

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1198/2025, de 29 de septiembre de 2025

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 690/2024

SUMARIO:

Impugnación de la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y salud en el ámbito del hogar familiar, mediante la cual se incorpora una nueva disposición adicional decimotercera al Reglamento de los Servicios de Prevención. *Introducción de la necesidad de que en el servicio de ayuda a domicilio (SAD) los riesgos a los que se encuentra expuesta la persona trabajadora sean conocidos y evaluados mediante visita presencial acreditada realizada en cada uno de los domicilios en los que se presten servicios. Insuficiencia de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).* En el caso analizado, la MAIN se limita a afirmar que la norma producirá efectos positivos sobre la economía, fundamentando tal aseveración en criterios de productividad, reducción de costes sanitarios y mejora de las condiciones laborales, conforme a lo señalado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Sin embargo, en este contexto resultaba imprescindible un análisis riguroso del impacto económico tanto en las administraciones públicas como en las empresas del sector, con el objetivo de evitar perjuicios en la prestación del SAD, que ve incrementado su coste como consecuencia de esta disposición. La parte actora aporta informe pericial, no impugnado por la Administración demandada, que cuantifica el coste derivado del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Real Decreto 893/2024, y en particular, el relativo a la evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas en los domicilios donde se presta el SAD, a través de un proveedor externo de servicios de prevención de riesgos laborales (PRL), en 140,84 euros por domicilio/año, y en 175,83 euros por domicilio/año cuando el servicio se realiza con técnicos propios o mediante la subcontratación de proveedores de PRL. Asimismo, el informe señala que, a finales de 2023, se contabilizaban un total de 640.000 personas usuarias del SAD, lo que supone que el coste anual para el sector ascendería a 90.137.600 euros o a 112.531.200 euros, según la evaluación se realice con medios propios o se subcontrate. Estos costes serán asumidos por las empresas del sector, pero, de forma lógica, repercutirán en la economía de los contratos que se suscriban entre las administraciones públicas y dichas empresas. A la luz de lo expuesto y conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la consecuencia es la insuficiencia del estudio económico incorporado a la MAIN, lo que debe conllevar la declaración de nulidad de la disposición final primera del Real Decreto impugnado. En lo que respecta al impacto sobre la competencia, la MAIN concluye que la disposición final primera del Real Decreto 893/2024 no genera efectos significativos en dicho ámbito. Sin embargo, la necesidad de realizar un análisis específico sobre el impacto en la competencia se encuentra estrechamente vinculada al ámbito subjetivo de aplicación de la citada disposición. En efecto, si las nuevas obligaciones impuestas por la norma se dirigen exclusivamente a las empresas privadas, y teniendo en cuenta que el SAD puede ser prestado tanto por entidades públicas (ya sea de forma directa o a través de entidades instrumentales propias) como por entidades privadas sin ánimo de lucro, resultaría imprescindible valorar si dicha diferenciación incide o no en el principio de libre competencia. En su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado sostiene que la nueva regulación impone las mismas

Síguenos en...



obligaciones a todas las entidades prestadoras del SAD, argumentando que el concepto de «empresa» debe entenderse conforme a la definición contenida en el artículo 1.1 del ET, que no distingue, a estos efectos, entre empleadores de naturaleza pública o privada. No obstante, esta interpretación pone de manifiesto la ambigüedad normativa existente en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la disposición impugnada. Por ello, resulta conveniente que una eventual nueva disposición que se dicte en sustitución de la anulada clarifique expresamente dicho ámbito, con el fin de evitar que deba ser determinado por vía interpretativa, como ocurre en la actualidad.

PONENTE:

Doña María Alicia Millán Herrandis.

SENTENCIA

Magistrados/as
 MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
 ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO
 FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS
 MARIA ALICIA MILLAN HERRANDIS
 MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO
 ANTONIO NARVAEZ RODRIGUEZ
T R I B U N A L S U P R E M O
 Sala de lo Contencioso-Administrativo
 Sección Cuarta
 Sentencia núm. 1.198/2025
 Fecha de sentencia: 29/09/2025
 Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)
 Número del procedimiento: 690/2024
 Fallo/Acuerdo:
 Fecha de Votación y Fallo: 23/09/2025
 Ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis
 Procedencia: CONSEJO MINISTROS
 Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López
 Transcrito por:
 Nota:
 REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 690/2024
 Ponente: Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis
 Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO
 Sala de lo Contencioso-Administrativo
 Sección Cuarta
 Sentencia núm. 1198/2025
 Excmas. Sras. y Excmos. Sres.
 D.^a María del Pilar Teso Gamella, presidenta
 D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo
 D. Francisco José Sospedra Navas
 D.^a María Alicia Millán Herrandis
 D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero
 D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 29 de septiembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 690/2024 promovido por la Asociación de empresas de Servicios para la Dependencia, la Asociación estatal de entidades

Síguenos en...



de servicios de atención a domicilio, la Federación empresarial de la Dependencia y el Círculo empresarial de atención a personas; representadas por el procurador don Ignacio Aguilar Fernández y bajo la dirección letrada de don Ernesto García-Trevijano Garnica, contra el Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre (BOE 11 de septiembre de 2024), por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar. Ha sido parte demandada la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María Alicia Millán Herrandis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.

La representación procesal de la Asociación de empresas de servicios para la Dependencia, la Asociación estatal de entidades de servicios de atención a domicilio, la Federación empresarial de la Dependencia y el Círculo empresarial de atención a personas (en adelante AESTE, ASADE, FED y CEAPS, respectivamente), interpuso recurso contencioso-administrativo, mediante escrito de 8 de noviembre de 2024.

SEGUNDO.

Por diligencia de ordenación de 11 de noviembre de 2024 la Sala tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo, requiriendo al Ministerio de Trabajo y Economía Social la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa -en adelante LJCA-.

TERCERO.

Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la parte demandante por diligencia de ordenación de 16 de enero de 2025, para que en el plazo legal formulase demanda, lo que hizo el 11 de febrero de 2025, en la que suplica que se dicte sentencia estimando el recurso contencioso-administrativo, declarando la nulidad de la disposición final primera del RD 893/2024, por la que se incorpora una nueva disposición adicional decimotercera del Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por el RD 39/1997.

CUARTO.

Por diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2025 se tuvo por formalizada la demanda y por devuelto el expediente administrativo, y se acordó dar traslado de la demanda, con entrega del expediente administrativo, al Abogado del Estado para su contestación.

QUINTO.

El Abogado del Estado evacuó el traslado conferido contestando a la demanda mediante escrito presentado el 13 de febrero de 2025, en el que interesó que se dicte sentencia desestimatoria, con imposición de costas a la parte actora.

SEXTO.

Por decreto de 13 de marzo de 2025 se tuvo por contestada la demanda por el Abogado del Estado y se fijó la cuantía del presente recurso contencioso-administrativo como indeterminada.

SÉPTIMO.

Interesado por Otrosí de la demanda el recibimiento del pleito a prueba y la práctica de las pruebas que señala, así se acordó por auto de 20 de marzo de 2025, y practicada con el resultado obrante en autos y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se abrió

el trámite de conclusiones conforme al artículo 64 de la LJCA, concediendo a la actora el plazo de diez días a fin de que presentara su escrito.

OCTAVO.

Evacuado el trámite anterior, por diligencia de ordenación 21 de abril de 2025 se otorgó plazo a la parte demandada para que presentara sus conclusiones, con el resultado que consta en autos.

NOVENO.

Conclusas las actuaciones, mediante providencia de 20 de junio de 2025 se señaló para votación y fallo de este recurso el día 23 de septiembre de 2025, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrada ponente a la Excm. Sra. Doña María Alicia Millán Herrandis.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *El Real Decreto impugnado.*

El Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre, por el que se regula la protección de la seguridad y salud en el ámbito del servicio del hogar familiar, desarrolla la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en la redacción introducida por el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, que puso fin a la exclusión de este colectivo del ámbito de aplicación de dicha Ley.

El objeto del presente recurso se circunscribe a la disposición final primera del citado Real Decreto, mediante la cual se incorpora una nueva disposición adicional decimotercera al Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero. Esta nueva disposición se refiere específicamente a los servicios de ayuda a domicilio, estableciendo las obligaciones que corresponden a las empresas que cuentan con personal dedicado a dicha actividad. En ella se detallan las peculiaridades de la evaluación de riesgos laborales, así como el contenido mínimo de la misma, incluyendo la necesidad de obtener el consentimiento del titular del domicilio para la adopción de determinadas medidas preventivas. La norma impugnada establece que el cumplimiento del deber de protección previsto en el artículo 14 de la Ley 31/1995 únicamente podrá entenderse satisfecho cuando los riesgos a los que se encuentra expuesta la persona trabajadora hayan sido conocidos y evaluados mediante visita presencial acreditada realizada en cada uno de los domicilios en los que se presten servicios.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, configura el Servicio de Ayuda a Domicilio como una de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAD).

El SAD se define como una atención personal y doméstica prestada en el domicilio del beneficiario, orientada a facilitar su permanencia en el entorno habitual, mejorar su calidad de vida y promover su autonomía. Se trata de un servicio profesionalizado, gestionado por entidades públicas o privadas, que debe ajustarse a los estándares de calidad establecidos por las Comunidades Autónomas.

A diferencia de las personas trabajadoras del hogar familiar, las empresas de las que dependía el personal dedicado a los servicios de ayuda a domicilio, conforme con el artículo 3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, ya se encontraban incluidas en su ámbito de aplicación y por tanto sujetos a las obligaciones derivadas de ésta. Si bien la evaluación de los riesgos laborales se venía realizando de forma genérica.

La exposición de motivos del Real Decreto impugnado justifica su regulación en los siguientes términos:

"En el caso concreto de los de servicios de ayuda a domicilio, las especiales características de esta actividad, que implica su desarrollo en domicilios privados, requieren una especificación del alcance de la acción preventiva y, en particular, del modo en que esta debe recoger todas las condiciones de trabajo de los servicios de ayuda a domicilio. En todo caso, el hecho de que los diferentes domicilios donde se prestan los servicios constituyan una esfera aparentemente alejada del control que puede ejercer la empresa requiere que se efectúe un desarrollo

normativo que determine el alcance de las obligaciones preventivas. Específicamente, es necesario que, a efectos de que se produzca la adecuada evaluación de riesgos laborales exigida para todo trabajo, las personas encargadas de la realización de dichas evaluaciones efectúen visitas presenciales a los domicilios donde se lleva a cabo la actividad de cuidado, todo ello en cumplimiento de la Directiva 89/391, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Por otra parte, también resulta imperativo atender a las situaciones en las que, como consecuencia de la evaluación, resulte aconsejable como acción preventiva más adecuada la adopción de medidas en el domicilio, especialmente en relación con el consentimiento de la persona titular de aquel".

SEGUNDO. - La posición de las partes procesales.

A) Los motivos de impugnación de la parte recurrente en los que funda su pretensión de nulidad son los siguientes:

La falta de análisis y justificación en la Memoria del impacto económico y de competencia que tiene para las Administraciones y para el sector la aprobación de la disposición final primera del RD 893/2024.

El trato desigual en el cumplimiento normativo recogido en la disposición final primera del RD 893/2024, con infracción del principio de igualdad y el de libre competencia en el mercado.

La ausencia de plazo para dar cumplimiento a la disposición final primera del RD 893/2024.

La falta de previsión de la forma de actuar en caso de que el titular del inmueble no consienta las modificaciones del domicilio que sean necesarias ejecutar.

B) Por su parte, el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda tras exponer los antecedentes normativos del Real Decreto impugnado, opone:

Que, aunque escueta, existe en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) un análisis del impacto económico de la nueva regulación y también especifica la necesidad de mejorar la protección de la seguridad y salud de los trabajadores del sector asistencial.

Que, cuando el RD se refiere al término "empresa", debe entenderse tanto a las entidades privadas, incluidas también las entidades privadas sin ánimo de lucro, las uniones temporales de empresas, así como las entidades públicas.

Que, si bien la versión final del RD ha eliminado el plazo transitorio existente para adaptarse a las nuevas exigencias, ello aparece justificado en la MAIN por la necesidad de finalizar lo antes posible con la situación de desprotección en que se encontraba este colectivo de trabajadores. En cuanto a la alegación en el trámite de información pública "de que nos existen medios para realizar una valoración de todos los domicilios" se respondió que: "el sector deberá adaptarse de forma progresiva atendiendo a los medios disponibles y a los criterios de prioridad de actuación".

Si no hay consentimiento por parte del titular del inmueble para realizar las modificaciones del domicilio que sean necesarias ejecutar, y no pudiera continuar prestándose el servicio, no podría reprochársele nada a la empresa que cesa la prestación del servicio a las personas dependientes, al no poder considerarse como "abandono".

TERCERO. El juicio de la Sala.

A) El primer motivo de nulidad invocado por la parte actora en su escrito de demanda se estructura en torno a la insuficiencia de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), alegándose la falta de una motivación adecuada, así como la omisión de un análisis específico, riguroso y debidamente justificado del impacto económico y en la competencia derivado de la normativa introducida mediante la nueva disposición adicional decimotercera del Reglamento de los Servicios de Prevención.

En respaldo de dicha pretensión, los demandantes acompañan un informe pericial que, a su entender, evidencia el impacto de la disposición impugnada desde una doble vertiente: económica y de competencia. La parte actora sostiene que la insuficiencia de la MAIN comporta la nulidad de la disposición cuestionada, conforme a la doctrina jurisprudencial consolidada de esta Sala, que se invoca expresamente en el escrito rector del proceso.

B) La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) en normas reglamentarias.

El artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, bajo la rúbrica "Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos ", establece el procedimiento al que deberá ajustarse la elaboración de los anteproyectos de Ley, de los proyectos de Real Decreto Legislativo y de normas reglamentarias, disponiendo en su apartado 3 que el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Detalla ese apartado 3 el contenido mínimo de la citada Memoria, incluyendo al efecto lo siguiente:

"a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea".

En la misma línea, el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se refiere a la "Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo", señalando los apartados que deberá contener y, entre ellos, cita en sus apartados a) b) c) y d):

"a) Oportunidad de la propuesta de norma que en todo caso incluirá: 1.º La identificación clara de los fines y objetivos perseguidos. 2.º Sin perjuicio de la preceptiva justificación que deba figurar en el preámbulo o exposición de motivos de la norma se incluirá en la Memoria una explicación de su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, en particular, a los principios de necesidad y eficiencia, justificando la razón de interés general en la que se funda, y que es el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. También deberá contener una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, de forma que la iniciativa contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.... 3.º

Un análisis de alternativas, que comprenderá una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se procurará valorar más de una alternativa. c) Análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, precisando el título o títulos competenciales en el que se basa la norma. d) Impacto económico y presupuestario: 1.º El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test Pyme, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica".

2.º El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público

e) La detección y medición de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. En aplicación del principio de eficiencia, la norma deberá evitar cargas administrativas innecesarias."

C) Análisis jurídico de la MAIN en el contexto del Real Decreto 893/2024.

1. En relación con la oportunidad de la propuesta normativa, señala en su página 9 y siguientes:

"En el caso concreto de los servicios de ayuda a domicilio, las especiales características de esta actividad, que implica su desarrollo en domicilios privados, requiere una especificación del alcance de la acción preventiva. El domicilio, en su acepción de medio físico donde se desarrollan las tareas, constituye una condición de trabajo en el sentido descrito en el artículo 4. 7.º de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, así como un lugar de trabajo conforme al artículo 2.1 del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril. Lo anterior no atenúa la evaluación de riesgos, sino que, por el contrario, influye significativamente en la naturaleza, carácter y magnitud del riesgo profesional, vinculado de forma inherente al tipo de trabajo que se presta". Asimismo, se justifica la necesidad de establecer un desarrollo normativo que delimite el alcance de las obligaciones preventivas en entornos domiciliarios, especialmente en lo relativo a la realización de visitas presenciales para la adecuada evaluación de riesgos laborales, conforme a lo exigido por la Directiva 89/391/CEE y la Ley 31/1995.

Sobre los objetivos de la norma en relación con las medidas aplicables al sector asistencial señala: "la especificación del alcance de la acción preventiva en los servicios de ayuda a domicilio intenta lidiar con las peculiaridades de esta actividad que de no ser atendidas pueden conllevar una reducción de la protección efectiva de la seguridad y salud de las personas trabajadoras a ella dedicadas".

En cuanto a las alternativas consideradas, la MAIN descarta la opción de no regulación, señalando en su página 3:

"La alternativa no regulatoria de las medidas preventivas aplicables al servicio de ayuda a domicilio fue descartada dada la necesidad de adoptar medidas legislativas en este sentido, como revela la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, cuyo objetivo 4 prevé la mejora de la protección de las personas trabajadoras del sector asistencial".

La MAIN también justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015.

Se incluye además una referencia expresa al encaje con el ordenamiento jurídico nacional, señalando que la norma es coherente con los artículos 5.4 y 15.1 d) de la Ley 31/1995, y desarrolla lo previsto en su disposición adicional decimoctava.

Respecto a la adecuación al orden constitucional de competencias, la MAIN lo analiza en las páginas 15 y 16, invocando el título competencial del artículo 149.1. 7ª CE. Ninguna Comunidad Autónoma ha cuestionado la competencia estatal en los informes emitidos, ni el Consejo de Estado ha formulado objeción alguna al respecto.

En relación con el impacto económico, la MAIN afirma en su página 5 que la norma tiene efectos positivos sobre la economía, motivando dicha afirmación en las páginas 19 y siguientes, con base en criterios de productividad, reducción de costes sanitarios y mejora de las condiciones laborales, conforme a lo señalado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

En cuanto al impacto presupuestario, se considera no significativo para el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Sistema Nacional de Salud y el Servicio Público de Empleo Estatal.

Y sobre el impacto en la competencia, la MAIN concluye que no existen efectos significativos (página 6), y responde expresamente a la alegación formulada por CEOE-CEPYME (alegación 92, página 84), señalando que no se justifica la observación.

Se calcula el coste de las cargas administrativas derivadas del real decreto en un total de 11.095.850 euros, detallando la metodología empleada para su estimación referido a las personas trabajadoras del hogar familiar.

Asimismo, se analiza el impacto por razón de género, destacando que una adecuada regulación en materia de prevención de riesgos laborales contribuirá a mejorar la seguridad de las trabajadoras, reduciendo la siniestralidad y las enfermedades profesionales.

2. Como se ha expuesto, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) justifica la necesidad y oportunidad de la disposición final primera del Real Decreto 893/2024,

valorando las alternativas existentes, analizando el impacto de género y el encaje constitucional en el marco de distribución de competencias.

No obstante, la MAIN se limita a afirmar que la norma producirá efectos positivos sobre la economía, fundamentando tal aseveración en criterios de productividad, reducción de costes sanitarios y mejora de las condiciones laborales, conforme a lo señalado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Ahora bien, aun admitiendo la existencia de dichos efectos positivos, resulta imprescindible recordar que la Disposición Final Primera del Real Decreto 893/2024, objeto de impugnación, modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, introduciendo como novedad -según se recoge en su Exposición de Motivos- lo siguiente:

"Específicamente, es necesario que, a efectos de que se produzca la adecuada evaluación de riesgos laborales exigida para todo trabajo, las personas encargadas de la realización de dichas evaluaciones efectúen visitas presenciales a los domicilios donde se lleva a cabo la actividad de cuidad (...)"

Por tanto, aunque las empresas del sector ya estaban sujetas a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la disposición final primera impugnada introduce una modificación sustancial respecto de la regulación anterior, al imponer la obligación de realizar una visita previa a cada uno de los domicilios en los que el trabajador preste sus servicios profesionales, a fin de efectuar la correspondiente evaluación de riesgos laborales. En este contexto, resultaba imprescindible un análisis riguroso del impacto económico tanto en las administraciones públicas como en las empresas del sector, con el objetivo de evitar perjuicios en la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), que ve incrementado su coste como consecuencia de esta disposición.

La parte actora aporta informe pericial, no impugnado por la Administración demandada, que cuantifica el coste derivado del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Real Decreto 893/2024, y en particular, el relativo a la evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas en los domicilios donde se presta el SAD, a través de un proveedor externo de servicios de prevención de riesgos laborales (PRL), en 140,84 euros por domicilio/año, y en 175,83 euros por domicilio/año cuando el servicio se realiza con técnicos propios o mediante la subcontratación de proveedores de PRL.

Asimismo, el informe señala que, a finales de 2023, se contabilizaban un total de 640.000 personas usuarias del SAD, lo que supone que el coste anual para el sector ascendería a 90.137.600 euros o a 112.531.200 euros, según la evaluación se realice con medios propios o se subcontrate.

Estos costes serán asumidos por las empresas del sector, pero, de forma lógica, repercutirán en la economía de los contratos que se suscriban entre las administraciones públicas y dichas empresas.

A la luz de lo expuesto y conforme a reiterada doctrina jurisprudencial, la consecuencia es la insuficiencia del estudio económico incorporado a la MAIN, lo que debe conllevar la declaración de nulidad de la disposición final primera del Real Decreto impugnado.

A título ilustrativo, cabe citar las sentencias de esta Sala n.º 2569/2016, de 12 de diciembre (recurso 903/2014, ECLI:ES:TS:2016:5372), n.º 350/2019, de 15 de marzo (recurso 618/2017, ECLI:ES:TS:2019:1068) y n.º 414/2022, de 4 de abril (recurso 300/2020, ECLI:ES:TS:2022:1365), señalándose en la primera de ellas:

"(...) Según nuestra jurisprudencia, que también citamos más arriba, cabe efectuar un control judicial sobre la suficiencia de la memoria económica que debe acompañar a las disposiciones reglamentarias, sin que la existencia de ciertos márgenes discrecionales que acompañan al ejercicio de la potestad reglamentaria constituya un obstáculo insalvable para que los órganos judiciales puedan efectuar un efectivo e intenso control sobre los fundamentos (en este caso, de naturaleza económica o presupuestaria) en que se asienta la disposición reglamentaria correspondiente.

Cabe, pues, que las normas reglamentarias sean nulas no solo en los casos en que carezcan por completo de análisis económico y presupuestario, sino también en aquellos otros en los que el que acompaña a la decisión de que se trate resulta ser de todo punto insuficiente de manera que no permita a la Memoria cumplir la importante finalidad que, a tenor de la normativa vigente, le es propia (motivar la necesidad y oportunidad de la norma, suministrar

información relevante a la propia Administración y a sus destinatarios y facilitar, en su caso, el necesario control del ejercicio de la actividad).

En el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la disposición reglamentaria que nos ocupa".

Más recientemente la STS de 9 de abril de 2024 (RC 678/2022, ECLI:ES:TS:2024:1928), que declaró insuficiente el análisis económico contenido en la MAIN del Real Decreto 307/2022, relativo al arancel de los procuradores. Igualmente, la STS de 17 de diciembre de 2024 (RC 407/2023, ECLI:ES:TS:2024:6114) que estimó el recurso interpuesto contra el Decreto 647/2023, que regula el acceso a las profesiones de Abogacía y Procura, al no haberse evaluado el impacto en el mercado ni recabado informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

3. En lo que respecta al impacto sobre la competencia, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) concluye que la disposición final primera del Real Decreto 893/2024 no genera efectos significativos en dicho ámbito.

Sin embargo, la necesidad de realizar un análisis específico sobre el impacto en la competencia se encuentra estrechamente vinculada al ámbito subjetivo de aplicación de la citada disposición. En efecto, si -como sostienen los recurrentes- las nuevas obligaciones impuestas por la norma se dirigen exclusivamente a las empresas privadas, y teniendo en cuenta que el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) puede ser prestado tanto por entidades públicas (ya sea de forma directa o a través de entidades instrumentales propias) como por entidades privadas sin ánimo de lucro, resultaría imprescindible valorar si dicha diferenciación incide o no en el principio de libre competencia.

En su escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado sostiene que la nueva regulación impone las mismas obligaciones a todas las entidades prestadoras del servicio de ayuda a domicilio, argumentando que el concepto de "empresa" debe entenderse conforme a la definición contenida en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores, que no distingue, a estos efectos, entre empleadores de naturaleza pública o privada.

No obstante, esta interpretación pone de manifiesto la ambigüedad normativa existente en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la disposición impugnada. Por ello, resulta conveniente que una eventual nueva disposición que se dicte en sustitución de la anulada clarifique expresamente dicho ámbito, con el fin de evitar que deba ser determinado por vía interpretativa, como ocurre en la actualidad, tal y como se evidencia en la propia contestación del Abogado del Estado.

Por todo lo razonado, procede estimar el presente recurso y declarar la nulidad del Real Decreto impugnado por las razones anteriormente expuestas.

CUARTO. - Costas.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA procede también imponer las costas del presente recurso a la Administración demandada, si bien la Sala, haciendo uso de la facultad moderadora prevista en el apartado 4 de dicho precepto, estima procedente fijar en cuatro mil euros (4.000), más el IVA si procediera, el importe máximo a satisfacer a este respecto por todos los conceptos por la Administración demandada a la parte recurrente.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.-Estimar el presente recurso contencioso-administrativo n.º 690/2024 promovido por la Asociación de empresas de Servicios para la Dependencia, la Asociación estatal de entidades de servicios de atención a domicilio, la Federación empresarial de la Dependencia y el Círculo empresarial de atención a personas; contra la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, de 10 de septiembre (BOE 11 de septiembre de 2024), por el que se regula la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del servicio del hogar familiar.

SEGUNDO. -Anular la disposición final primera del Real Decreto impugnado por ser contraria a derecho.

Síguenos en...



TERCERO. -Imponer las costas a la Administración demandada conforme a lo establecido en el último fundamento de esta sentencia.

CUARTO. -Ordenar la publicación del fallo de esta sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

