

Expediente Núm. 193/2016
Dictamen Núm. 194/2016

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 ordinaria por procedimiento escrito del día 1 de septiembre de 2016, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 8 de julio de 2016 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula el Registro del Principado de Asturias de Trabajadores expuestos a Agentes Cancerígenos o Mutágenos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se señalan los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Tras referirse al artículo 40.2 de la Constitución y a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de

Prevención de Riesgos Laborales, alude a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; al Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, 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 (los dos últimos se mencionan en relación con la colaboración que los servicios de prevención deben prestar a las autoridades sanitarias en materia de información en salud laboral).

Se expone, a continuación, que la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 establece como una de sus prioridades la mejora de los mecanismos de detección y prevención del cáncer laboral, lo que exige, a su vez, "la mejora de las fuentes de información que permitan la adecuada identificación de colectivos, actividades y empresas expuestas a cancerígenos químicos incluidos en los anexos I y II del Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro".

Menciona el contenido del Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los Riesgos relacionados con la Exposición a Agentes Cancerígenos durante el Trabajo, en cuanto establece las medidas generales para asegurar la protección de los trabajadores contra los riesgos cancerígenos; en particular, se refiere al contenido de sus artículos 8, 9 y 10. En relación con esa normativa, considera el Registro objeto de creación como "la principal herramienta de la autoridad sanitaria para impulsar la prevención primaria del cáncer laboral", y destaca que su implantación permitirá facilitar la identificación de los trabajadores expuestos que son diagnosticados de cáncer, ayudar al Instituto Nacional de la Seguridad Social en el procedimiento de su reconocimiento como enfermedad profesional y planificar la vigilancia post-ocupacional de los servicios de salud cuando corresponda.

Se detalla el contenido de la regulación, para cada uno de sus artículos, y 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 seis artículos, todos ellos titulados, relativos, respectivamente, al "objeto y ámbito de aplicación", a la "definición de agente cancerígeno y mutágeno", a la "obligación de comunicación y periodicidad", a los "datos que deberán ser comunicados", al "procedimiento de comunicación" y a la "comprobación de la información".

Al articulado le siguen tres disposiciones finales. La primera de ellas, relativa a la "comunicación inicial de datos", establece que los "servicios de prevención de riesgos laborales deberán efectuar la primera comunicación de datos en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del presente decreto", y que la misma "incluirá la información retrospectiva disponible", precisando que a partir de aquella "la información se actualizará con periodicidad semestral de acuerdo con lo previsto en el artículo 3". La segunda, dedicada a la "habilitación normativa y modificación de los anexos", habilita "al titular de la Consejería competente en materia de salud a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto y, en particular, sobre la presentación de la documentación en diferentes formatos electrónicos". Asimismo, establece que "los anexos del presente decreto podrán ser modificados mediante resolución de la Consejería competente en materia de salud". Por último, la tercera fija la entrada en vigor del Decreto "a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias".

Completan el proyecto de Decreto tres anexos, titulados, respectivamente, "Datos que deberán ser comunicados", "Escrito de presentación", y "Formato de listado de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos o mutágenos".

2. Contenido del expediente

El expediente de elaboración de la norma se inicia mediante propuesta del titular de la Dirección General de Salud Pública, de fecha 16 de noviembre

de 2015, en la que se especifica que corresponden a la misma las competencias en materia de salud laboral, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 67/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Sanidad. También se refleja, “en relación con la prevención de los riesgos laborales específicos producidos por agentes cancerígenos y las obligaciones del empresario para conseguir dicha prevención”, que “la norma de referencia es el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo”. Entre las obligaciones que dicha norma establece “están las de disponer de una lista actualizada de los trabajadores que presenten algún riesgo para la seguridad o la salud derivado de sus actividades laborales; conservar los historiales médicos individuales y la lista mencionada durante 40 años después de terminada la exposición; y suministrar a las autoridades sanitarias la información cuando lo soliciten, en particular el número de trabajadores expuestos y la lista actualizada”. En consecuencia, “con el objetivo de asegurar el cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 665/1997, y a la vista del informe justificativo emitido por el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental”, propone el inicio de la tramitación.

Figura asimismo la memoria justificativa, suscrita en fecha que no consta por el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental. En ella explica, en cuanto a las “razones que justifican crear un registro de trabajadores expuestos”, que “de los seis grupos de enfermedades profesionales” contemplados en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Cuadro de Enfermedades Profesionales en el Sistema de la Seguridad Social y se establecen Criterios para su Notificación y Registro, el “correspondiente a cancerígenos es con mucho en el que hay mayor infradeclaración”. Añade que “precisamente Asturias es la comunidad autónoma que tiene un mayor índice de incidencia normalizado de partes de enfermedad profesional por agentes cancerígenos desde el año 2012, debido en gran medida a la puesta en marcha del Programa de detección y comunicación de sospechas de cáncer profesional en 2011”; programa que, pese a sus ventajas,

presenta limitaciones que requieren la implantación de un instrumento diferente, como el Registro regulado. Señala también que “la prevención primaria del cáncer es una medida fundamental para disminuir el impacto de esta enfermedad”, y recuerda “la Conferencia Internacional sobre los determinantes ambientales y laborales del cáncer que tuvo lugar en Asturias en 2011”, resultado de la cual es el documento “Declaración de Asturias: un llamamiento a la acción”, entre cuyas “recomendaciones clave” se encuentra la de “realizar investigaciones para descubrir causas ambientales y laborales del cáncer aún no reconocidas que sirvan de orientación para adoptar nuevas medidas de prevención”. Añade que la “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 ha establecido entre sus prioridades la detección y prevención del cáncer laboral, así como la mejora de las fuentes de información para permitir su identificación”, y cita a continuación el “Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los Riesgos relacionados con la Exposición a Agentes Cancerígenos durante el Trabajo”, reseñando que el artículo 9 “trata de la documentación que el empresario está obligado a disponer, fundamentalmente la que se refiere a los resultados de la evaluación de riesgos, y a una lista actualizada de los trabajadores encargados de realizar las actividades respecto a las cuales los resultados de las evaluaciones de riesgos revelen algún riesgo para la seguridad o la salud de los trabajadores”, y que el artículo 10 versa “sobre la información que el empresario debe suministrar a las autoridades competentes, tanto laborales como sanitarias, cuando lo soliciten, entre la que merece destacar, en relación con el objeto del presente decreto, el número de trabajadores expuestos y, en particular, la lista actualizada de dichos trabajadores prevista en el artículo 9”. Por último, menciona que la Ponencia Técnica de Cáncer Laboral constituida en el seno del Comité de Cáncer de Asturias “ha consensuado un documento de posicionamiento de las Administraciones públicas en Asturias denominado ‘Prevención del cáncer laboral: es tiempo de actuar’”, en el que, entre otras propuestas, se contiene la de creación de un registro de trabajadores expuestos a sustancias cancerígenas.

Se acompañan un proyecto de Decreto y una memoria económica suscrita el día 12 de noviembre de 2015 por el Director General de Salud Pública, en la que se indica que la propuesta no comporta incremento del gasto, dado que “en las actividades de recepción de la información solicitada, así como en el registro y la comprobación de la misma se emplearán los recursos humanos y materiales propios de la Consejería de Sanidad”.

Con fecha 18 de noviembre de 2015, el Consejero de Sanidad dicta Resolución por la que se ordena la tramitación del procedimiento, a propuesta de la Dirección General de Salud Pública.

Mediante Resolución de 24 de noviembre de 2015, el Consejero de Sanidad acuerda someter el texto al trámite de información pública señalado en el artículo 33.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias. Consta en el expediente la publicación del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de fecha 11 de diciembre de 2015.

El día 27 de noviembre de 2015, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite un borrador del proyecto de Decreto a diversas entidades que pudieran resultar afectadas por la futura disposición, entre las que se encuentran distintas sociedades de prevención, diferentes empresas y la Universidad de Oviedo.

Durante el mes de diciembre de 2015 presentan alegaciones tres empresas, la Universidad de Oviedo, una entidad pública empresarial, una sociedad de prevención y, de forma conjunta, dos asociaciones y una federación de servicios de prevención.

Con fecha 4 de febrero de 2016, el Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental emite informe sobre las alegaciones presentadas, a las que da respuesta, y precisa que son “tenidas en cuenta” las siguientes: “modificar la tramitación administrativa de la comunicación de datos, eliminando la obligación de presentar fichas individuales y sustituyéndolas por un listado, que además de tener que ser presentado sellado en el registro deberá ser enviado por correo electrónico a la Consejería de Sanidad en formato de hoja de

cálculo./ Conceder más tiempo para la comunicación inicial de datos, pasando de tres a seis meses./ Se mantiene la exigencia de comunicar retrospectivamente los datos, pero matizando en el texto del Decreto que solo afecta a los trabajadores que permanecen en activo en la empresa./ Modificar la redacción del artículo 1 para evitar interpretaciones erróneas en el ámbito de aplicación". Reseña también que son desestimadas las alegaciones de: "Retrasar la entrada en vigor de la norma hasta que se habiliten medios electrónicos de comunicación./ Ampliar el plazo semestral de comunicación./ Integrar la obligación de comunicación en la memoria de actividades de los servicios de prevención ajenos y mancomunados./ Definir criterios de exposición a agentes cancerígenos y mutágenos./ Solicitar la comunicación de datos al empresario./ Considerar al empresario como único responsable del incumplimiento en la comunicación de datos./ Armonizar un sistema de comunicación idéntico para todas las Comunidades Autónomas./ Vulneración de principios de la Ley de garantía de unidad de mercado./ Modificar el proyecto de registro de trabajadores expuesto a agentes cancerígenos para que se asemeje a otro tipo de registros./ Trasladar la responsabilidad de la comunicación de datos a los directores de departamentos, proyectos y laboratorios cuando el uso de cancerígenos se deba a fines docentes o de investigación". En particular, y respecto a la alegación consistente en "retrasar la entrada en vigor de la norma hasta que se habiliten medios electrónicos de comunicación", admite que, "si bien siempre es posible utilizar la última tecnología para comunicar datos y prescindir del formato en papel -de hecho la propuesta de modificación del Decreto contempla la comunicación a través del correo electrónico de un fichero en formato de hoja de cálculo-, el hecho de que alguno de los trabajadores del registro pueda resultar afectado varios años más tarde por un tipo de cáncer incluido en el Cuadro de Enfermedades Profesionales aconseja que las comunicaciones queden registradas en formato papel con la firma y el sello correspondientes del servicio de prevención, de forma que no quede duda alguna sobre la veracidad de los datos registrados".

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 formuladas por la de Presidencia y Participación Ciudadana, sustancialmente de orden formal o técnico. Entre ellas, se advierte que “la disposición transitoria única debería ser final, pues se entiende que lo que hace esta disposición es diferir la aplicación del artículo 3 del Decreto, pues de acuerdo con él la primera comunicación se debería realizar antes del mes de agosto, si bien, conforme a lo dispuesto en la disposición transitoria, la primera comunicación se hará en seis meses desde la entrada en vigor del Decreto, esto es, como muy pronto, en el mes de septiembre”. Al efecto, se invoca “el apartado 40 (disposiciones transitorias) de las Directrices de técnica normativa, en relación con la regla 42 (disposiciones finales), apartado f)”.

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 favorable por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos, toda vez que no se generan nuevos costes.

El día 28 de abril de 2016, la Directora del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales muestra su “pleno acuerdo con el objetivo que persigue” la norma, y, en cuanto al texto, solicita la eliminación de “la concreta referencia” a dicho órgano contenida en el artículo 6, “con independencia de que pueda hacerse mención al mismo en la exposición de motivos como organismo que podría aportar su colaboración”. También propone suprimir la mención contenida en dicho precepto a dos artículos del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Las sugerencias formuladas se incorporan al texto del proyecto de Decreto, que es sometido nuevamente a las restantes Consejerías que integran

la Administración del Principado de Asturias (realizando observaciones de índole formal la Consejería de Presidencia).

A continuación, se adjunta al expediente una tabla de vigencias y un cuestionario para la valoración de propuestas normativas.

Con fecha 30 de mayo de 2016, emite informe la Secretaria General Técnica de la Consejería actuante en el que resume la tramitación efectuada y justifica la propuesta normativa.

El proyecto de Decreto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 20 de junio de 2016, según hace constar la Secretaria de la citada Comisión con fecha 21 del mismo mes al "objeto de recabar el preceptivo dictamen (...) del Consejo Consultivo".

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de julio de 2016, 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 regula el Registro del Principado de Asturias de Trabajadores expuestos a Agentes Cancerígenos o Mutágenos.

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 regula el Registro del Principado de Asturias de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos o mutágenos. 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 lo dispuesto en 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).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Sanidad de 18 de noviembre de 2015. Al expediente se han incorporado también el resto de documentos previstos en el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y debemos indicar que algunos de ellos (es el caso de la memoria económica y, aparentemente, también la memoria justificativa -pues no consta su fecha de emisión-) se unen anticipadamente a aquel, toda vez que se aportan el 12 de noviembre del mismo año. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de instrucción.

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 Secretaria General Técnica responsable de la tramitación. En cuanto a las observaciones formuladas por la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, advertimos que el órgano instructor acepta la sugerencia relativa a la consideración, por su contenido, de la inicial disposición transitoria por una final. En este sentido, debemos señalar que la referencia realizada en la propuesta a la fuente invocada resulta incompleta, pues únicamente se alude a las "Directrices de técnica normativa", sin precisar que las citadas son las aprobadas por Acuerdo del Consejo de

Ministros de 22 de julio de 2005, a las que da publicidad la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (Boletín Oficial del Estado de 29 de julio de 2005).

El proyecto se ha enviado a los operadores del ramo, presentando alegaciones varias empresas, la Universidad de Oviedo, una entidad pública empresarial, una sociedad de prevención y, de forma conjunta, dos asociaciones y una federación de servicios de prevención de implantación nacional. El contenido de las mismas ha sido objeto de análisis detallado en el informe del Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental de la Consejería instructora, en el que se justifica la aceptación de algunas de las observaciones y el rechazo de otras.

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

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-. El legislador estatal aborda de manera específica la salud laboral en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuyo artículo 12 establece que "la vigilancia en salud pública" (definida como "conjunto de actividades destinadas a recoger, analizar, interpretar y difundir información relacionada con el estado de salud de la población y los factores que la condicionan, con el objeto de fundamentar las actuaciones de salud pública") "tomará en cuenta, al menos", los "factores" que enumera, entre los que se encuentran "los riesgos relacionados con el trabajo y sus efectos en la salud". El artículo 19 de dicha Ley, que se ocupa de "la prevención de problemas de salud", afirma, a su vez, que "las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias (...), dirigirán las acciones y las políticas preventivas

sobre los determinantes de la salud, entendiéndose por tales una serie de factores “que influyen en la salud de las personas”, figurando entre ellos los “laborales”. En concreto, las prescripciones de la Ley en materia de salud laboral contemplan que “la actuación sanitaria” en este ámbito “comprenderá”, entre otros aspectos, la “Vigilancia de la salud de los trabajadores, individual y colectivamente, para detectar precozmente los efectos de los riesgos para la salud a los que están expuestos” -artículo 33.1.b)-. Entre las “actuaciones” que señala con tal propósito se encuentra la de “Desarrollar un sistema de información sanitaria en salud laboral que, integrado en el sistema de información de salud pública, dé soporte a la vigilancia de los riesgos sobre la salud relacionados con el trabajo” -artículo 33.2.a)-.

También la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se refiere, entre las “actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria”, en particular, a la “implantación de sistemas de información adecuados que permitan la elaboración, junto con las autoridades laborales competentes, de mapas de riesgos laborales, así como la realización de estudios epidemiológicos para la identificación y prevención de las patologías que puedan afectar a la salud de los trabajadores, así como hacer posible un rápido intercambio de información” -artículo 10, apartado b)-. Y, en desarrollo de la citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre, el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, tiene por objeto “la protección de los trabajadores contra los riesgos para su salud y su seguridad derivados o que puedan derivarse de la exposición a agentes cancerígenos o mutágenos durante el trabajo, así como la prevención de sus riesgos”. En él se definen las sustancias consideradas como “agente cancerígeno y mutágeno” y se articulan diversas obligaciones para el empresario, como la formación de “una lista actualizada de los trabajadores encargados de realizar las actividades respecto a las cuales los resultados de las evaluaciones mencionadas (...) revelen algún riesgo para la seguridad o salud” de los mismos.

Por otra parte, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención, establece en su artículo 39

la obligación de colaboración del servicio de prevención “con las autoridades sanitarias para proveer el Sistema de Información Sanitaria en Salud Laboral”, atribuyéndose al “personal sanitario” de dichos servicios la realización de la “vigilancia epidemiológica”.

En consecuencia, 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

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.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Sobre la parte expositiva.

El preámbulo de la norma sometida a nuestra consideración se inicia con la cita del artículo 40.2 de la Constitución, y continúa con las oportunas referencias a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales; a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública; a los Reales Decretos reguladores de los servicios de prevención, y, finalmente, al Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los Riesgos relacionados con la Exposición a Agentes Cancerígenos durante el Trabajo. Respecto a este último, se considera innecesario detallar su contenido en la forma en que se realiza, y, en particular, el de los artículos 9 y

10, siendo suficiente con una sucinta referencia a los mismos si se desea enfatizar la "relación con el objeto del presente decreto" del documento al que aquellos aluden, la "lista actualizada" de los trabajadores expuestos.

II. Sobre la parte dispositiva.

El artículo 3 establece la "obligación de comunicación y periodicidad" de la información de los trabajadores en activo que, "según la evaluación de riesgos, hayan estado expuestos en el pasado o puedan presentar exposición en el presente a uno o más agentes cancerígenos o mutágenos". La expresión "puedan presentar exposición en el presente" resulta imprecisa, pues parece referirse no solo a aquellos trabajadores expuestos, o que presenten exposición en el presente, sino también a aquellos "que puedan estarlo"; distinción que recoge, por ejemplo, el artículo 5 del Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, al referirse a la "prevención y reducción de la exposición".

Dado que el preámbulo de la norma proyectada se refiere expresamente a los artículos 9 y 10 del citado Real Decreto, en los cuales se especifica que los trabajadores incluidos en la lista actualizada son aquellos "sometidos" a la exposición -artículo 9.1.b)-, así como que la "información a las autoridades competentes" se refiere al "número de trabajadores expuestos" -artículo 10.1.d)-, ha de entenderse que la información a la que se alude en el artículo 3 es la que concierne a los trabajadores que presenten de manera efectiva dicha exposición; interpretación que concuerda, por lo demás, con el contenido del anexo I. Por tanto, resulta conveniente una nueva redacción para mayor claridad en la que se sustituya la expresión "puedan presentar exposición en el presente" por la de "presenten exposición en la actualidad".

El artículo 5 señala, en su apartado 1, que los datos que deberán ser comunicados se enviarán "a la Dirección General competente en materia de salud pública a través del Registro de la Consejería competente en materia de salud o de los registros y oficinas habilitadas para la presentación de documentación por la legislación reguladora del procedimiento administrativo".

La disyuntiva formulada carece de sentido, pues el Registro de la Consejería competente se encuentra incluido en la segunda categoría, siendo suficiente la referencia a la presentación en “los registros y oficinas habilitadas para la presentación de documentación por la legislación reguladora del procedimiento administrativo”.

Las restantes previsiones del precepto -contenidas en los apartados 2, 3 y 4- suscitan diversas cuestiones. En primer lugar, del mismo resulta que se obliga a los destinatarios a presentar el listado en papel (en sobre cerrado dirigido al “responsable del Registro”) y a remitirlo por correo electrónico (en este caso, a la dirección indicada en el anexo III; dirección que, por otra parte, se desconoce si corresponde con el titular “responsable” anteriormente señalado, sin que exista en la norma ninguna referencia específica a la figura de la persona encargada del Registro).

Al respecto, ya durante la fase de alegaciones una de las formuladas (en concreto, por dos asociaciones y una federación de servicios de prevención) reprocha la falta de previsión de la posibilidad inmediata (en el momento de entrada en vigor de la norma) de presentar la documentación por medios electrónicos, e invoca al efecto el artículo 12.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La disposición final séptima de dicha Ley establece su entrada en vigor “al año de su publicación en el ‘Boletín Oficial del Estado’”, si bien dispone, a continuación, que “no obstante, las previsiones relativas” a diversas materias, entre las que se encuentra el “registro electrónico (...), producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de esta Ley”. En este sentido, la disposición transitoria cuarta de la misma norma, relativa al “Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general”, especifica que “Mientras no entren en vigor las previsiones relativas” a las materias contempladas en la disposición final séptima “las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias,

que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones”.

De ello se desprende, por tanto, que en el ámbito autonómico resulta aplicable el vigente Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático, cuyo artículo 4 establece entre sus funciones las de “Recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites, servicios y procedimientos que se especifiquen en su norma reguladora”, y “Recibir y, en su caso, remitir cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados y dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro”. Su artículo 5.1 añade, además, que la “presentación en el registro telemático tendrá carácter voluntario para las personas interesadas, siendo alternativa a la utilización de los medios señalados en el apartado 4 del artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo que una norma con rango de ley establezca otra cosa en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos”.

En consecuencia, la presentación de los datos por vía electrónica tiene como cauce adecuado, con arreglo a la normativa actualmente aplicable, la presentación a través del Registro Telemático del Principado de Asturias, sin que pueda imponerse a los destinatarios de la norma proyectada la obligación de su remisión a una dirección de correo electrónico.

Sentado lo anterior, debemos referirnos de nuevo a la mencionada Ley 39/2015, pues, al margen de lo señalado respecto a la entrada en vigor de sus previsiones en materia registral, no puede dejar de recordarse su declarado propósito de que la tramitación electrónica constituya una “actuación habitual” para las Administraciones. Tampoco puede obviarse que su artículo 14.2 establece la obligación de “relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas” para la “realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo” a determinados sujetos, entre los que se encuentran “las personas jurídicas”. Dado que los destinatarios de la norma -y

de la obligación de comunicación que implica- son "los servicios de prevención de riesgos laborales, tanto ajenos como de las empresas que hayan asumido la actividad preventiva con recursos propios o mancomunados"-, la autoridad consultante debe tener presente que la obligación de presentación en papel que establece la norma proyectada contraviene tal previsión y, en general, los postulados de la nueva regulación, cuya entrada en vigor, con las salvedades ya citadas, tendrá lugar el próximo mes de octubre.

A la vista de ello, no puede compartirse ni la justificación dada en el informe del Responsable de Epidemiología Laboral y Ambiental para rechazar la alegación consistente en "retrasar la entrada en vigor de la norma hasta que se habiliten medios electrónicos de comunicación", ni el propósito expresado en el inciso inicial del artículo 5.4, que establece la obligación de envío de los listados "en formato de hoja de cálculo" para "facilitar el registro informatizado en la Dirección General competente en materia de salud pública".

En cuanto a la primera, sostiene que "el hecho de que alguno de los trabajadores del registro pueda resultar afectado varios años más tarde por un tipo de cáncer incluido en el Cuadro de Enfermedades Profesionales aconseja que las comunicaciones queden registradas en formato papel con la firma y el sello correspondientes del servicio de prevención, de forma que no quede duda alguna sobre la veracidad de los datos registrados". Tal apreciación desconoce las garantías de autenticidad e integridad de los documentos electrónicos que recoge ya la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos -cuyo contenido incorpora ahora la citada Ley 39/2015-, sin que pueda, en definitiva, considerarse que la presentación por vía electrónica del correspondiente formulario predispone una menor "veracidad" de los datos contenidos en él.

En cuanto a la justificación que la propia norma expresa en relación con la obligación de remitir el listado en "formato de hoja de cálculo" ("facilitar el registro informatizado"), debe recordarse que la regulación de las nuevas tecnologías en el ámbito administrativo, en cuanto a su aplicación en las relaciones entre la Administración y el ciudadano, tiene como premisas no solo

los beneficios a nivel interno que para aquella puede reportar, sino también la utilidad que representa para los interesados, configurándose, en consecuencia, la posibilidad de relacionarse electrónicamente como un derecho.

En resumen, y en cuanto al modo de presentación, la autoridad consultante debe valorar, en primer lugar, el interés que puede resultar de admitir, desde el momento de entrada en vigor de la norma, su presentación telemática de acuerdo con el Decreto 111/2005, de 20 de noviembre, sobre Registro Telemático, empleando para ello los formularios contemplados en los actuales anexos II y III. En segundo lugar, debe suprimir la obligación de remisión por vía electrónica actualmente establecida en el artículo 5.4.

En otro orden de cosas, el artículo 5.2 obliga a presentar el listado o listados de los trabajadores en un sobre cerrado, con la advertencia de que el mismo “contiene datos de carácter personal por lo que sólo se abrirá por el responsable del Registro del Principado de Asturias de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos o mutágenos”. Al respecto, advertimos que la norma no efectúa ninguna otra referencia al empleado público encargado del Registro, si bien es de suponer que, dada la adscripción del Registro a la Dirección General competente en materia de salud pública, aquel deberá pertenecer a la misma. Asimismo, puesto que el artículo 4.2 dispone que en el “uso y tratamiento de la información la Dirección General competente en materia de salud pública adoptará las medidas de gestión y organización que resulten necesarias para asegurar la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos, así como las conducentes a hacer efectivas las garantías, obligaciones y derechos reconocidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”, la obligación de presentación del listado en “sobre cerrado” resulta innecesaria, pues el objetivo que tal medida parece pretender garantizar (preservar la confidencialidad de los datos tratados) se encuentra adecuadamente cubierto con arreglo a las previsiones de la citada Ley Orgánica 15/1999. En particular, su artículo 10 prescribe que el “responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de

carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos”.

III. Sobre los anexos.

La titulación de los anexos debe respetar lo previsto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992 y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 29 de marzo de 1993, que señala que, “de haber varios, se numerarán en ordinales escritos en letra mayúscula”.

En cuanto al contenido del anexo I, observamos, en primer lugar, que resulta parcialmente coincidente con el del formulario previsto en el anexo III, “Formato de listado de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos o mutágenos”. En concreto, todos los apartados de los epígrafes “Datos de la comunicación”, “Datos del notificador”, “Datos de identificación del trabajador” y “Datos laborales del trabajador” se corresponden con el citado formato, cuya inclusión en el anexo III, en cuanto formulario o modelo de listado, resulta adecuada, siendo, por tanto, superflua la enumeración contenida en el anexo I. Únicamente deberán añadirse las especificaciones incluidas entre paréntesis, en las que se indican el formato de fecha y el contenido exacto opcional con el que debe cubrirse el listado, así como la expresión que corresponde a los acrónimos utilizados (“CNO” y “CAS”).

En segundo lugar, los restantes párrafos que integran el anexo I constituyen contenido normativo impropio de un anexo, por lo que deben integrarse en el articulado. En este sentido, debemos recordar que, si bien la Guía autonómica no efectúa previsión específica alguna al respecto, las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a las que cabe recurrir con carácter orientativo, sí detallan que “los anexos contendrán:/ a) Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos./ b) Relaciones de personas, bienes,

lugares, etc., respecto de los cuales se haya de concretar la aplicación de las disposiciones del texto./ c) Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo./ d) Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo". Con ninguno de ellos se corresponden las previsiones de los cuatro últimos párrafos del actual anexo I, en el que se aclara, en primer lugar, que la "comunicación inicial incluirá a todos los trabajadores en activo que están o hayan estado expuestos a riesgo cancerígeno o mutágeno, es decir, a aquellos cuyo puesto de trabajo está clasificado con riesgo cancerígeno o mutágeno en algún momento del primer semestre a que se refiere la comunicación, así como a los trabajadores cuyo puesto de trabajo actual no esté clasificado con riesgo cancerígeno o mutágeno, pero lo haya estado en algún momento del pasado y exista prueba documental de ello en la empresa". Tal precisión encuentra su correcto acomodo en el primer apartado del artículo 3, relativo a la "Obligación de comunicación y periodicidad". Igualmente, deben incorporarse a este precepto las especificaciones contenidas en los dos últimos párrafos del anexo, en las que se precisa el tratamiento que debe recibir la situación consistente en que un trabajador cese "una exposición" e inicie "otra diferente en el mismo o en otro puesto de trabajo", así como la definición de "periodo de exposición".

Asimismo, resulta prescindible el primer inciso del séptimo párrafo del actual anexo I, en el que se dispone que, "A partir de la comunicación inicial, la información se actualizará semestralmente", por ser reproducción del inciso final de la disposición final primera, y debe añadirse al anexo III la prescripción relativa a "la opción `sin variación en los datos´" como uno de los "motivos de la comunicación".

En consecuencia, se considera necesaria la supresión del anexo I, modificándose la correspondiente remisión contenida en el artículo 4.1, que deberá sustituirse por la referencia al anexo segundo (actual anexo tercero, que pasaría a ser aquel al suprimirse el primero), en el que figuran los "datos que deberán ser comunicados", y la adaptación. Habrá, por tanto, que proceder a modificar la numeración de los restantes anexos, que, según lo expuesto,

pasarán a denominarse Anexo Primero -"Escrito de presentación"- y Anexo Segundo -"Formato de listado de trabajadores expuestos a agentes cancerígenos o mutágenos"-, con la consiguiente adaptación de las remisiones que a los mismos efectúa el artículo 5.

Por lo demás, deberían revisarse los aspectos tipográficos. En concreto, según las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía autonómica, 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.