

Expediente: 5/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos.

Dictamen: 12/2009, de 30 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de marzo de 2009,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 9 de febrero de 2009 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, 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 regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 19 de enero de 2009.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

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

1.- Por Orden Foral 107/2006, de 22 de mayo, de la Consejera de Bienestar Social, Deporte y Juventud, se acuerda la iniciación del procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las normas básicas de instalaciones, las medidas de seguridad a adoptar para la utilización de equipamientos deportivos, y la Comisión Navarra de Seguridad de Instalaciones y Equipamientos Deportivos, en la Comunidad Foral de Navarra, designando al Servicio de Secretaría General e Infraestructuras del Instituto Navarro de Deporte y Juventud como órgano específico para la elaboración y tramitación del expediente del proyecto de disposición reglamentaria.

2.- Por Orden Foral 43/2008, de 7 de febrero de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, publicada en el Boletín Oficial de Navarra número 30, de 5 de marzo de 2008, se somete a información pública el proyecto de Decreto Foral “por el que se regulan la tipología y requisitos básicos técnico-deportivos de instalaciones deportivas de uso público, las medidas de seguridad a adoptar para la utilización de sus equipamientos deportivos, así como la creación de la Comisión Navarra de Seguridad de Instalaciones y Equipamientos Deportivos en la Comunidad Foral de Navarra”, sin que resulte del expediente remitido que se presentaran alegaciones u observaciones al proyecto reglamentario.

3.- Según se acredita en el Certificado emitido por el Director del Servicio de Secretaría General y Órganos Colegiados del Deporte, el proyecto de Decreto Foral fue informado favorablemente por el Consejo Navarro del Deporte en sesión de 30 de mayo de 2008.

4.- Constan en el expediente sendos correos electrónicos a través de los cuales se remite, los días 14 y 28 de agosto de 2008, el texto del proyecto de Decreto Foral a los Departamentos del Gobierno de Navarra así como a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, al objeto de que puedan formular las observaciones que consideren convenientes, sin que conste su formulación.

5.- El Proyecto ha sido informado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, el 8 de octubre de 2008, formulando diversas recomendaciones en cuanto a la estructura y forma del texto propuesto así como observaciones en cuanto a la regulación normativa que incorpora, señalando la necesidad de que se formularan nuevamente las memorias y emitieran nuevos informes al estar fechados, los que contempla el informante, en el año 2007, y todo ello al objeto de poderse considerar adecuada la tramitación del proyecto de Decreto Foral.

6.- Según el Certificado expedido por la Secretaría de la Comisión Foral de Régimen Local, el proyecto de Decreto Foral fue sometido a su consideración en la sesión celebrada por la Comisión el día 19 de diciembre de 2008, siendo favorable el informe finalmente emitido.

7.- Incorpora el expediente memorias normativa, justificativa, organizativa y económica, así como informe de igualdad en el trato y oportunidades por razón de sexo.

8.- Igualmente ha sido objeto de informe jurídico emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de 14 de enero de 2009, en el que tras establecer el marco competencial de la Comunidad Foral en la materia procede al análisis del contenido del Proyecto y del procedimiento seguido en su elaboración, sin formular tacha de legalidad alguna.

9.- La Comisión de Coordinación examinó el Proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, en su sesión de 15 de enero de 2009.

10.- Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 19 de enero de 2009, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos, incorporando al acuerdo el texto del mismo, a efectos de la petición de la emisión por este Consejo de Navarra del preceptivo dictamen, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

11.- Incorpora el expediente el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

Este dictamen ha sido solicitado al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la LFCN, según la redacción dada al mismo por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, que establece, en su letra f), el dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes.

La Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra (en adelante, LFDN) dispone, en su artículo 5.g), que corresponde al Gobierno de Navarra determinar los requisitos técnicos y de idoneidad que han de presentar las instalaciones deportivas, públicas o privadas, de uso público, de la Comunidad Foral. Por su parte el artículo 75.1 de la mencionada ley foral contempla que “reglamentariamente podrán establecerse requisitos o condiciones de obligado cumplimiento para las instalaciones deportivas de uso público”. La misma Ley Foral, mediante su disposición final tercera, faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la misma.

El dictamen de este Consejo de Navarra se dicta, por tanto, respecto de una disposición general que viene a desarrollar la LFDN por lo que tiene carácter preceptivo.

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 (en lo sucesivo, LFGNP) regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV (artículos 58 al 63). El procedimiento de elaboración del proyecto

que nos ocupa se inició por Orden Foral de la Consejera del, entonces, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

Constan en el expediente remitido una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica y una memoria organizativa. En ellas se justifican la oportunidad de la regulación y la adecuación de las medidas propuestas a los fines perseguidos. Se expresa el marco normativo en el que se inserta la propuesta. Se especifica que su aprobación no va a “suponer incremento presupuestario” y, finalmente, se señala que el Proyecto no supone incremento o disminución de plantilla, no suponiendo modificación alguna de la estructura del Instituto Navarro del Deporte.

El borrador del proyecto fue remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, así como a la Federación Navarra de Municipios y Concejos, siendo objeto de información pública a través de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, examinado por la Comisión de Coordinación e informado favorablemente tanto por el Consejo Navarro del Deporte como por la Comisión Foral de Régimen Local.

El proyecto ha sido informado por la Secretaria General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, que no ha mantenido objeción alguna ni sobre el procedimiento seguido ni sobre la adecuación del mismo al ordenamiento jurídico. Se han incorporado al mismo varias de las observaciones formuladas sobre su forma y estructura, así como concretos aspectos atinentes al fondo de la regulación, por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.

De todo ello se concluye que el proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora, LRJ-PAC) –singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -en particular, artículo 56.1 y 2-

en cuanto a Navarra se refiere, 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, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 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 el presente caso, el marco normativo inmediato a considerar lo constituye la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, aprobada por el Parlamento Foral en ejercicio de la competencia exclusiva que en materia de promoción del deporte y adecuada utilización del ocio se reconoce a Navarra en el artículo 44.14 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

La mencionada LFDN integra entre los objetivos de política deportiva que deben perseguir las Administraciones Públicas, descritos en su artículo 3, el de “procurar que la práctica de las actividades deportivas se realice en condiciones adecuadas de salubridad y seguridad” (letra j), atribuyéndose al Gobierno de Navarra la competencia para “determinar los requisitos técnicos y de idoneidad que han de presentar las instalaciones deportivas, públicas o privadas, de uso público, de la Comunidad Foral, así como controlar el estricto cumplimiento de las normas de seguridad de las instalaciones deportivas, sin perjuicio de las competencias en la materia de otros órganos de la Administración de la Comunidad Foral y de las entidades locales” (artículo 5.g).

Más en concreto el artículo 75 de la LFDN establece el régimen jurídico al que quedan sujetas las instalaciones deportivas de uso público que, además del contenido en la citada ley foral, se integra también por la “normativa foral reguladora de los espectáculos públicos y actividades recreativas, y a la normativa foral reguladora de las actividades clasificadas

para la protección del medio ambiente”, hoy singularmente representada por la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (LFEPAR), y por la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de Intervención para la Protección Ambiental (LFIPA). En ese mismo artículo se habilita a la normativa reglamentaria para el establecimiento de “requisitos o condiciones de obligado cumplimiento por las instalaciones deportivas de uso público”, pudiendo extenderse esa regulación al establecimiento de tipologías, condiciones técnico-deportivas, de seguridad e higiene o de accesibilidad y libre circulación de personas.

Contiene además el mencionado precepto una definición del concepto de instalación deportiva, considerándose tales “los locales, dotaciones o espacios, cubiertos o descubiertos, que se utilicen por su propia naturaleza para la práctica o desarrollo de actividades deportivas”, y comprendiendo las “instalaciones deportivas de uso público”, a “todas aquellas instalaciones deportivas abiertas a la pública concurrencia, independientemente de su titularidad pública o privada”.

En ese mismo artículo 77 de la LFDN se contienen determinaciones en orden a la prevención de riesgos, estableciendo la exigencia de que los titulares de instalaciones de uso público tengan concertado un seguro de responsabilidad civil que “cubra los daños y perjuicios que pudieran derivarse del uso de la instalación”, así como determinadas obligaciones de información a los usuarios de las instalaciones o de realizar revisiones periódicas del equipamiento deportivo, debiendo comprobar al respecto que “el equipamiento se encuentra en perfecto estado y cumple los requisitos técnicos de seguridad, exigidos por la normativa sectorial aplicable”.

Por último, la disposición final tercera de la LFDN faculta al Gobierno de Navarra para el dictado de las disposiciones que sean necesarias para su desarrollo, y en la disposición transitoria cuarta se mantiene la aplicación, en tanto el Gobierno de Navarra no procediera a la aprobación de las normas de desarrollo, de “aquellas disposiciones forales vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta Ley Foral, en todo lo que no se opongan a la misma”.

En este supuesto se encuentra el vigente Decreto Foral 272/1996, de 15 de julio, por el que se regulan las medidas de seguridad a adoptar para la utilización de equipamientos deportivos en la Comunidad Foral de Navarra, que precisamente resultará derogado de aprobarse finalmente el proyecto de Decreto Foral que dictaminamos.

Deberemos considerar igualmente la adecuación del proyecto de Decreto Foral a las disposiciones contenidas en el capítulo III –órganos colegiados- del Título III, de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), habida cuenta que en la propuesta normativa se crea la Comisión Navarra de Seguridad de las Instalaciones y Equipamientos Deportivos, órgano de naturaleza colegiada conforme disciplina el artículo 28.1 de la citada LFACFN, que los define como “aquéllos que se creen en el seno de la misma, actúen integrados en ella, estén formados por tres o más personas, y a los que se atribuyan funciones administrativas de deliberación, asesoramiento, propuesta, decisión, seguimiento o control”, elementos que se dan en la mencionada Comisión.

A) Justificación

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta se justifica, según se deduce del contenido de los documentos e informes obrantes en el expediente y de su propia exposición de motivos, en la remisión contenida en la LFDN en orden al establecimiento de unos requisitos básicos en la construcción de las instalaciones deportivas de uso público y la determinación de unas condiciones mínimas de seguridad para los equipamientos deportivos, y todo ello sin perjuicio de “las condiciones mínimas de homologación y normalización de equipamientos deportivos públicos y privados que se dicten en los ámbito estatal y europeo”, justificándose la admisión de diversas soluciones técnicas atendiendo a la variedad de la problemática de las instalaciones deportivas y a la seguridad en los equipamientos deportivos que afecta a materiales e instalaciones de muy diversas características.

B) Contenido del proyecto

El proyecto sometido a examen consta de una exposición de motivos, tres capítulos en los que se integran quince artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos recoge los antecedentes normativos de la disposición que prologa, con mención expresa de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte, que somete las instalaciones deportivas de uso público, además de a sus determinaciones, a la normativa general y sectorial aplicable en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como a la normativa foral reguladora de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente. Da cuenta la misma exposición de motivos del antecedente constituido por el Decreto Foral 272/1996, de 15 de julio, que reguló las medidas de seguridad a adoptar para la utilización de equipamientos deportivos en la Comunidad Foral de Navarra, que el proyecto viene a derogar.

Concreta la exposición de motivos los objetivos perseguidos por la regulación propuesta en torno al señalamiento de la tipología y requisitos básicos que deben acreditar el diseño y la construcción de las instalaciones deportivas de uso público. Se pretende asimismo el establecimiento de medidas y exigencias que aseguren tanto la correcta instalación como el buen mantenimiento y seguridad de los equipamientos de forma que ello contribuya a una práctica deportiva segura. Finalmente, se crea la Comisión Navarra de Seguridad de Instalaciones y Equipamientos Deportivos, como órgano colegiado de asesoramiento de la Administración Deportiva de la Comunidad Foral.

En el articulado el nuevo Decreto Foral sigue notablemente la regulación contenida en la norma reglamentaria actualmente vigente, respecto del que la novedad más reseñable la constituye la creación de la Comisión Navarra de Seguridad de Instalaciones y Equipamientos Deportivos.

El capítulo I contiene las disposiciones generales en sus tres primeros artículos, referidos al objeto del Decreto Foral (artículo 1), a sus fines (artículo 2), y a la delimitación de su ámbito de aplicación y determinación de los conceptos de instalaciones y equipamientos deportivos (artículo 3).

Nada debemos objetar a estos preceptos puesto que responden coherentemente al objeto y finalidad de la norma que se propone y, de igual manera, delimitan convenientemente el ámbito de aplicación del régimen jurídico que se establece, respetando conceptos preexistentes en la LFDN en relación a qué deba entenderse por instalaciones deportivas y especificando, a efectos de la aplicación de la norma reglamentaria, los conceptos de equipamiento deportivo móvil y de equipamiento deportivo fijo.

En el capítulo II, que comprende los artículos 4 a 11, se regulan la tipología y requisitos básicos que deben acreditar las instalaciones deportivas en la Comunidad Foral (artículo 4), así como los requisitos y condiciones generales que deben cumplir los equipamientos deportivos, fijos y móviles (artículos 5 y 6). Se establecen obligaciones en torno al mantenimiento de las instalaciones deportivas (artículo 7) y en relación a la información sobre el uso adecuado de las instalaciones y equipamiento (artículo 8), reconociéndose facultades a la Administración Deportiva de la Comunidad Foral en orden a verificar el estado de conservación (artículo 9), estableciéndose obligaciones para prevenir riesgos (artículo 10) y, finalmente, remitiendo a un posterior desarrollo la determinación de las cuantías de las pólizas de seguro (artículo 11).

En puridad el proyecto no define en su artículo 4 la tipología o los requisitos básicos técnico-deportivos específicos de las instalaciones deportivas en la Comunidad Foral de Navarra, sino que a ese efecto se practica una remisión a los requisitos determinados en la Normativa de las instalaciones deportivas y de esparcimiento (NIDE) del Consejo Superior de Deportes, en las Normas Españolas (UNE) y en las adaptadas a Normas Europeas (UNE-EN) fijadas por los correspondientes comités técnicos, o en defecto de esa normativa se exige como requisito básico que estén incluidas en el Censo de Instalaciones Deportivas, al que se refiere el artículo 82 de la

LFDN, en alguna de las clasificaciones que se relacionan en el precepto. No puede, por tanto, mantenerse reparo alguno de legalidad al respecto, máxime cuando el precepto no hace sino remitirse a la normativa que resulta de aplicación sin que, por su propia naturaleza, pueda exigirse que el proyecto identifique con mayor detalle las normas UNE y UNE-EN existentes en relación a cada instalación, materiales, equipos, etc.

Del mismo modo no se advierte reparo de legalidad en cuanto a la determinación de los requisitos que se exigen a los equipamientos deportivos en los artículos 5 y 6 del proyecto y que, citados aquí a título ejemplar y sin ánimo exhaustivo, se refieren a características de la madera utilizada, de los materiales metálicos, tratamiento de la tornillería, características de las estructuras metálicas o, en fin, anclajes y contrapesos.

En el artículo 7 se establece la obligación de los titulares de las instalaciones deportivas de realizar revisiones periódicas de su estado y del equipamiento deportivo, como mínimo una vez al año, debiendo documentar dichas revisiones mediante el levantamiento de acta en la que consten las circunstancias de la revisión practicada. Por tanto, en este precepto se viene a desarrollar la obligación de mantenimiento y revisión ya establecida en el artículo 77.4 de la LFDN.

En análogo marco se sitúa el artículo 8 del proyecto que, al establecer el contenido de la información que se debe facilitar a los usuarios o espectadores por los titulares de las instalaciones deportivas, viene a desarrollar lo establecido en el artículo 77.3 de la LFDN sin violentar su contenido ni exceder de la previa habilitación legal, limitándose a un desarrollo, por lo demás genérico, del contenido de la información que debe ofrecerse.

Se contemplan en el artículo 9, de manera prácticamente idéntica a la regulación vigente, las facultades de la Administración Deportiva de la Comunidad Foral de Navarra en orden a garantizar la seguridad de las instalaciones y equipamiento deportivo, pudiendo recabar de los titulares la información que precise, requerir la realización de las actuaciones

necesarias para subsanar deficiencias o disponer la descalificación del uso en la práctica deportiva de los equipamientos que no cumplan los requisitos de seguridad. En definitiva, facultades de inspección y control de la Administración Foral que resultan de los artículos 5 y 99, entre otros, de la LFDN.

En los artículos 10 y 11 se contienen determinaciones encaminadas a la prevención de riesgos en la utilización de las instalaciones y equipamientos deportivos, que se limitan a establecer la exigencia de un reglamento interno de funcionamiento de la instalación, en el que deberán señalarse los usos incorrectos y los que impliquen situaciones de riesgo. Asimismo, se remite a posteriores normas la determinación de las cuantías de las pólizas de seguro que cubran los riesgos derivados del uso de las instalaciones. La exigencia de seguros y de reglamentos internos de funcionamiento proviene del artículo 77 LFDN, sin que la regulación reglamentaria, por sus propios términos, suponga innovación significativa alguna.

En el capítulo III, artículos 12 a 15, se regula la Comisión Navarra de Seguridad de Instalaciones y Equipamientos Deportivos, definiendo su naturaleza, fines y funciones (artículo 12), el régimen jurídico a la que está sujeta (artículo 13), estableciendo su composición (artículo 14), y sus medios (artículo 15).

Nada debemos objetar sobre la legalidad de la regulación que se contiene de la mencionada Comisión, que por otra parte se refiere a aquellos elementos o extremos que requiere el artículo 29 de la LFACFN en toda norma de creación de órganos colegiados. Se contiene así en la norma propuesta determinaciones sobre la adscripción orgánica de la nueva Comisión, sus fines y objetivos, y la naturaleza de sus funciones, de asesoramiento, propuesta o control (artículo 12). En cuanto a su régimen jurídico y funcionamiento no existe más que una íntegra remisión a lo establecido en el Capítulo III del Título III de la LFACFN (artículo 13).

En el artículo 14 se establece la composición de la Comisión, siguiendo fundamentalmente las exigencias mínimas establecidas en el artículo 30 LFACFN, integrándose por diez miembros, procedentes de los departamentos con competencias en materia de deporte, educación e interior, además de dos representantes de los entes locales a través de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Se contempla igualmente la existencia de un Presidente, que será el titular del departamento con competencia en materia deportiva, y de un Secretario, que lo será el Subdirector o Director del Servicio al que estén adscritos los órganos colegiados del deporte.

Finalmente, en su artículo 15, se contempla el apoyo técnico y material a la Comisión por parte de la Administración Deportiva de la Comunidad Foral, a quien también corresponderá la ejecución de los créditos presupuestarios habilitados para su funcionamiento, sin que pueda mantenerse objeción alguna a la regulación propuesta.

En la disposición adicional se contienen determinaciones, quizás más propias de la disposición transitoria, referentes al mantenimiento de catalogación como instalaciones deportivas de aquellas actualmente incluidas en el Catálogo de Instalaciones Deportivas y su obligación de ajustarse al nuevo Decreto Foral cuando promuevan nuevas obras de construcción, ampliación o mejora, a fin de poder seguir siendo calificadas como instalaciones deportivas. En la derogatoria se deroga expresamente el precedente Decreto Foral 272/1996, de 15 de julio, que regula actualmente las medidas de seguridad a adoptar para la utilización de equipamientos deportivos. Finalmente, en la primera de las disposiciones finales se faculta al Consejero competente en materia de deporte para el dictado de disposiciones de aplicación y desarrollo y, en la segunda, se fija la fecha de su entrada en vigor. Nada que oponer a dichas disposiciones desde parámetros de legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los requisitos básicos y las medidas de seguridad de las instalaciones y equipamientos deportivos se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.