

Expediente: 19/2006

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas para la prevención y control de la legionelosis.

Dictamen: 24/2006, de 26 julio

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de julio de 2006,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 19 de julio de 2006 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 17 de julio de 2006 en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas para la prevención y control de la legionelosis (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de julio de 2006.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. El procedimiento se inició por Orden Foral 63/2006, de 23 de junio, de la Consejera de Salud, designándose como órgano específico facultado para la elaboración y tramitación del expediente al Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública.
2. El Proyecto fue enviado a diferentes entidades para alegaciones: a la Asociación de ...; a la Cámara Navarra de Comercio e Industria; al Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, Delegación de Navarra; al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud; al Hospital de Navarra; al Hospital "Virgen del Camino"; a la Clínica ...; a la Clínica "..."; a la Asociación de ...; al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo; al Colegio Oficial de Médicos de Navarra; y al Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra.
3. El Hospital de Navarra, la Clínica ... y el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo formularon alegaciones al mismo.
4. Se incorpora informe del Instituto de Salud Pública referido a las alegaciones presentadas.
5. El Secretario General Técnico de Salud elabora escrito-memoria en el que se afirma que la aprobación del Proyecto no conlleva la necesidad de crear, modificar o suprimir unidades orgánicas, ni incrementos de plantilla en orden a su aplicación.
6. Se adjunta informe sobre el impacto por razón de sexo.
7. El Secretario General Técnico de Salud redacta escrito memoria conforme al cual la aprobación del Proyecto no tiene repercusiones presupuestarias, al no conllevar incremento del gasto público, ni disminución de los ingresos. Este documento no lleva el visto bueno o conformidad de la Intervención Delegada.

8. Se incorpora una detallada memoria técnica, elaborada por el Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental.
9. Por la Secretaría General Técnica se aporta memoria normativa, elaborada por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico e Inspección.
10. La Secretaría General Técnica remite informe elaborado por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico e Inspección.
11. Certificación del examen del Proyecto llevado a cabo por la Comisión de Coordinación, de 13 de julio de 2006.
12. Se aporta informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
13. El Gobierno de Navarra , en sesión de 17 de julio de 2006, examinó el Proyecto, presentado por duplicado ejemplar.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, once artículos agrupados en cuatro capítulos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

El Capítulo I - bajo la denominación “disposiciones generales”- comprende dos artículos, el primero de los cuales determina el objeto del Proyecto y el segundo su ámbito de aplicación.

El Capítulo II -“torres de refrigeración y condensadores evaporativos”- comprende los artículos 3 (“autorización de funcionamiento de las nuevas torres”), 4 (“medidas preventivas generales en las torres”), 5 (“puesta en funcionamiento de las instalaciones”), 6 (“tratamiento de las torres”), 7 (“condiciones de la calidad del agua de las torres”), 8 (“control de la calidad del agua de las torres”) y 9 (“obligaciones del titular de las torres ante la presencia de *legionella pneumophila* y situaciones de brote de legionelosis”).

El Capítulo III, bajo la rúbrica de “instalaciones de riesgo ubicadas en centros sanitarios con internamiento y en los centros socio-sanitarios residenciales”, contiene un solo artículo, el 10 (“medidas preventivas en los centros sanitarios con internamiento y en los centros socio-sanitarios residenciales”).

El Capítulo IV –“infracciones y sanciones”- contiene un solo artículo, el 11, con igual denominación.

La disposición transitoria única se refiere a las torres existentes con anterioridad a la publicación del proyecto.

De las tres disposiciones finales, la primera hace referencia al Real Decreto 909 /2001, de 27 de julio; la segunda, contiene una habilitación al Consejero de Salud; y la tercera, se refiere a la entrada en vigor de la norma.

Como recuerda la exposición de motivos del Proyecto, el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, dispone que en materia de sanidad interior e higiene, corresponden a Navarra las facultades y competencias que actualmente ostenta y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado.

El artículo 23 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud encomienda a la Administración de la Comunidad Foral el establecimiento, control e inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de funcionamiento y desarrollo de actividades, locales y edificios de convivencia pública o colectiva. Y el artículo 24.1 de la misma Ley Foral faculta a las administraciones sanitarias de la Comunidad Foral a establecer y acordar las limitaciones y medidas preventivas exigibles en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan tener consecuencias negativas para la salud, pudiendo establecer prohibiciones y requisitos mínimos para el uso y tráfico de los bienes y productos cuando impliquen un riesgo o daño para la salud.

Señala la exposición de motivos del Proyecto que, con base en lo acordado en la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del

Sistema Nacional de Salud, de 29 de octubre de 1999, se aprobó el Real Decreto 909/2001, de 27 de julio, por el que se establecían los criterios higiénicos-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis, con el objetivo de evitar o reducir al mínimo la aparición de brotes. Este Real Decreto ha sido derogado por el 865/2003, que incide sobre la necesidad de conocer el régimen de funcionamiento de las instalaciones con probabilidad de proliferación y dispersión de *legionella*, y de buscar diversas formas de ampliar su notificación, a fin de conocer su ubicación, especificando condiciones estructurales de las instalaciones más exigentes, que en todo caso siguen teniendo la consideración de mínimos respecto de aquéllas que las Comunidades Autónomas puedan establecer en el ejercicio de sus competencias, en orden al establecimiento de mayores niveles de protección frente a potenciales riesgos para la salud humana.

El Proyecto –concluye la exposición de motivos- pretende el establecimiento de medidas complementarias a las establecidas en la normativa estatal, de carácter preventivo y de control, que se aplicarán, a las instalaciones de riesgo relacionadas con la legionelosis en la Comunidad Foral de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes.

El Proyecto en estudio tiene por objeto desarrollar la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en particular de los artículos 13, 23 y 24.1 de la misma, así como establecer medidas complementarias a las exigidas en la normativa básica estatal, señaladas en el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN).

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso constan en el expediente las memorias organizativa, económica, técnica y normativa, así como informe de impacto por razón de sexo, elaborados por la Secretaría General Técnica de Salud y el Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública.

Igualmente obra en el expediente certificación del examen del Proyecto llevado a cabo por la Comisión de Coordinación del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

El texto del Proyecto ha sido remitido para su conocimiento y, en su caso, observaciones a los Departamentos del Gobierno de Navarra directamente concernidos por él y a distintas entidades sanitarias y organizaciones de carácter social y económico. Así se ha enviado a: la Asociación ...; a la Cámara Navarra de Comercio e Industria; al Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro, Delegación de Navarra; al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda; al Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud; al Hospital de Navarra; al Hospital “Virgen del Camino”; a la Clínica ...; a la Clínica “...”; a la Asociación ...; al Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo; al Colegio Oficial de Médicos de Navarra; y al Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Navarra.

Han sido realizadas alegaciones por la Clínica ..., el Hospital de Navarra y el Departamento de Industria, Tecnología, Comercio y Trabajo. La

Clínica ... afirma la oportunidad de “incluir una disposición transitoria en la que se diese un plazo de un año y medio para adaptar las instalaciones existentes”, así como la conveniencia de que “los controles contemplados en el artículo diez apartado dos se realicen con periodicidad anual”.

En opinión del informante del Hospital de Navarra, a éste “no le va a suponer (el proyectado Decreto Foral) ningún cambio en sus protocolos ya que todas las mejoras que aparecen en la redacción del proyecto ya las tiene aplicadas”.

El Servicio de Seguridad Industrial del Departamento de Industria, Tecnología, Comercio y Trabajo formula observaciones a la exposición de motivos y a los artículos siguientes: 3.2; 4.3 y 4; 5, párrafo 2; 6.8 y 10, así como a la sustitución en el texto del término *legionella* por legionela. El Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental del Instituto de Salud Pública considera procedentes para su incorporación algunas de ellas.

De todo ello cabe concluir que la tramitación del Proyecto es ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 51, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente -en particular, de lo dispuesto por el artículo 56.1 y 2 de la misma-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite 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, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, el marco normativo inmediato lo configuran, por una parte, el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, que tiene el carácter de norma

básica en la materia, y, por otra, la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, cuyos artículos 13, 23 y 24.1 constituyen el soporte legislativo concreto de la norma reglamentaria enjuiciada.

A) Justificación

El dictado del proyecto se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de establecer medidas complementarias a las exigidas en la normativa básica estatal, contenidas en el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio.

B) Contenido del Proyecto

En el primero de los tres Capítulos del Proyecto se fija el objeto de la norma, que no es otro que el establecimiento de las medidas complementarias a las exigidas en la normativa básica, a las que se acaba de hacer referencia (artículo 1) y se determina su ámbito de aplicación (artículo 2). Las medidas previstas serán de aplicación a las siguientes instalaciones: a) Torres de refrigeración y condensadores evaporativos; y b) Instalaciones de riesgo ubicadas en centros sanitarios con internamiento y en los centros socio-sanitarios residenciales (artículo 2). Estos preceptos no ofrecen tacha de legalidad alguna. No obstante en el artículo 2,a), después de la expresión “condensadores evaporativos” y antes de la expresión “en lo sucesivo” deberá incorporarse un “punto” en lugar de una “coma” para una más correcta comprensión del precepto.

Dentro del Capítulo II –torres de refrigeración y condensadores evaporativos-, el artículo 3 establece para las torres la obligada autorización administrativa previa al inicio de su funcionamiento, por parte del Departamento de Salud.

El artículo 4 contempla un conjunto de medidas preventivas generales respecto a la ubicación de las torres, su instalación y características de las mismas.

El artículo 5 determina la obligatoriedad por parte del titular de las torres de limpiar y desinfectar en la forma establecida en el apartado B del anexo 4 del Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, antes de la puesta en marcha inicial de las instalaciones y después de cada parada de funcionamiento de duración superior a diez días.

El artículo 6 contiene el tratamiento de las torres, haciendo particular mención del deber de que el agua de recirculación de las torres sea desinfectada de forma automática y en continuo, utilizando para ello biocidas autorizados por el Ministerio de Sanidad y Consumo para la desinfección frente a la *legionella*. Se prevé, igualmente, en este precepto la incorporación a las torres de sistemas de filtración para eliminar las partículas sólidas acumuladas. Se fijan, por último, las condiciones de almacenamiento y aplicación de los productos utilizados en el tratamiento del agua de las torres.

El artículo 7 determina las condiciones de la calidad del agua de las torres, estableciendo como criterio preferente que el agua de llenado procederá de las redes de distribución de agua de consumo humano. Cuando se utilicen aguas de otros orígenes será necesaria la autorización del órgano competente del Departamento de Salud y deberá ser desinfectada antes de su introducción en el equipo, según preceptúa la norma citada.

El artículo 8, referido al control de la calidad del agua de las torres, establece que en el boletín analítico que facilite el laboratorio responsable de los análisis deberán constar los resultados obtenidos, el procedimiento seguido en la toma y análisis de las muestras, así como la identidad del técnico responsable de su realización.

En el artículo 9 -y siempre dentro del propósito de este Proyecto de reforzar y complementar las actuaciones previstas en el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio- se recogen obligaciones complementarias por parte del titular de las torres ante la presencia de *legionella pneumophila* y situaciones de brote de legionelosis. En concreto, se fijan una serie de medidas que el titular de las torres deberá adoptar ante la presencia de

legionella pneumophila en los cultivos de muestras de agua obtenidas en las torres: a) Parar el funcionamiento de la instalación, vaciar el sistema, limpiar y realizar un tratamiento de choque, conforme a lo dispuesto en el apartado C del anexo 4 del Real Decreto 865/2003; b) Ante un brote de legionelosis, se facilitará al Instituto de Salud Pública, antes de transcurridas 48 horas desde la realización del tratamiento, el certificado de limpieza y desinfección de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto mencionado, que deberá describir con detalle el protocolo seguido en el tratamiento, incluyendo la realización de las actuaciones complementarias requeridas en el Proyecto objeto de este dictamen; c) Una vez llevadas a cabo las comprobaciones oportunas, la autoridad sanitaria adoptará, respecto de las torres con brotes de legionelosis, las medidas que considere justificadas, a fin de evitar la aparición de casos de legionelosis. Los artículos contenidos en el Capítulo II no ofrecen incorrección jurídica alguna, pues se encuentran dentro de la normativa básica estatal conformada por el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, y desarrolla correctamente la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.

El Capítulo III de la norma en estudio recoge en su artículo 10 las medidas preventivas en las instalaciones de riesgo ubicadas en centros sanitarios con internamiento y en los centros socio-sanitarios residenciales.

En particular, cualquier incidencia o modificación que se produzca en los sistemas de agua caliente y fría, torres y cualquier otra instalación de riesgo relacionada en el Real Decreto 865/2003, existentes en estos centros, de la que pueda derivarse riesgo para la salud, deberá ser comunicada de inmediato por los responsables de mantenimiento del centro a la dirección del mismo y, en su caso, al servicio responsable de medicina preventiva; la dirección deberá comunicar la incidencia o modificación producida, a la mayor brevedad posible, al Instituto de Salud Pública.

De otro lado, y conforme al citado artículo 10, los centros sanitarios con internamiento y los centros socio-sanitarios residenciales, con independencia de su titularidad, realizarán, como mínimo, determinaciones cuatrimestrales de *legionella pneumophila* en muestras de agua obtenidas en puntos representativos y rotatorios de la red de agua caliente sanitaria.

El precepto últimamente citado no ofrece tacha de legalidad alguna.

El Capítulo IV, en su único artículo, el 11, alude a las infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en el Proyecto, con remisión a lo establecido en la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y demás normativa de aplicación, lo que se ajusta al ordenamiento jurídico.

La disposición transitoria única se refiere a las torres existentes con anterioridad a la publicación de este Proyecto, cuyos titulares deberán presentar, antes de transcurridos seis meses desde la fecha de su publicación, la documentación relativa a los sistemas y productos utilizados en el tratamiento del agua de las torres, los planos de situación de las torres respecto a otros edificios, ventanas, tomas de aire y lugares de tránsito de personas, situados en un radio de 300 metros alrededor de la ubicación de aquéllas, así como la indicación de las actividades próximas que emitan concentraciones elevadas de contaminantes, partículas o materia orgánica en suspensión en el aire.

De las tres disposiciones finales, la primera corrige las referencias que se hacen en el Decreto Foral 298/2001 y en la Orden Foral 37/2003 al Real Decreto 909/2001, que deberán ser entendidas hechas al Real Decreto 865/2003, que había derogado el anterior; la segunda, que contiene la habilitación al Consejero de Salud para desarrollar la norma dictaminada; y la tercera, determina su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el B.O.N.

Cabe concluir, por tanto, que el Proyecto se mantiene dentro de los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria, desarrollando la Ley Foral 10/1990 y complementando correctamente las previsiones contenidas en la normativa básica estatal constituida fundamentalmente en esta materia por el Real Decreto 865/2003, sin que quepa formular objeción jurídica alguna. Deberá tenerse en cuenta, no obstante, la observación formal referida al artículo 2, a) del Proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen medidas para la prevención y control de la legionelosis se ajusta al ordenamiento jurídico

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.