

Expediente: 61/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado.

Dictamen: 73/2003, de 29 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de diciembre de 2003,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo.

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 17 de octubre de 2003 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2003.

El expediente remitido a este Consejo está integrado por la siguiente documentación principal:

1. Acta de 15 de enero de 2003 de la reunión celebrada con motivo de la aplicación del Real Decreto 1002/2002, de 27 de septiembre, por el que se regula la venta y utilización de aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas, a propuesta de los Directores Generales de Salud y Comercio y Turismo, del Gobierno de Navarra.
2. Propuesta de elaboración de disposición general de la Secretaría Técnica y Sección de Consumo del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo.
3. Análisis técnico-jurídico de 28 de febrero de 2003 del Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica y del Jefe de la Sección de Consumo de dicho Departamento. Dentro de este análisis, se menciona como legislación de referencia, aparte del citado Real Decreto 1002/2002, el Decreto de la Generalitat de Cataluña 348/2001, de 4 de diciembre, por el que se regulan los centros de bronceado artificial. Con posterioridad, se ha dictado en el País Vasco el Decreto 265/2003, de 28 de octubre, por el que se regula la actividad de bronceado artificial mediante la utilización de radiaciones ultravioletas.
4. Anteproyecto de Decreto Foral.
5. Remisión del anteproyecto a la Asociación de Consumidores Irache, a la Asociación de Consumidores Santa María La Real, al Instituto Navarro de Salud Pública y a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra.
6. Alegaciones de la Asociación de Consumidores Irache de 6 de junio de 2003.
7. Consideraciones del Instituto Navarro de Salud Pública de 1 de agosto de 2003.
8. Alegaciones de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra de 7 de agosto de 2003.

9. Estudio de 25 de agosto de 2003 de las alegaciones recibidas.
10. Informe de la Sección de Consumo de 26 de agosto de 2003 complementario al estudio de las alegaciones.
11. Informe de 22 de mayo de 2003 de la Sección de Consumo en relación con la reunión mantenida con Organismos de Control para recabar información.
12. Información complementaria aportada por Organismos de Control.
13. Proyecto de Decreto Foral.
14. Informe de 26 de septiembre de 2003 de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.

La documentación presentada se ajusta así, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo del Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado.

Por otra parte, el Consejo de Navarra adoptó, con fecha 1 de diciembre de 2003, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo expuesto en el artículo 22 de la LFCN.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto regular las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado. Se dicta, según se hace

constar en el preámbulo del mismo, en ejercicio de las competencias que los artículos 53 y 56.1. b) y d) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) atribuyen a Navarra en materia de sanidad interior, industria y defensa de los consumidores. De acuerdo con dicha competencia se dictó la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (en adelante, LFS). El artículo 32 de esta Ley señala que “corresponde a la Administración de la Comunidad Foral el ejercicio de las potestades reglamentaria, de administración y revisora, en materia de sanidad interior, higiene, asistencia sanitaria...”.

Tratándose del ejercicio de competencias propias de Navarra en desarrollo de la LFS, en consecuencia, corresponde al Consejo de Navarra conocer y emitir dictamen preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan en Navarra las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado, consta de un preámbulo, quince artículos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Incorpora además, dos anexos que, respectivamente, contienen la “declaración de los establecimientos que prestan los servicios de bronceado artificial” y el “documento informativo obligatorio para entregar a los usuarios de aparatos de bronceado”.

En el preámbulo de este Decreto Foral se hace referencia, al Real Decreto 1002/2002, de 27 de septiembre, por el que se regula la venta y utilización de aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas. Señala, también, la competencia de Navarra para regular, en el ámbito de la Comunidad Foral las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado. Se añade que siendo cada vez mayor la demanda y utilización de aparatos de bronceado, y a la vista de que el uso de las radiaciones ultravioletas se ha relacionado con una serie de efectos perjudiciales para la salud, resulta necesario establecer las prescripciones que garanticen la salud y seguridad de los usuarios.

Los quince artículos, debidamente titulados, desarrollan el contenido sustancial del proyecto de Decreto Foral de la siguiente forma:

El artículo 1º contempla el objeto y la finalidad de la norma. Remite este precepto a la normativa estatal constituida por el Real Decreto 1002/2002 en cuanto a qué se debe entender por aparatos y centros de bronceado, incluyendo la prestación del servicio mediante aparatos de funcionamiento automático.

El control de estas actividades corresponde al Departamento que tenga atribuidas las competencias en materia de consumo según señala el artículo 2º. El inicio o modificación de estas actividades requiere la declaración normalizada obligatoria que se recoge en el anexo 1 de este Decreto Foral.

El artículo 3º regula con detalle la formación del personal de los centros de bronceado. Este personal deberá superar un curso de formación adecuado que determinará el otorgamiento del certificado de aprovechamiento del mismo, a aquellos alumnos que hayan superado las pruebas pertinentes. Dicha certificación de la formación tendrá una vigencia de cinco años. Su renovación consistirá en una adecuación a los avances científico-técnicos de los contenidos del curso.

El artículo 4º prohíbe expresamente la utilización de aparatos de bronceado en centros de bronceado, así como el alquiler de estos aparatos, a usuarios menores de 18 años.

Con especial importancia se regula en el artículo 5º el tema de la información al usuario. Se contempla la necesidad de que los centros de bronceado cuenten con el documento informativo recogido en el anexo 2 del proyecto que deberá ser firmado por el usuario antes de someterse a la exposición de la radiación entregándosele una copia del mismo. Igualmente se regula la necesidad de colocación de un cartel de información general, de dar un calendario/ficha personalizada a cada usuario, de que cada aparato lleve la advertencia de posibles daños y modos de uso, así como la información de los precios de los servicios.

Los artículos 6º, 7º, 8º y 9º regulan las condiciones higiénico-sanitarias y el mantenimiento y control de cada uno de los aparatos de bronceado. En este sentido es obligado someter los locales, instrumentos, gafas de protección, materiales y camas solares a tratamientos de desinfección y asepsia después de cada sesión que garanticen la inexistencia de riesgos por el incumplimiento de estas condiciones. Igualmente resulta obligado tener un libro de mantenimiento por cada uno de los aparatos de bronceado.

Estos aparatos deberán ser objeto de revisiones anuales por un organismo de control autorizado para actuar en la Comunidad Foral de Navarra. En las revisiones se determinará, al menos, la radiación efectiva y la longitud de onda, para comprobar si el aparato cumple los requisitos de seguridad exigibles de conformidad con el Real Decreto 1002/2002.

El artículo 10 regula las tarifas a aplicar por cada una de las citadas revisiones. Estas tarifas están conformes con lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto Foral 326/1998, de 9 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones en materia de seguridad industrial y control reglamentario en la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 11 exige la necesidad de que los centros de bronceado cuenten con gafas adecuadas para la protección de los ojos durante las sesiones de exposición.

En el artículo 12 se crea un registro administrativo de centros de bronceado y empresas de alquiler de aparatos de bronceado.

El artículo 13 exige que a la publicidad relativa a los aparatos de bronceado se acompañe un mensaje de advertencia sobre el riesgo para los ojos o la piel, sin que pueda hacerse referencia a los efectos curativos, preventivos o beneficiosos para la salud, ni alusiones sobre ausencia de riesgo.

Las funciones de vigilancia y control reguladas en el artículo 14 del Real Decreto 1002/2002 y en el presente Decreto Foral serán ejercidas por la Inspección de Consumo del Gobierno de Navarra, según expresa el artículo 14 del proyecto. El Departamento de Salud ejercerá semejantes

funciones acerca de las condiciones higiénico-sanitarias de los centros de bronceado, según está contemplado en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud y Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Por último, el artículo 15 regula las infracciones y sanciones de esta normativa. Constituye infracción el incumplimiento de lo dispuesto en este Decreto Foral y en el Real Decreto 1002/2002. Así pues, tales infracciones serán sancionadas de conformidad con lo previsto en el artículo 36 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en el artículo 36 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y en los artículos 6º a 8º del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria.

La disposición transitoria exige que las empresas que estén desarrollando las actividades que se regulan en este Decreto Foral deberán realizar la comunicación a la Administración contemplada en el artículo 2º antes del 10 de enero de 2004.

Respecto a las disposiciones finales, las dos primeras facultan al Consejero competente en materia de consumo para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el adecuado desarrollo y aplicación de este Decreto Foral así como para actualizar las tarifas que en el mismo se establecen.

La disposición final tercera contempla la entrada en vigor del presente Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El anexo 1 contiene la “declaración de los establecimientos que prestan los servicios de bronceado artificial”; esta declaración puede consistir en el alta, modificación o baja en la prestación de los servicios de bronceado artificial. El anexo 2 recoge el “documento informativo obligatorio para entregar a los usuarios de aparatos de bronceado”.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), “las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo”. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que “los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación”; y, en su párrafo segundo, que “el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación”. Durante el plazo de información pública -que no podrá ser inferior a veinte días, a partir de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de

carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a “la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria” (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como el carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

Según resulta del expediente facilitado, el proyecto de Decreto Foral ha sido conocido por diversas asociaciones de consumidores, por el Instituto Navarro de Salud Pública y por la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra. Del estudio de las alegaciones recibidas, han resultado diversas modificaciones respecto al texto inicial. Las cuestiones que han sido especialmente planteadas al articulado hacen referencia a la formación y titulación del personal encargado de impartir los cursos de formación de personal. Consta en el expediente un informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, en el que se concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto presentado.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.4ª. Habilitación y rango de la norma

El artículo 23.1 de la LORAFNA, atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

La disposición final segunda de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, encomendó al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones necesarias en ejecución y desarrollo de la citada Ley Foral. En desarrollo de la misma, y con objeto de regular la utilización y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado, se dicta el Decreto Foral sometido a dictamen.

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, en consecuencia, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas con rango de ley.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

Se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, que el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, bajo pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El preámbulo del proyecto, y distintos informes que obran en el expediente, indican que el objetivo de la disposición es proceder a desarrollar las competencias que Navarra ostenta en materia de sanidad interior, industria y defensa de los consumidores.

Por otra parte, el Real Decreto 1002/2002, de 27 de septiembre, dictado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.16ª de la Constitución, regula la venta y utilización de aparatos de bronceado mediante radiaciones ultravioletas.

El proyecto de Decreto Foral regula las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de los aparatos de bronceado, sin contradecir el marco básico estatal.

Por lo demás, el articulado del proyecto de Decreto Foral es concorde con lo regulado en la normativa precitada.

En definitiva, no se formula reparo u objeción alguna de legalidad que obste a la aprobación del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado, toda vez que no se advierte que se haya incurrido en exceso alguno en su elaboración.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la apertura y funcionamiento de los centros de bronceado y el alquiler de aparatos de bronceado se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.