



PN-258/23

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIÓN DE SOSPECHAS DE ENFERMEDADES PROFESIONALES EN ARAGÓN.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.5 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante, LPGA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, dentro del procedimiento de elaboración normativa, ha de emitirse informe de la Secretaría General Técnica del Departamento en el cual se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

Consecuentemente, en el presente informe, de acuerdo con lo establecido en el citado precepto legal, se analizan, separadamente, el procedimiento de tramitación que ha de seguir el proyecto de Orden impulsado por parte de la Dirección General de Salud Pública, y el contenido material de la norma.

1. CORRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN SEGUIDO.

a) Orden de inicio del procedimiento.

El procedimiento de elaboración se inicia mediante Orden de 28 de noviembre de 2023, del Consejero de Sanidad, adoptada en cumplimiento del artículo 42.1 de la LPGA. En dicha Orden se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de un proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de comunicación de sospechas de enfermedades profesionales en Aragón.

En dicha Orden de inicio se encomienda a la Dirección General de Salud Pública la elaboración y tramitación del proyecto normativo, sin perjuicio de la coordinación, supervisión e impulso por parte de la Secretaría General Técnica.

b) Elaboración del proyecto normativo y memoria justificativa.

La Dirección General de Salud Pública ha procedido a la redacción del proyecto normativo, emitiendo la memoria justificativa prevista en el artículo 44.1 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aportando asimismo memoria económica e informe de impacto de género.



Dicha memoria justificativa, de fecha 21 de diciembre de 2023, razona el marco competencial, el procedimiento de elaboración y la inserción en el ordenamiento jurídico, así como el contenido del proyecto normativo elaborado y los efectos o impacto social de su aprobación. En dicha memoria se señala el coste económico que se estima aparejado a la aprobación de la norma, para el desarrollo de una aplicación informática que ya ha sido adjudicada y desarrollada, con lo que no se prevén gastos adicionales, al margen del mantenimiento y posibles mejoras que pueda requerir en un futuro la citada aplicación.

c) Trámite de audiencia e información pública.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo ha de sustanciarse una consulta pública previa, que durará un mínimo de quince días naturales y un máximo de treinta días naturales, y se hará efectiva a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón, de conformidad con el artículo 43 de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. Dicho periodo de consulta se llevó a cabo iniciándose el 29 de noviembre de 2023 y finalizando el 14 de diciembre de 2023, cumpliendo, por tanto, con lo dispuesto legalmente.

De acuerdo con el artículo 47 LPGA se considera preciso llevar a cabo el trámite de audiencia e información pública, por un plazo mínimo de quince días desde la publicación en el Boletín Oficial de Aragón, debiéndose incorporar al procedimiento el informe de la Dirección General de Salud Pública con la valoración de las alegaciones formuladas.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, han de publicarse en el Portal de Transparencia los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, así como las memorias, informes y dictámenes que conformen el expediente del procedimiento de elaboración normativa.

d) Petición de informes preceptivos.

De acuerdo con el artículo 44.4 LPGA, corresponde incorporar al procedimiento el informe de impacto de género, elaborado por esta Secretaría General Técnica. Dicho informe ha sido emitido con fecha 30 de enero de 2024.



Asimismo, conforme al artículo 48 LPGA resultan preceptivos tanto el informe de esta Secretaría General Técnica como el de la Dirección General de Servicios Jurídicos, por lo que, tras la emisión del presente informe, y tras la realización del obligado trámite de audiencia e información pública, procederá, al objeto de completar la tramitación del proyecto normativo, recabar el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

La disposición elaborada tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, en cuyo artículo 53 se crea el sistema de información en salud pública como sistema organizado de información relevante para la tutela de la salud pública y la toma de decisiones en dicha materia y en cuyo artículo 48.3.a) establece que la autoridad sanitaria, en coordinación con la autoridad laboral, integrará un sistema de información de salud laboral en el sistema de información de salud pública. Consecuentemente, la normativa elaborada viene a dar cumplimiento al citado mandato normativo de regular el procedimiento de comunicación de las sospechas de enfermedades profesionales en Aragón, lo que constituye un desarrollo de la Ley, otorgando a la norma la condición de reglamento ejecutivo, por lo que se requiere para su aprobación la emisión del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Dado que la aprobación del Decreto no comporta incremento de gasto presupuestario, al contarse ya con el desarrollo de la aplicación requerida para su aplicación, resulta innecesario el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13 de la Ley 17/2023, de 22 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2024.

e) Competencia para la aprobación.

La titularidad de la potestad reglamentaria queda determinada en el artículo 36 de la LPGA, correspondiendo dicha potestad al Gobierno de Aragón.

f) Conclusión sobre tramitación del procedimiento.

A la vista de los trámites realizados, según se reflejan en los apartados anteriores del presente informe, cabe concluir que la tramitación realizada se ha ajustado al procedimiento de elaboración de reglamentos regulado en la LPGA, todo ello sin perjuicio de que, con posterioridad a la emisión de este informe, resulte necesario realizar el trámite de audiencia e información pública y recabar, como se ha señalado y con carácter



preceptivo, el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

De acuerdo con las observaciones que puedan ser formuladas por tales órganos consultivos, corresponderá, en su caso, introducir las oportunas correcciones en el texto del proyecto normativo, con carácter previo a ser elevado al Gobierno de Aragón para su aprobación.

2. ANÁLISIS DEL CONTENIDO MATERIAL.

El proyecto normativo elaborado cuenta con una parte expositiva, seguida de 8 artículos, concluyendo con su parte final, en la que figuran dos disposiciones finales, relativas a habilitación normativa para los desarrollos normativos necesarios y a la entrada en vigor.

El presente reglamento tiene por objeto la regulación de actuaciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud que reconoce la Constitución Española de 1978 en su artículo 43 y dentro del marco competencial establecido en la propia Constitución, así como en los Estatutos de Autonomía. A los poderes públicos les compete organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

La normativa de ámbito nacional atribuye competencias y establece obligaciones a las autoridades sanitarias en relación con la prevención de riesgos laborales y la protección de la salud de los trabajadores.

Corresponde a las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria, según el artículo 10.b) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, *“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”*.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de carácter básico, destaca en su artículo 6.3 las actuaciones de las Administraciones Públicas estarán orientadas *a garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas*. Se reconoce, además, el protagonismo de las Comunidades Autónomas para diseñar y ejecutar una política propia en materia



sanitaria, en función de las competencias asumidas a través de los Estatutos de Autonomía, considerándolas suficientemente dotadas para hacer frente a las necesidades en de la eficiencia en la gestión.

El artículo 71.55.^a del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con los artículos 148.1.21 y 149.1.16 de la Constitución Española, atribuye en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia en materia de "*sanidad y salud pública, en especial, la organización, el funcionamiento, la evaluación, la inspección y el control de centros, servicios y establecimientos sanitarios. La Comunidad Autónoma participará, de acuerdo con el Estado, en la planificación y la coordinación estatal en lo relativo a sanidad y salud pública*".

La Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, crea en su artículo 53 el sistema de información en salud pública como sistema organizado de información relevante para la tutela de la salud pública y la toma de decisiones en dicha materia, sistema que de acuerdo con el artículo 48.3.a) es la autoridad sanitaria, en coordinación con la autoridad laboral, la que integrará un sistema de información de salud laboral en el sistema de información de salud pública.

El proyecto normativo tramitado se dicta al amparo de diversas normas estatales:

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, servicios que colaborarán con los servicios de atención primaria de salud y asistencia sanitarias especializada para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades relacionadas con el trabajo.
- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de EEPP en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.
- 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,
- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que establece el desarrollo de 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.



Con ello se procede a la regulación a través de la normativa autonómica del procedimiento de comunicación de sospechas de enfermedades profesionales en Aragón, con el fin de establecer un mecanismo de colaboración entre los servicios de prevención de riesgos laborales, los servicios de atención primaria y las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social para la detección y estudio de las sospechas de enfermedades profesionales. Asimismo, se establece cómo se llevará a cabo el procedimiento de comunicación de las sospechas de enfermedades profesionales.

En consecuencia, el proyecto normativo elaborado se desarrolla en cumplimiento de la Ley 5/2014, de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, en cuyo artículo 53 se crea el sistema de información en salud pública como sistema organizado de información relevante para la tutela de la salud pública, siendo competente la autoridad sanitaria autonómica para su aprobación.

Pasando al examen del texto del proyecto de Decreto, procede comenzar señalando que su parte expositiva debe facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta. El texto que antecede al articulado del proyecto debiera incorporar la fundamentación de las competencias que desarrolla, reflejando las bases constitucionales y estatutarias en las que se basa para su desarrollo normativo.

Resulta muy completa la relación de las normas de ámbito estatal y autonómico que fundamentan la posterior regulación del Decreto, tanto la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y la Ley 5/2014 de 26 de junio, de Salud Pública de Aragón, así como la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 y la Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo 2022-2027, que contempla el desarrollo y la puesta en marcha de un sistema de información orientado a la detección, notificación y reconocimiento de las Enfermedades Profesionales como diagnóstico de sospecha, en el ámbito de la atención primaria de salud y reconociendo la necesidad de establecer acuerdos de cooperación técnica entre la Administración autonómica y aquellas instituciones o entidades que trabajen en el ámbito de las patologías de origen laboral.



También se recoge en la exposición de motivos la adecuación del procedimiento de elaboración del Decreto a lo previsto en el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, pero resulta preciso indicar el cumplimiento de los principios de buena regulación que contemplan tanto el artículo 129 de la LPCAP como el artículo 39 de la LPGA.

En relación con el contenido del articulado, cabe efectuar las siguientes observaciones:

- a) Al enunciar, en el artículo 3, los profesionales implicados en el procedimiento regulados, en su letra d) se menciona a “las Mutuas colaboradoras de la Seguridad Social”, debiéndose aludir a los profesionales de dichas entidades, del mismo modo que se hace en los restantes ámbitos.
- b) En el artículo 4 se indica que la implementación en Atención Primaria del SALUD será progresiva, sin establecer el tiempo previsto para su completa implantación, dejándolo simplemente a expensas de las instrucciones que pueda dictar la Dirección General de Salud Pública, entendiéndose que la propia norma debe marcar un plazo en el que se complete dicha implantación, sin perjuicio de que en dicho periodo se marque el ritmo adecuado por parte de la citada Dirección General.
- c) En el artículo 5.3 párrafo segundo, según se prevé, el facultativo de Atención Primaria, ante la duda de la relación entre la enfermedad desarrollada y el trabajo, “podrá” comunicarla a la Dirección General de Salud Pública. Debería plantearse si ello conlleva una mera posibilidad, dejando por tanto la decisión al criterio del facultativo o si, por el contrario, la finalidad de la norma conlleva una obligación para que, ante la duda o probabilidad de la existencia de relación entre la enfermedad y el trabajo, cualquier facultativo tenga que comunicarlo a la Dirección General de Salud Pública. Si fuera de esta manera, convendría sustituir “podrá” por “deberá”.
- d) Tanto en el supuesto del artículo 5.3 como del 5.4 se alude a la comunicación por los facultativos del conocimiento de una enfermedad que podría ser calificada como profesional, sin establecer un plazo determinado para hacer efectiva tal comunicación a la entidad gestora o Mutua colaboradora, resultando deseable fijar un plazo cierto que otorgue seguridad jurídica al procedimiento.



- e) A lo largo del articulado no se determinan cuáles son los datos que se deben comunicar, por lo que, sin perjuicio de que la aplicación desarrollada los contemple, convendría establecerlos, bien a través de la incorporación de un artículo o apartado específico o bien incorporando un Anexo que precise dichos datos.
- f) Dado que en el artículo 8 se contempla la creación de una comisión técnica asesora, en la parte final de la norma debiera precisarse un plazo temporal para que dicha comisión proceda a constituirse.

En conclusión, se entiende que el proyecto normativo del Decreto elaborado es conforme a Derecho, si bien se considera necesario incluir en la parte dispositiva las competencias constitucionales y estatutarias y la debida mención a los principios de buena regulación, así como revisar el articulado según las observaciones señaladas, antes de recabar el preceptivo informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Jorge Luis Emperador Bartumeus