

M-41

Legislación en materia de prevención y control de *Legionella*. Reflexiones desde la experiencia en la empresa privada

Juan Ángel Ferrer Azcona

Área de Prevención de Legionella. MICROSERVICES. Benidorm
ferrer@microservices.es

UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LA NECESARIA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Tras el anuncio del Ministerio de Sanidad de un nuevo Real Decreto, que establezca los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis (PRD)¹, se ha suscitado un amplio debate entre todos los sectores implicados.

Los titulares de instalaciones, los fabricantes, las empresas de tratamientos y prevención, los laboratorios de sanidad ambiental, las diferentes administraciones públicas y asociaciones científicas, los investigadores y el mundo universitario y muchos otros agentes han aportado de forma nutrida sus opiniones. De ese modo, han sido varios, diversos y, en ocasiones, opuestos los intereses científicos, administrativos y económicos que el PRD ha afluado.

LOS MOTIVOS DE UN NUEVO REAL DECRETO

Tras varios intentos en la publicación, el PRD tiene su origen, entre otros, en estos tres aspectos principales:

1. La necesaria adecuación de la legislación a los avances técnicos y a otras novedades legislativas, tal como refiere la Memoria del Análisis del Impacto Normativo del PRD¹.
2. La mejorable eficacia y eficiencia de legislación existente. La vigilancia epidemiológica nos demuestra que la incidencia de casos de legionelosis no desciende en nuestro país. La tendencia en los últimos años (2009-2018) ha sido creciente (3,3 % de incremento en el periodo)¹.

Esta tendencia no es exclusiva de España, sino que también se aprecia el incremento tanto en los Estados Unidos² como en el conjunto de países de la Unión Europea³. Como causas socio-sanitarias que podrían justificar esta tendencia en España, cabría señalar:

- el aumento del grupo poblacional de más de 50 años.

- el mayor número de personas residentes en instituciones geriátricas.
- el mayor número de ingresos hospitalarios.
- el mayor número de personas que prolongan su supervivencia con algunas enfermedades mediante tratamientos inmunosupresores (cáncer, insuficiencia renal, EPOC,...)
- el incremento de los viajes de turismo y de prácticas de ocio (spa, gimnasios,...)
- el mayor uso de las técnicas de diagnóstico de legionelosis y la mayor concienciación y declaración de la enfermedad.
- el probable efecto del cambio climático, todavía confirmado suficientemente⁴.

De ese modo, dicha incidencia sigue creciendo a pesar de las importantes inversiones económicas que supone la prevención y control de la legionelosis.

Estas inversiones económicas corresponden no solo a las empresas titulares de las instalaciones con la finalidad de cumplir con las normas vigentes (adecuación, renovación, tratamientos, controles, analíticas...), sino también a las administraciones públicas que destinan importantes partidas presupuestarias y recursos humanos a planes de muestreo, analíticas, inspecciones, investigación de brotes...

Por otro lado, y a pesar del vigente Real Decreto 865/2003⁵, nos encontramos también con un importante gasto en asistencia sanitaria. Aunque el número de casos de legionelosis no es elevado en comparación con otras infecciones (tuberculosis, VIH-SIDA, hepatitis...)⁶, no deja de ser una enfermedad que requiere hospitalización en la mayoría de los casos, un consumo elevado de cuidados intensivos y una no desdeñable mortalidad del 6 %.⁶

Por tanto, tras más de 19 años, hay que felicitar a las diferentes administraciones en su labor de actualizar la legislación, que debería buscar una menor morbilidad y menor mortalidad causada por la legionelosis, pero también una mayor eficiencia reduciendo los costes de la prevención y de la asistencia sanitaria.

3. El efecto catalizador de la nueva Norma UNE 100030:2017 Prevención y control de la proliferación y diseminación de *Legionella* en instalaciones⁷ que ha tenido sobre las administraciones y los sectores privados implicados.

El artículo 6 del RD 865/2003⁵ establece que *con carácter complementario se tendrá en cuenta lo establecido en la Norma UNE 100030 IN Guía para la prevención y control de la proliferación y diseminación de Legionella en instalaciones*. Con la aplicación de este punto, se ha planteado la existencia de algunas discrepancias entre ambos documentos que han causado dudas a la hora de su aplicación en las inspecciones sanitarias y que también han incentivado en la redacción del nuevo PRD.

EL AMPLIO CONSENSO SOBRE EL VALOR TÉCNICO DE LA NORMA UNE 100030:2017

La Norma UNE 100030:2017⁷ constituyó, con todas las mejoras que pudiera tener en su redacción, un documento técnico de elevado valor científico y preventivo. Con sus más de 115 páginas, recoge de forma integral, una actualización sobre los últimos conocimientos científicos en materia de prevención y control de *Legionella* en las instalaciones y edificios.

En su redacción, participaron varias asociaciones empresariales, técnicos expertos y miembros de las administraciones con la mayor relevancia científica en prevención de *Legionella*. Se emplearon más de dos años de estudio, trabajo y debate con varias exposiciones públicas, realizándose numerosas modificaciones tras las aportaciones de empresas, asociaciones y, sobre todo, de las administraciones sanitarias autonómicas.

La importancia de su contenido se ha evidenciado por los redactores del PRD, pertenecientes todos ellos a las administraciones públicas. El PRD ha tenido en cuenta la Norma UNE 100030:2017 para articular y anexar el nuevo Real Decreto, muchos de cuyos párrafos son un tenor literal de la propia Norma.

Por tanto, cabe señalar que existe un elevado grado de consenso al aceptar que la Norma UNE 100030:2017 es un documento técnico, fruto de la colaboración público-privada, que puede facilitar la aplicación de medidas

preventivas en las instalaciones y disminuir los casos de legionelosis en nuestro país.

PROPUESTA DE UN REGLAMENTO TÉCNICO DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA LEGIONELOSIS EN INSTALACIONES, ACTIVIDADES Y EDIFICIOS

El PRD ha sido elaborado por personal mayoritariamente sanitario de las Administraciones públicas. En este PRD, el legislador ha recogido tanto el marco legal como el detalle de los requisitos técnicos y, tal como está redactado, ello podría originar cierta anomalía en su estrategia.

Abordar la prevención de la legionelosis primordialmente desde el punto de vista sanitario, dejaría fuera muchos otros aspectos importantes e imprescindibles como la ingeniería, seguridad industrial, informática, electrónica, diseño, materiales... inherentes a las instalaciones implicadas en este PRD.

Hay dos normas que cita el PRD, el Código Técnico de la Edificación (CTE) y el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), que requieren de cierto análisis comparativo con el PRD.

El Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios⁸ tiene tan solo un artículo único y las disposiciones pertinentes. Un artículo que literalmente dice: *se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE) cuyo texto se incluye como anexo*, dejando toda la normativa técnica al Reglamento. Igual sucede con el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación⁹. Su articulado se limita al artículo único que dice: *se aprueba el Código Técnico de la Edificación, cuyo texto se incluye a continuación*.

Son otros muchos los Reales Decretos que tienen un patrón similar y que ordenan jurídicamente aspectos principales de las vidas, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos y ciudadanas. Los ascensores, las instalaciones eléctricas de baja tensión, las instalaciones de gas, el transporte de alimentos... tienen este modelo legislativo.

El modelo es simple: unos pocos artículos y disposiciones administrativas y la aprobación de un reglamento que recoja todos los aspectos técnicos que deban observarse en la materia legislada.

Tal como establece el artículo de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria¹⁰, se define un reglamento técnico como *la especificación técnica relativa a productos, procesos o instalaciones industriales, establecida con carácter obligatorio a través de una disposición, para su fabricación, comercialización o utilización*.

Se trata, por tanto, de un documento que reúna los requisitos técnicos basados en la evidencia científica o, al menos, en el consenso científico, que minimicen el riesgo donde pueda haber una proliferación y dispersión de *Legionella*. En el caso que nos ocupa, el PRD podría publicarse con pocos artículos de estricto carácter administrativo-legal y uno que dijera que: *se aprueba el Reglamento Técnico de Prevención y Control de la Legionelosis en Instalaciones, Edificios y Actividades, cuyo texto se incluye como anexo*, sería una buena opción.

Los pocos artículos de contenido administrativo podrían referirse a el Objeto, Ámbito de aplicación, Responsabilidades, Actuaciones ante la detección de casos notificados de legionelosis, Notificación de instalaciones, Infracciones, Sanciones, Disposiciones adicionales, finales, transitorias y derogatorias y un artículo donde de forma explícita se apruebe el citado Reglamento Técnico.

Finalmente, el PRD debería habilitar a la autoridad competente a que, mediante el mecanismo legal adecuado, se introduzcan cuantas modificaciones de carácter técnico-científico sean precisas para mantener el Reglamento adaptado al progreso de la técnica y de las nuevas normativas. De no ser así, el día de su publicación en el BOE, el nuevo Real Decreto puede que ya tenga algún aspecto desfasado y, lo que es peor, de casi imposible modificación por el encorsetado y lento trámite legislativo.

En mi opinión, ese Reglamento podría haber tenido o tener un magnífico punto de partida en la Norma UNE 100030:2017.

CREACIÓN DE UNA COMISIÓN ASESORA DEL REGLAMENTO

Más allá de los organismos de salud pública, compuestos por las diferentes administraciones públicas, se debería crear una Comisión técnica asesora para la prevención y control de la legionelosis en las instalaciones, edificios y actividades.

En su seno, deberían estar presentes los técnicos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, los agentes del sector y de las universidades y sociedades científicas, así como personas de reconocido prestigio y experiencia en la prevención y control de la *Legionelosis*.

Dicha Comisión asesora, de carácter permanente, serviría, a similitud de lo expuesto en el Real Decreto 1027/2007⁸, para:

- analizar los resultados obtenidos en la aplicación práctica del Reglamento proponiendo criterios para su correcta interpretación y aplicación.
- recibir las propuestas y comentarios que formulen las Administraciones Públicas, agentes del sector y usuarios y proceder a su estudio y consideración.
- estudiar y proponer la actualización del reglamento, conforme a la evolución de la técnica.
- estudiar las actuaciones internacionales en la materia, y especialmente las de la Unión Europea, proponiendo las correspondientes acciones.

Se trataría, pues, de un órgano técnico de elevado nivel científico, que mediante la colaboración público-privada, podría debatir y aportar todo el conocimiento actualizado, abarcando todo el amplio espectro de materias que están implicadas en la prevención y control de la legionelosis.

LA OPORTUNIDAD DE AUDITORIAS O REVISIONES EXTERNAS POR ENTIDADES TIPO OCAS

La Ley 21/1992, de 16 de julio¹⁰, de Industria, establece que las Administraciones Públicas competentes podrán comprobar en cualquier momento por sí mismas, contando con los medios y requisitos reglamentariamente exigidos, o a través de Organismos de Control, el cumplimiento de las disposiciones y requisitos de seguridad, en casos de riesgo significativo para las personas, animales, bienes o medio ambiente.

Mediante esta disposición, la seguridad de muchas actividades se fía a la realización de inspecciones periódicas externas. El funcionamiento adecuado de ascensores, transporte de mercancías peligrosas y perecederas, equipos a presión en instalaciones o transportables, aparatos combustibles gaseosos, instalaciones de baja y alta tensión, instalaciones térmicas en edificios, instalaciones de productos químicos, instalaciones frigoríficas, grúas, sistemas contra incendios... se supervisa mediante auditorias o revisiones externas por organismos de Control Autorizados (OCAs).

A su semejanza, las instalaciones de riesgo de *Legionella* podrían ser auditadas con el mismo modelo, valorando su estado, funcionamiento, el plan de prevención de legionelosis y el cumplimiento de la legislación, debiendo establecer su periodicidad en función del tipo de instalación. Dichas auditorias obligatorias permitirían que las revisiones alcanzaran a todas las instalaciones o al menos a las más significativas desde el punto de vista del riesgo. Con este modelo, se soslayaría la evidencia de que la inspección sanitaria no

puede llegar a todas ellas, suponiendo además de un gran ahorro económico para la administración.

No se trata de menoscabar el papel de la inspección sanitaria ni de mermar su autoridad, sino de complementar su acción de supervisión, ser más eficientes y que el coste de estas inspecciones no recaiga en las partidas presupuestarias públicas, pudiendo destinarse a otros planes y políticas.¹¹

Por otro lado, la interlocución de las empresas de prevención y control con los técnicos expertos de las OCA va a permitir una mejor acción preventiva, al contar las instalaciones con un doble asesoramiento, además de la propia inspección sanitaria.

CONCLUSIONES

La publicación del nuevo Real Decreto debe ser motivo de satisfacción para los diferentes sectores implicados en la prevención y control de *Legionella* y, por ello, se debe felicitar a las personas y organismos públicos que han participado en su redacción.

La existencia de un Reglamento técnico de prevención y control de *Legionella* en instalaciones, edificios y actividades, de una Comisión técnica asesora o de auditorías externas de las instalaciones son estrategias que se enmarcan en la colaboración público-privada, que van más allá de la participación en los trámites de audiencia.

La colaboración público-privada permite la cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial y científico, con el objetivo de garantizar con más eficacia y eficiencia el éxito de la prevención y control de *Legionella*.

Hay que dejar claro que la colaboración público-privada no significa privatización ni tampoco un cambio de responsabilidad o titularidad de lo público a lo privado. No obstante, es evidente que, aunque que la administración sanitaria pública no puede crecer de modo indefinido, no debe desentenderse nunca del control de las actividades de prevención.

De ese modo, la colaboración público-privada aporta a la Administración la ventaja esencial que supone que empresas y personas especializadas le presten su conocimiento y sus medios, complementando la capacidad pública en el objetivo común de prevenir y controlar la legionelosis.

La grave crisis sanitaria mundial ocasionada por la pandemia del COVID-19 nos ha mostrado la necesidad de articular nuevos mecanismos de gestión de la salud pública. En estos dos últimos años, hemos asistido a una suma de esfuerzos entre todos los sectores y agentes

para combatir al virus y sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas.

Creo que es el momento de aprender de lo vivido durante la pandemia e iniciar una nueva época donde las decisiones de las administraciones públicas se sirvan del apoyo de las empresas privadas para hacer frente a los retos de salud pública que se vislumbran y donde la prevención y control de la *Legionella* no escapan a este planteamiento global.

No olvidemos que el mejor trabajo en equipo se lleva a cabo cuando las personas y las empresas trabajan de forma independiente, pero hacia un objetivo común. Nadie puede silbar una sinfonía, se necesita toda una orquesta para interpretarla.

REFERENCIAS

1. Proyecto de Real Decreto .../2021, por el que se establecen los criterios higiénico- sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis https://www.sanidad.gob.es/normativa/audiencia/docs/RD_CONTROL_LEGIONELOSIS.pdf.
2. Albert E. Barskey, Gordana Derado, Chris Edens Rising Incidence of Legionnaires' Disease and Associated Epidemiologic Patterns, United States, 1992–2018 Emerging Infectious Diseases • www.cdc.gov/eid • Vol. 28, No. 3, March 2022 DOI: <https://doi.org/10.3201/eid2803.211435>.
3. European Centre for Disease Prevention and Control. Legionnaires' disease. In: ECDC. Annual epidemiological report for 2019. Stockholm: ECDC; 2021.
4. Walker JT. The influence of climate change on waterborne disease and Legionella: a review. *Perspect Public Health*. 2018 Sep;138(5):282-286. doi: 10.1177/1757913918791198. PMID: 30156484.
5. Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis. Ministerio de Sanidad y Consumo «BOE» núm. 171, de 18 de julio de 2003 Referencia: BOE-A-2003-14408.
6. Resultados de la Vigilancia Epidemiológica de las enfermedades transmisibles. Informe anual. Años 2017-2018. Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica Instituto de Salud Carlos III. Ministerio de Ciencia e Innovación.
7. Asociación Española de Normalización. Norma UNE 100030:2017. Prevención y control de la proliferación y diseminación de Legionella en instalaciones. UNE, 2017.
8. Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. «BOE» núm. 207, de 29 de agosto de 2007 Ministerio de la Presidencia. Referencia: BOE-A-2007-15820.
9. Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. «BOE» núm. 74, de 28/03/2006. Ministerio de Vivienda Referencia: BOE-A-2006-5515.
10. Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. «BOE» núm. 176, de 23/07/1992. Jefatura del Estado Referencia: BOE-A-1992-17363.
11. Segura Benedicto A, Ordóñez Iriarte JM ¿latrogenia pneumophila? Un debate entre salubristas. *Rev. salud ambient*. 2019;19(Espec. Congr.): 64-120 <https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/985/908>.