



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **583/2025**  
**Expediente**                **442/2025**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sr.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 23 de julio de 2025, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 25 de junio de 2025, (Registro de entrada del día 26 de junio del mismo año), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Conselleria de Sanidad, relativo al proyecto de Decreto, del Consell, de regulación de la utilización de las unidades sanitarias móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales.

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo se desprende que:

### **Primero.- Solicitud de dictamen.**

Mediante escrito del conseller de Sanitat, de fecha 25 de junio de 2025, se remitió a este Órgano consultivo (R.E. de 26 de junio del mismo año) el proyecto de Decreto de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu, a fin de que se emita el preceptivo dictamen.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado por los documentos siguientes:

- 1.- Resolución de inicio del Conseller de Sanidad, de fecha 2 de febrero de 2024.
- 2.- Informe alegaciones consulta pública previa de la directora general de Salud Pública, de fecha 29 de abril de 2024.
- 3.- Informe de necesidad y oportunidad de la directora general de Salud Pública, de fecha 29 de abril de 2024.
- 4.- Memoria económica de la misma procedencia y fecha.
- 5.- Ficha de impacto presupuestario.
- 6.- Informe de impacto de género del director general de Salud Pública, de fecha 17 de junio de 2025.
- 7.- Informe sobre el impacto en la infancia, adolescencia y familia emitido por la directora general de Salud Pública, de fecha 29 de abril de 2024.
- 8.- Informe sobre la afectación o impacto en aplicaciones y/o sistemas de información, de la subdirectora general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la Salud de la Conselleria de Sanidad, de fecha 6 de abril de 2024.
- 9.- Informe de huella de grupos de interés del Subsecretario de la Conselleria de Sanidad, de fecha 1 de julio de 2024.
- 10.- Informe económico del director general de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad, de fecha 20 de junio de 2024.
- 11.- Alegaciones de Presidencia y de las Consellerias recibidas.
- 12.- Informe a las alegaciones internas recibidas de la directora general de Salud Pública, de fecha 1 de agosto de 2024.
- 13.- Trámite información pública (DOGV nº 9931, de 6 de septiembre de 2024) de la directora general de Salud Pública.

14.- Informe al trámite de Información pública de la Dirección General de Salud Pública, de fecha 29 de octubre de 2024.

15.- Alegaciones al trámite de información pública.

16.- Informe de la Abogacía de la Generalitat, de 1 de abril de 2025.

17.- Informe del director general de Salud Pública al informe de la Abogacía, de fecha 4 de junio de 2025.

18.- Informe del Subsecretario de la Conselleria de Sanidad, de fecha 23 de junio de 2025.

19.- Borrador del texto del proyecto a informar.

Y, encontrándose en el estado descrito la tramitación del procedimiento, la autoridad consultante remitió el expediente con las actuaciones para Dictamen por esta Institución Consultiva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

## II CONSIDERACIONES

### **Primera.- Sobre el carácter de la consulta y alcance del dictamen**

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, establece en su artículo 10.4 que resulta preceptiva la consulta a esta Institución de los *“proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

Conforme a la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ4º, son reglamentos ejecutivos *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*.

La norma proyectada tiene por objeto el desarrollo de los requisitos que deben cumplir las Unidades Sanitarias Móviles (USM) utilizadas por los servicios de prevención de riesgos laborales para obtener la autorización sanitaria, el procedimiento a seguir para la comunicación de sus actividades, así como otros aspectos para mejorar la vigilancia y control de las actividades sanitarias realizadas mediante estas USM, en desarrollo de lo establecido en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto

39/1997, de 17 de enero, y en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo.

Por ello, queda justificado el carácter ejecutivo del texto proyectado y, consecuentemente, el carácter preceptivo del dictamen solicitado.

### **Segunda.- Procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto.**

En el procedimiento de elaboración del proyecto que se dictamina se han observado los trámites previstos en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.

Además, se ha seguido lo dispuesto en el Decreto 24/2009, de 13 de febrero del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, respecto a la confección y trámite del documento normativo objeto de dictamen.

Con fecha 2 de febrero de 2024, el conseller competente resolvió iniciar el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto de referencia.

Se ha practicado el trámite de consulta pública previa, a fin de recabar la opinión de la ciudadanía y organizaciones representativas, durante un plazo de un mes, con fecha de inicio el 26 de marzo de 2024 y finalización el 25 de abril de 2024. Conforme se desprende del informe de la directora general de Salud Pública, de fecha 29 de abril de 2024, del que se concluye que no se ha registrado aportaciones dentro del señalado plazo.

De fecha 29 de abril de 2024, es el informe de necesidad y oportunidad, acerca de la elaboración de la norma proyectada y a cargo de la mencionada directora general.

Obran en el expediente, emitidos por la misma Dirección General, el informe sobre el impacto de género y un informe donde se analiza de manera acumulada el impacto de la norma en la infancia y la adolescencia y en la familia. En el de impacto de género se concluye que el proyecto de Decreto tiene un impacto positivo y, además, que la redacción de la norma contempla en todo momento la perspectiva de género y utiliza un lenguaje inclusivo.

En relación con dichos informes sobre el impacto de género, en la familia y en la infancia y la adolescencia y la familia, como ya ha sostenido este Consell en dictámenes anteriores sobre proyectos normativos, tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia (Dictámenes 569/2016, 773/2016 y 567/2021, entre otros).

Ello no obstante, debe indicarse que en el informe primeramente citado, emitido tras la consulta a la Abogacía de la Generalitat, consta que se ha contado con el asesoramiento de la Unidad de igualdad de la consellería consultante.

Por otro lado, para que los informes de impacto resulten efectivos tienen que contener una serie de datos que permitan el análisis sobre la situación en el ámbito en el que la norma desplegará sus efectos. Reunida esta información se podrá determinar si la norma de referencia tiene impacto positivo o negativo y, en caso de impacto negativo, adoptar medidas en el ámbito de la norma proyectada (Dictamen 383/2017, por todos).

Por otra parte, no consideramos adecuado que se hayan acumulado en un solo informe los relativos al impacto sobre la infancia y la adolescencia y sobre la familia, ya se trata de informes que recaen sobre realidades distintas y están previstos en normativas diferentes, tal y como en el propio informe emitido se indica.

Consta incorporada la Memoria Económica, de fecha 29 de abril de 2024, de la que se desprende que la aprobación del Proyecto de Decreto no conlleva incremento del gasto en el Presupuesto de la Generalitat de este ejercicio y futuros, tal y como queda reflejado en la disposición adicional única del Decreto proyectado.

Igualmente, se ha emitido informe económico favorable del director general de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad, de fecha 20 de junio de 2024.

Por su parte, obra informe de Coordinación Informática de la subdirectora general de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para la Salud de la Conselleria de Sanidad, de fecha 6 de junio de 2024.

Se ha emitido informe de huella de los grupos de interés, a cargo del Subsecretario de la Conselleria de Sanidad, de fecha 1 de julio de 2024.

Se ha dado traslado del contenido del Proyecto para alegaciones a las consellerias con competencias por razón de la materia, habiéndose formulado las que constan reseñadas en el Informe sobre alegaciones, de la directora general de Salud Pública, de fecha 1 de agosto de 2024.

Se ha practicado el trámite de información pública, publicándose el anuncio en el DOGV nº 9931, de fecha 6 de septiembre de 2024, con el resultado que obra en el informe de la Dirección General de Salud Pública, de fecha 29 de octubre de 2024, sobre el señalado trámite, en el que constan las entidades que han comparecido y formulado alegaciones dentro del citado trámite.

Obra el informe de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 1 de abril de 2025, e informe ulterior de la Dirección General tramitadora, de fecha 4 de junio de 2025.

Por último, se ha incorporado Informe favorable del Subsecretario de la Conselleria de Sanidad de fecha 23 de junio de 2025.

En definitiva, el procedimiento se ha desarrollado de conformidad con la normativa legal y reglamentaria de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat antes citada.

### **Tercera.- Marco normativo y justificación del proyecto de Decreto.**

El artículo 149.1.7.a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, correspondiendo a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en dicha materia, de acuerdo con el artículo 51.1 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

En desarrollo de su competencia en materia laboral, el Estado dictó, en materia de prevención de riesgos laborales, la siguiente normativa básica:

- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en particular se regulan los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales en los siguientes preceptos: art. 30, art. 31, art. 32, Disposición adicional 2a, Capítulo IV)

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (en particular, el artículo 15 regula los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales).

En el ámbito normativo autonómico propio, la Orden de 20 de febrero de 1998, del conseller de Sanidad, desarrolla las competencias de la autoridad sanitaria en la Comunidad Valenciana, según lo establecido en el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero. Esta orden se enfoca en establecer los criterios mínimos que la autoridad sanitaria utilizará en la elaboración de informes sobre instalaciones sanitarias y acciones relacionadas con la vigilancia de la salud y la prestación de asistencia sanitaria en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, según un documento de la Generalitat Valenciana.

La orden citada define las funciones de la autoridad sanitaria en la Comunitat Valenciana en relación con los servicios de prevención de riesgos laborales, especialmente en lo que respecta a las instalaciones y actividades sanitarias y la vigilancia de la salud de los trabajadores.

Por su parte, la Orden de 25 de noviembre de 2002, de la Conselleria de Sanidad, regula el procedimiento de autorización de las instalaciones sanitarias de prevención de riesgos laborales, establecido en la Orden de 20 de febrero de 1998, antes citada, de la Conselleria de Sanidad, siendo de aplicación a las instalaciones sanitarias, fijas o móviles, de los servicios de prevención propios o mancomunados y, en general, a las instalaciones sanitarias ubicadas en las empresas para la realización de actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores según lo dispuesto en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo, aun cuando éstas sean utilizadas por trabajadores designados o por un servicio de prevención ajeno acreditado.

Desde las anteriores premisas, la iniciativa de elaboración del proyecto de Decreto se justifica, a tenor del informe de oportunidad, en la consideración de que:

*“La presente norma está incluida como una de las iniciativas reglamentarias a tramitar por esta conselleria en el marco del Plan Normativo de la Administración de la Generalitat 2024.*

*Los servicios de prevención de riesgos laborales realizan una parte importante de sus actividades en unidades móviles, principalmente los reconocimientos médicos de las personas que trabajan, que deben equiparar sus condiciones a las instalaciones fijas. Además, en el entorno laboral se ha observado la aparición de nuevas modalidades de centros donde se realizan actividades sanitarias, como las instalaciones temporales en recintos de empresas, no contempladas en la regulación actual.*

*En la actualidad, la legislación que regula las condiciones de las unidades sanitarias móviles se encuentra a nivel nacional, la cual requiere un desarrollo más específico para facilitar su cumplimiento y su control. Principalmente en lo que afecta al apartado 7 del Artículo 5. Recursos materiales, 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.*

*En relación con ello, el Artículo 19 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece que las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención asumirán directamente el desarrollo de aquellas funciones señaladas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que hubieran concertado, sin perjuicio de que puedan:*

a) *Subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad.*

b) *Disponer mediante arrendamiento o negocio similar de instalaciones y medios materiales que estimen necesarios para prestar el servicio en condiciones y con un tiempo de respuesta adecuado, sin perjuicio de la obligación de contar con carácter permanente con los recursos instrumentales mínimos a que se refiere el artículo 18.*

*Las competencias de las administraciones sanitarias en Salud Laboral están establecidas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en el capítulo IV del título I, en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, artículo 33, y en el artículo 10 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, destacando entre sus funciones el establecimiento de medios adecuados para la evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que se realicen en las empresas por los servicios de prevención actuantes, y la implantación de sistemas de información adecuados.*

*La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, en su artículo 27.3, establece 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 las Comunidades Autónomas en la apertura y en el funcionamiento en sus respectivos ámbitos territoriales, de los centros, servicios y establecimientos sanitarios.*

*En desarrollo de las previsiones contenidas en la citada Ley, mediante 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, y se regula una nueva clasificación, denominación y definición común de los mismos para todas las Comunidades Autónomas. En este sentido, en su anexo II se definen y contemplan expresamente los denominados servicios o unidades preventivo-asistenciales de medicina del trabajo.*

*La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, establece en su artículo 31.5 que, para poder actuar como servicios de prevención, las entidades especializadas deberán ser objeto de acreditación por la administración laboral, autoridad laboral, mediante la comprobación de que reúnen los requisitos que se establezcan reglamentariamente y previa aprobación de la administración sanitaria en cuanto a los aspectos de carácter sanitario.*

*(...)*”.

Así, se ha elaborado este proyecto normativo con rango de Decreto del Consell, en uso de las competencias atribuidas a la Generalitat y dentro de la potestad reglamentaria que ostenta el Consell, conforme al artículo 29.1 del Estatut, como órgano colegiado de gobierno de la Generalitat.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido del Decreto proyectado.**

El Proyecto de Decreto consta de un Preámbulo numerado, doce artículos, sin divisiones intermedias, y una parte final compuesta de una Disposición Adicional única, una Disposición Derogatoria única y dos Disposiciones Finales, todas ellas tituladas.

El texto presenta el contenido siguiente:

Preámbulo

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Artículo 3. Definición

Artículo 4. Requisitos para la autorización sanitaria

Artículo 5. Procedimiento

Artículo 6. Otras autorizaciones

Artículo 7. Comunicación de actividades sanitarias

Artículo 8. Actividades sanitarias para desarrollar mediante USM

Artículo 9. Limitación del uso de unidades sanitarias móviles

Artículo 10. Protección de datos de carácter personal

Artículo 11. Seguimiento, control y calidad de las actuaciones

Artículo 12. Régimen sancionador

Disposición adicional única. Incidencia presupuestaria

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

Disposición final primera. Habilitación normativa

Disposición final segunda. Entrada en vigor

#### **Quinta.- Observaciones al proyecto de Decreto**

##### **A la estructura formal en general**

Se ha podido verificar que, con carácter general, se han seguido los criterios de sistemática y de técnica normativa que se hallan en el Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. En este sentido, los preceptos del Proyecto de Decreto se han numerado en cardinales arábigos y se han titulado, e igualmente las disposiciones de la

parte final se han numerado con ordinales, redactados en palabras, y se han titulado, siguiendo los criterios que se consignan en los artículos 25 y 28 del anterior Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero.

### **Al contenido del decreto proyectado**

El decreto proyectado es de naturaleza marcadamente procedimental, ello no obstante examinado suscita las observaciones siguientes:

#### **Al Preámbulo**

En la parte introductoria se echa en falta la cita de la competencia procedimental, ex artículo 49.1.3ª del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, en cuanto que, atendiendo a su titulación, el Decreto proyectado regula en el artículo 5 el procedimiento respecto a la autorización, apertura, funcionamiento, traslado, modificación o el cierre de las Unidades Sanitarias Móviles (USM).

El contenido de la parte expositiva debería especificar, asimismo, los principales trámites del procedimiento de elaboración de la disposición general, entre ellos, la práctica del trámite de consulta pública previa, respecto a lo previsto en el artículo 133.1 y concordantes de la Ley 39/2015.

Por último, la redacción final de la fórmula aprobatoria se ajustará a lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de modo que será “conforme con” u “oído” este “Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, en función de que, finalmente, se asuman o no las observaciones esenciales que puedan formularse.

Además de estas cuestiones formales, sugerimos que en esta parte expositiva de la norma proyectada se refieran las razones del rango normativo de esta, dado que lo que viene es a sustituir o derogar concretos preceptos de dos órdenes.

#### **A la parte dispositiva**

##### **Al Artículo 5. Procedimiento**

Recomendamos que el apartado 3 pase a ser el apartado 6, reenumerando, en consecuencia, los apartados 4, 5 y 6 como 3, 4 y 5. La razón de la recomendación es que lo que se dispone en el apartado 3 se refiere a cualquier resolución de las previstas en este artículo.

Por otra parte, en el apartado 2 se incluye el supuesto del cierre al que también se hace referencia en el apartado 4, por lo que recomendamos se

revisen ambos apartados para evitar que pueda existir alguna contradicción entre ellos.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Proyecto de Decreto, del Consell, de regulación de la utilización de las unidades sanitarias móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 23 de julio de 2025

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. CONSELLER DE SANITAT**