

Expediente: 22/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas sanitarias de las piscinas de uso colectivo.

Dictamen: 35/2003, de 5 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de mayo 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 18 de marzo de 2003 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 12 de marzo de 2003 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, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas sanitarias de las piscinas de uso colectivo, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de marzo de 2003.

El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1. Proyecto de Decreto Foral que se somete a la consideración del Consejo de Navarra.
2. Propuesta de Decreto Foral.
3. Informe propuesta del Instituto de Salud Pública, de 17 de octubre de 2002, incluyendo las modificaciones a la propuesta de Decreto Foral aceptadas de entre las alegaciones presentadas por los distintos Departamentos, Instituciones y Entidades.
4. Certificado extendido por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local, de 18 de febrero de 2003, sobre el informe desfavorable emitido por la citada Comisión con relación al proyecto de Decreto Foral.
5. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud sobre las modificaciones al proyecto de Decreto Foral mencionado tratadas en sesión de trabajo con la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de 23 de enero de 2003.
6. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud sobre la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto de Decreto Foral sometido a la consideración del Consejo de Navarra, de 4 de marzo de 2003.

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

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas sanitarias de las piscinas de uso colectivo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto establecer, para las piscinas de uso colectivo ubicadas en Navarra, las condiciones técnicas sanitarias de las instalaciones y servicios anexos, las normas que regulan el tratamiento y control del agua, y el régimen de autorización e inspección sanitarias de las mismas.

Como señala su preámbulo, el proyecto de Decreto Foral se dicta en ejecución de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, sobre Normas reguladoras de la Salud (en adelante, LFS).

El proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. 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 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).

El proyecto de Decreto Foral ha sido conocido por la Comisión Foral de Régimen Local de Navarra, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2003, de la que el Secretario de la misma expresa en su certificado que “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que regula la adopción de los acuerdos de la Comisión Foral de Régimen Local, exigiendo que los

acuerdos han de adoptarse por consenso de ambas representaciones, al no haberse alcanzado dicho consenso, el informe de la Comisión es desfavorable”.

Consta, igualmente, en el expediente un informe del Instituto de Salud Pública, de 17 de octubre de 2002, en el que se mencionan las alegaciones y sugerencias solicitadas por éste y propuestas por los Ayuntamientos de Pamplona y Tudela, la Dirección de Atención Primaria y Salud Mental, la Federación Navarra de Salvamento y Socorrismo, el Instituto Navarro de Deporte y Juventud, los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, Arquitectos Técnicos de Navarra y Arquitectos Vasco-Navarro, así como por seis clubes deportivos privados. También se encuentran en el expediente sendos informes jurídicos de la Secretaría Técnica del Departamento de Salud, en los que, con fecha 23 de enero de 2003, se informa de la sesión de trabajo mantenida el día anterior entre representantes de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y el Departamento de Salud, y con fecha 4 de marzo de 2003 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.3ª. Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplimentar el mandato legal recogido en la disposición final segunda de la LFS.

El artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, 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).

El artículo 32 de la LFS expresa que “corresponde a la Administración de la Comunidad Foral el ejercicio de las potestades reglamentarias, de administración y revisora, en materia de sanidad interior, higiene, asistencia sanitaria....., conforme al ámbito competencial que le corresponda en dichas materias a tenor de lo previsto en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento Foral de Navarra”.

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

II.4ª. Marco jurídico

La Constitución, en su artículo 43.1 reconoce el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud. Tal declaración conlleva, como recoge el párrafo segundo del mismo artículo, la obligación de los poderes públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

El artículo 53 de la LORAFNA establece que “1. 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. 2. Dentro de su territorio, Navarra podrá organizar y administrar todos los servicios correspondientes a la materia a la que se refiere el apartado anterior y ejercerá la tutela de las instituciones, entidades y fundaciones relacionadas con las mismas. 3. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, corresponde al Estado la coordinación y alta inspección conducente al cumplimiento de las facultades y competencias contenidas en este artículo”.

Para el desarrollo de estas facultades y competencias se aprobó la LFS, cuyas determinaciones en materia de salud pública, en lo que aquí interesa, se contienen significativamente en los artículos 13.a), 23, 24, 32 y 33, y de la disposición final segunda, entre otros, de la mencionada LFS. Su artículo 13.a), por ejemplo, señala expresamente que “las Administraciones

sanitarias de la Comunidad Foral desarrollarán las siguientes actuaciones relacionadas con la salud pública: a) atención al medio en cuanto a su posible repercusión sobre la salud humana. Ello incluye el control y mejora del ciclo integral del agua, incluyendo su uso recreativo; ...y, en general, el control de todas aquellas actividades clasificadas por su repercusión sobre la salud”.

Es necesario, además, acudir a la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, y en concreto, a su capítulo segundo a los efectos del régimen de autorizaciones contemplado en el capítulo quinto del proyecto.

Igualmente, ha de considerarse la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente.

En desarrollo de estas disposiciones, y con objeto de regular la normativa sanitaria de las piscinas de uso público, se dictó el Decreto Foral 135/1993, de 26 de abril, que ahora se pretende sustituir por el Decreto Foral sometido a dictamen.

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

A) Observación General

Como se deduce 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 LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, 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.

Por ello, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado se ha de analizar si es acorde con la legislación foral antes reseñada.

B) Análisis del proyecto de Decreto Foral

Al decir del preámbulo del proyecto, la promulgación de la LFS y su desarrollo normativo hicieron necesaria una modificación de la normativa sanitaria de las piscinas de uso público, para adecuarla a las nuevas circunstancias, lo que llevó a la publicación del Decreto Foral 135/1993, de 26 de abril. El avance en el diseño de las instalaciones deportivas y la creciente demanda de instalaciones complementarias, así como el conseguir un aumento del nivel de protección de la salud de los usuarios de este tipo de instalaciones, hacen necesario aprobar una nueva normativa reglamentaria.

El proyecto de Decreto Foral se configura en seis capítulos, comprensivos de 28 artículos. El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, contempla el objeto y su ámbito de aplicación. El artículo 1º señala como objeto de la presente norma regular, para las piscinas de uso colectivo ubicadas en Navarra, las condiciones técnicas sanitarias de las instalaciones y servicios anexos, el tratamiento y control del agua y el régimen de autorización e inspección sanitaria de las mismas. Este artículo excluye de la aplicación de esta norma a las destinadas a uso médico en general. El artículo 2º da una serie de definiciones técnicas relacionadas con el contenido de lo aquí regulado.

Los capítulos II a IV contemplan la regulación técnica relacionada con las “condiciones del entorno del agua, como vasos e instalaciones”, “las condiciones y tratamiento del agua del vaso” y “las instalaciones y normas de funcionamiento del recinto del establecimiento” respectivamente que han sido estudiadas, como ya se ha dicho, por diversos Departamentos, Instituciones y Entidades concedoras del aspecto técnico que se regula. No

hay objeción alguna que formular por cuanto la regulación que se hace es conforme con lo dispuesto en la LFS que aquí se desarrolla de acuerdo con lo establecido en los artículos 13.a) y restantes ya mencionados y en su disposición final segunda.

El capítulo V dedicado a autorizaciones de construcción, reforma, ampliación y apertura de las piscinas se entronca con la Ley Foral 2/1989, y especialmente con los artículos 4º y 5º de la misma, a la que se remite a ella en los artículos 22 y 23 del proyecto. Por su parte, la Ley Foral 16/1989, de 5 de diciembre, incorpora en su artículo 2 como actividades o instalaciones que se denominarán clasificadas a las actividades recreativas y otras actividades con efectos análogos sobre la salud y el medio ambiente [apartados i) y l)].

Y, finalmente, el capítulo VI del proyecto de Decreto Foral, dedicado al autocontrol e inspección sanitaria, está desarrollando la Ley Foral 10/1990 repetidamente mencionada y en la que la norma que contemplamos apoya su legalidad.

El proyecto de Decreto Foral consta, también, de cuatro disposiciones adicionales (sobre aplicación de la Ley Foral de Salud con carácter sancionador; desarrollo por Orden Foral de valoraciones técnicas; creación de un censo sanitario de piscinas de uso colectivo, y delegación a favor de entidades locales para el ejercicio de funciones a que se refiere este Reglamento), dos disposiciones transitorias (plazo de adaptación de las piscinas ya existentes a las exigencias que ahora se establecen, y validez de los informes emitidos con anterioridad a la publicación del presente Decreto Foral), una disposición derogatoria (del Decreto Foral 135/1993, de 26 de abril que establecía las normas sanitarias sobre la cuestión que ahora se regulan, y cuantas disposiciones se opongan al nuevo Decreto Foral), y tres disposiciones finales (delegación de realización de informes, inspecciones y controles por Orden Foral del Consejero de Salud en los Ayuntamientos; facultando al mencionado Consejero para dictar disposiciones para la ejecución y desarrollo del presente Decreto Foral, y sobre su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra).

Finalmente, se incorporan al texto normativo tres anexos: sobre requisitos de calidad del agua del vaso, programa teórico práctico del curso de formación de socorrismo en piscinas, y requisitos que debe tener el local dedicado a primeros auxilios a que se hace referencia en el artículo 21.6.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas sanitarias de las piscinas de uso colectivo se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.