

Expediente Núm. 239/2008
Dictamen Núm. 37/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Jiménez Blanco, Pilar
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de diciembre de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen las normas sanitarias de las piscinas de uso colectivo en el Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda.

Comienza dicho texto por citar lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución Española, sobre el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud y la competencia de los poderes públicos para organizar y salvaguardar la salud pública, y en el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, sobre la intervención pública en las actividades que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud,

razonando que “el uso de instalaciones destinadas al baño colectivo (...) puede conllevar (...) riesgos sanitarios”.

Indica a continuación que, “sobre la base de las competencias atribuidas al Principado de Asturias en el Estatuto de Autonomía en materia de sanidad e higiene, el Principado de Asturias cuenta con una regulación específica en la materia (...) que es necesario modificar para introducir mejoras a fin de potenciar aspectos de seguridad y sanitarios”, por lo que, tomando como referencia la normativa existente, se pretende la incorporación de “nuevos conceptos relativos al diseño y mantenimiento de las piscinas”, con el objetivo primordial de “mejorar el control de la calidad del agua y la seguridad de las instalaciones”, destacando como principal modificación la inclusión, en el ámbito de aplicación de la norma, de las “piscinas de hidromasaje e hidroterapia”; instalaciones que presentan un “riesgo adicional (...) debido a las características técnicas de las mismas y a sus usuarios”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por treinta y tres artículos, dos disposiciones transitorias -la primera sobre adaptación de instalaciones existentes y la segunda sobre formación de personal en materia de salvamento y socorrismo acuático y de mantenimiento de piscinas, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales -la primera estableciendo una habilitación normativa a favor del titular de la Consejería correspondiente y la segunda disponiendo la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Principado de Asturias (en adelante BOPA)-. Además, la norma proyectada incorpora ocho anexos relativos a: la documentación que debe remitirse a la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo para la emisión del informe sanitario; el contenido de la formación del personal, tanto en primeros auxilios y socorrismo acuático como en el mantenimiento en piscinas; el contenido mínimo del botiquín; los criterios de calidad del agua del vaso; la velocidad de filtración y el tiempo de recirculación; las normas de régimen interno; el tipo y la frecuencia mínima de los análisis, y el modelo de notificación de entidades de formación.

Los artículos del proyecto, que no se han agrupado en capítulos, incorporan los siguientes títulos: objeto; definiciones; ámbito de aplicación; responsabilidad de los titulares de las piscinas; licencia de obra; licencia de apertura; características generales; accesibilidad; tipos de vasos; características de los vasos; características del entorno de los vasos; características de los vasos climatizados; características de los vasos de hidromasaje; otras instalaciones; infraestructura de aseos y vestuarios; excepción de aseos y vestuarios; limpieza y desinfección, desinsectación y desratización; servicio de salvamento y socorrismo acuático; excepción de la obligatoriedad de tener socorrista; asistencia sanitaria; características del agua; tratamiento del agua; productos químicos; personal de mantenimiento; normas de régimen interno para los usuarios; sistema de autocontrol; entidades de formación; inspecciones sanitarias; infracciones; procedimiento; sanciones; órganos competentes, y medidas de seguridad.

2. Contenido del expediente

El procedimiento se inicia mediante Resolución del Consejero de Salud y Servicios Sanitarios, de 3 de julio de 2008, ordenando la tramitación del procedimiento para la elaboración del “proyecto de Decreto por el que se aprueban las normas sanitarias aplicables en las piscinas de uso colectivo”, a la vista del informe sobre su necesidad y el texto propuesto por el Director de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, con fecha 12 de junio de 2008. Se han incorporado al expediente la “memoria económica” y un informe sobre las “normas afectadas” por la disposición que se pretende aprobar, suscritos ambos documentos por el Jefe del Servicio de Régimen Jurídico de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, con fecha 19 de junio de 2008, y otro informe, del mismo responsable, de fecha 20 de junio de 2008, sobre el “marco legal” y la “justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persigue la norma”.

Mediante Resolución del Consejero de Salud y Servicios Sanitarios de 3 de julio de 2008, se ordena el sometimiento del proyecto de Decreto al trámite

de información pública. El anuncio correspondiente se publica en el BOPA de 4 de agosto de 2008, sin que conste en el expediente que se hayan formulado alegaciones durante dicho trámite. En cambio, sí se verifica que, a indicación de la propia Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo, se realizaron ocho modificaciones, de tipo técnico, sobre el texto inicialmente considerado.

Posteriormente, y previa introducción de varias correcciones gramaticales, el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios remite, con fecha 7 de octubre de 2008, proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, para que, en el plazo de ocho días, puedan formular las observaciones que estimen oportunas.

Con idéntica fecha, el mismo Secretario General Técnico traslada la propuesta y la memoria económica a la Dirección General de Presupuestos, en solicitud del “preceptivo informe”.

Desde el Secretariado del Gobierno se remiten, el día 22 de octubre de 2008, mediante correo electrónico, dos propuestas de modificación de contenido gramatical al artículo 22, apartados 6 y 8.

La Dirección General de Presupuestos elabora un informe, con fecha 17 de octubre de 2008, favorable a efectos económicos, atendida la información contenida en la memoria económica recibida, que señala, según recoge el propio informe, que la aprobación del proyecto “no tiene repercusión económica alguna, ya que (...) no implica la necesidad de incremento o dotación de medios personales, al asumir las tareas necesarias para su ejecución el personal que actualmente figura en la relación de puestos de trabajo (...) y catálogo de personal (...) de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo”.

Con fecha 27 de octubre de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, como responsable de la tramitación del proyecto normativo, emite un informe sobre el procedimiento y el texto que se pretende aprobar. En él se especifica que su fundamento jurídico “se encuentra en el artículo 11.2 del Estatuto de Autonomía de Asturias, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica

del Estado, y, en (su) caso, en los términos que la misma establezca, competencias en materia de sanidad e higiene”.

Respecto a la tramitación, indica que únicamente se formularon “sugerencias por la Consejería de la Presidencia, Justicia e Igualdad que fueron tenidas en consideración”, reiterando, como se refleja en la memoria económica, que “la aprobación de la norma no tendría un coste presupuestario”.

Finalmente el proyecto es examinado por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas en reunión celebrada el día 30 de octubre 2008, según consta en certificación expedida al efecto por la Jefa del Secretariado del Gobierno y Secretaria de la indicada Comisión, en la que es informado favorablemente y “se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de diciembre de 2008, registrado de entrada el día 15 de ese mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se establecen las normas sanitarias de las piscinas de uso colectivo en el Principado de Asturias, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto que establece las normas sanitarias de las piscinas de uso colectivo en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), establece que, en la iniciación del procedimiento para la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte. Se acompañarán igualmente los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar.

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se incorporaron los documentos preceptivos. Asimismo, se ha sometido el procedimiento al trámite de información pública, mediante la inserción del correspondiente anuncio en el BOPA; se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación, y se ha remitido el anteproyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, en trámite de observaciones, según dispone el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

En consecuencia, podríamos concluir que la tramitación del proyecto resulta acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. No obstante, la norma proyectada impone a los Ayuntamientos, en sus artículos 5 y 6, la obligación de recabar de la Administración autonómica determinados informes en el curso de

la tramitación de procedimientos de su competencia, sin que conste en el expediente que hayan sido consultados al respecto. La nueva regulación obedece sin duda a razones loables de procurar la coordinación y simplificación administrativas, pero pudo -y aún puede- ser abordada ponderando su contenido en el seno de la Comisión Asturiana de Administración Local, creada por la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio.

Sin embargo, y en lo que se refiere a la evaluación del coste de aplicación del Decreto que se pretende aprobar, hemos de señalar que la memoria económica resulta parca a la hora de justificar la ausencia de coste añadido alguno, teniendo en cuenta que, como el propio texto que precede al articulado del proyecto destaca, el ámbito de aplicación de la norma se modifica, ampliándolo sobre el de la actualmente en vigor, al incluir, entre las instalaciones afectadas, "las piscinas de hidromasaje e hidroterapia". Lógicamente ello habrá de suponer que las labores administrativas de control e inspección habrán de ejercerse también sobre este tipo de servicios, hasta ahora no contemplados, por lo que hubiera sido deseable que la memoria económica justificase, con un mayor detalle, la suficiencia de los medios personales actuales para acometer esa modificación del ámbito de aplicación de la norma.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 de su Estatuto de Autonomía, la competencia de desarrollo legislativo y la ejecución en materia de sanidad e higiene, en el marco de la legislación básica del Estado.

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución. Sobre la base de dicho título, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Comunidad Autónoma dictó en su día el vigente Decreto 26/2003, de 3 de abril, por el que

se aprueba el Reglamento Técnico Sanitario de Piscinas de Uso Colectivo; norma que se pretende derogar por el texto que analizamos.

A la vista de las competencias estatutarias asumidas, aunque se haya omitido su cita concreta en el texto que precede a la norma, debemos considerar con carácter general, al margen de las matizaciones posteriores, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la disposición reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia autonómica, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis específico del articulado, debemos realizar, con carácter general, unas consideraciones de naturaleza técnico-normativa.

En primer lugar, debería valorarse la posibilidad de optar por distinguir en la estructura del proyecto remitido entre el reglamento técnico-sanitario de las piscinas de uso colectivo y el decreto que lo aprueba, distinción que adopta la norma vigente, el Decreto 16/2003, de 3 de abril, que ahora se pretende derogar, y también los anteriores Reglamentos (aprobados por los Decretos 45/1991, de 18 de abril, y 25/1997, de 24 de abril). Esta estructura formal parece la más adecuada para una disposición que se dicta con la vocación de constituir un desarrollo general y completo de la materia objeto de regulación, en definitiva un "reglamento", norma con sustantividad propia e independiente

respecto del decreto que lo aprueba, cuyo contenido podría entonces limitarse a un único artículo de aprobación del reglamento, junto con las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales pertinentes.

Por otra parte, el proyecto se inclina, con buen criterio, por imponer umbrales de calidad a las instalaciones que regula, sin determinar los medios -dispositivos, productos o máquinas- para alcanzarlos ni las especificaciones técnicas u otros requisitos que éstos deben reunir; precisiones que se efectúan, con carácter general, mediante remisiones o referencias a la normativa específica que los reglamente. De haberse decidido por otra técnica, serían de aplicación las disposiciones de la Unión Europea que imponen el deber de notificar a la Comisión Europea, antes de ser aprobados, los proyectos de reglamentaciones técnicas nacionales, so pena de que, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, resultaran inaplicables a los particulares, a los que no serían oponibles sus prescripciones. Aunque el proyecto que examinamos, según hemos anticipado, incorpora de modo indirecto las especificaciones técnicas de dispositivos, productos o máquinas, es conveniente que sea objeto de una revisión atenta, con la finalidad de depurar expresiones que, aun dado su carácter genérico, pudieran juzgarse dudosas a la luz de lo expuesto, como sucede con el enunciado de los requisitos exigidos, por ejemplo, a los intercambiadores de calor.

Resalta asimismo la profusión, a lo largo del texto que analizamos, de conceptos indeterminados de indudable relevancia jurídica. Así, por ejemplo, el proyecto alude al "buen estado" o estado "apropiado" de las instalaciones (artículo 7); al "número adecuado" de escaleras o a su "profundidad suficiente" bajo el agua para "subir con comodidad" (artículo 11); a la necesidad de que la desinsectación y desratización se efectúe "siempre y cuando fuere preciso" (artículo 17), y a que los locales para prestar la asistencia sanitaria sean "adecuados" (artículo 20). Con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, debería reducirse, en la medida de lo posible, el uso de tales expresiones, sustituyéndolas por otras más precisas, sobremanera cuando configuran el

contenido de obligaciones que la norma impone a los titulares de las instalaciones que se regulan, y cuyo incumplimiento pudiera ser objeto de sanción.

También hemos de poner de relieve la necesidad de que los contenidos del texto articulado sean preferentemente prescriptivos y no meras directrices o recomendaciones (sirvan de ejemplo las enunciadas en los artículos 12.6 ó 23.5), muy abundantes en la norma proyectada. Este tipo de contenidos no tienen por qué estar excluidos de modo radical de una norma, pero no deben caracterizarla. En todo caso, el enunciado en el texto articulado de una directriz, cuando coexiste con mandatos o prescripciones en relación con una misma materia, no debe efectuarse con carácter principal, sino secundario. Así, por ejemplo, el apartado 3 del artículo 20 debería comenzar enunciando la obligación de que en las piscinas de aforo superior a 1.000 usuarios se cuente con un desfibrilador externo semiautomático, y finalizar con la recomendación de que en el resto se procure disponer de este equipamiento.

Por último, destaca a lo largo del articulado la frecuencia con que se realizan recordatorios obvios de la legalidad vigente, innecesarios en la medida en que se limitan a reiterar la obligación de que las instalaciones cumplan la normativa de rango legal (así, el artículo 8 sobre accesibilidad de las instalaciones) o las reglamentaciones que sea de aplicación (por ejemplo, los artículos 7.4 y 12.1 sobre reglamentaciones específicas). En una norma que tiene por objeto el establecimiento de condiciones sanitarias, bastaría con efectuar una referencia general a la normativa sectorial aplicable, eliminando la actual profusión de remisiones, lo que aligeraría el contenido del proyecto, sin merma de la regulación pretendida.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

Debemos señalar, con carácter previo, que para facilitar la comprensión de estas observaciones nos referiremos al texto según la estructura del que se ha sometido a la consideración de este Consejo, con independencia del criterio técnico que hemos apuntado en la consideración jurídica anterior.

Del título, en aras de la concisión y brevedad que ha de inspirar su redacción, podría suprimirse la mención a la Comunidad Autónoma que figura al final del mismo, y de acogerse nuestra anterior observación, acerca de la estructura de la disposición, debería referirse a la aprobación de un reglamento.

El texto de carácter expositivo ha de estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de "Preámbulo". Tal consideración deriva de lo establecido en las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

A su contenido hay que añadir el artículo concreto del Estatuto de Autonomía que enuncia el título competencial que ampara la aprobación de la norma. Por otra parte, debe revisarse el sentido de las menciones que en él se hacen al Decreto 26/2003, dado que dicha norma constituye un antecedente del proyecto actual y no una mera "referencia normativa", poniendo de manifiesto con claridad que la norma vigente no sólo se modifica, sino que se deroga íntegramente, sustituyéndola por el Decreto que se pretende aprobar.

Finalmente, y puesto que la entrada en vigor de la norma proyectada supondrá la derogación de la Resolución de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios de 5 de julio de 1994, por la que se aprueba el modelo de Libro de Registro Oficial de Piscinas de Uso Colectivo y se dictan normas para su uso, debería ese preámbulo explicar las consecuencias de todo tipo que entraña esa derogación.

Por lo que se refiere al articulado en su conjunto, entiende este Consejo Consultivo que la parte dispositiva debería subdividirse en capítulos que agrupen preceptos de carácter homogéneo, dada la extensión de la norma y la variedad de contenidos que se contemplan en la misma. De atenderse esta observación, los capítulos habrán de estar titulados y numerados con números

romanos, tal y como señalan las directrices de técnica normativa referidas. A título de ejemplo, cabría agrupar el articulado actual -cuya sistemática, por otra parte, no sigue el orden de contenidos enunciado en el "Objeto" de la norma- en los siguientes capítulos: "Objeto y ámbito de aplicación"-artículos 1, 2, 3 y 4-; "Informes sanitarios preceptivos" -artículos 5 y 6-; "Características generales de las piscinas" -artículos 7 a 16, salvo el 14-; "Características del agua" -artículos 21 y 22-; "Sistema de autocontrol" -artículos 4 y 26-; "Seguridad y mantenimiento" -artículos 14, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 28 y 33-, e "Infracciones y Sanciones" -artículos 29 a 32-.

Asimismo, la innovación normativa que anuncia el preámbulo (la inclusión en el ámbito de aplicación material de la norma de las piscinas de hidromasaje e hidroterapia) debería tener mejor reflejo en el articulado, resultando aconsejable su mención expresa en el artículo 3 y en los demás en los que ahora está implícita.

En el artículo 2, la mención en la definición de la categoría "piscina" de su destino al "baño colectivo" puede resultar inconsistente con otras, ya que introduce un factor que niega la condición de "piscina" a las destinadas al "uso particular". En este sentido, lo correcto sería determinar qué se entiende por "piscina" (la Real Academia la define como "estanque destinado al baño, a la natación o a otros ejercicios y deportes acuáticos", y la normativa comparada lo hace, salvo contadas excepciones, en forma similar) y precisar a continuación las clases de piscinas que resulten pertinentes para la comprensión de la norma proyectada. En este sentido, los tipos de piscina jurídicamente relevantes son los generados en función de la titularidad de las mismas (públicas o privadas) y del uso al que se destinan (colectivo o común y exclusivo o particular). Establecidas estas clases, podrían usarse para delimitar con precisión el ámbito de aplicación de la norma en proyecto, expresando cuáles de ellas se excluyen del mismo.

El artículo 4 debería comenzar con una definición general de lo que significa el sistema de autocontrol, enunciado en el artículo 1 como uno de los objetos de la norma y cuyo alcance concreto tendría que deducirse del articulado, fundamentalmente de lo establecido en este artículo.

Los artículos 5 y 6, pese a su título, no pretenden regular las licencias de obra y de apertura de las piscinas de uso colectivo, sino que se limitan a imponer, en tales procedimientos administrativos, la obligación de recabar y obtener unos determinados informes de las autoridades sanitarias, por lo que tanto el contenido como el título de estos artículos deberán adaptarse en consecuencia.

Hay que advertir, por otra parte, que la regulación proyectada impone a los Ayuntamientos la carga de solicitar a las autoridades sanitarias dichos informes preceptivos, lo que exigiría, como ya hemos advertido, su consulta.

El artículo 9, dado que el proyecto sometido a dictamen es una norma jurídica y no un manual teórico sobre las características de las piscinas, debe limitarse a definir aquellos tipos de vasos que resulten funcionalmente imprescindibles para la interpretación del articulado.

El hecho de que el artículo 13 se refiera únicamente a los vasos de hidromasaje plantea a este Consejo Consultivo la duda de si se pretende excluir de la prescripción a los vasos de hidroterapia, pretensión que resultaría incongruente con lo dispuesto en el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen los Criterios Higiénico-Sanitarios para la Prevención y Control de la Legionelosis, al que también aludimos al analizar el artículo 24. Por ello, consideramos que ha de garantizarse que este precepto resulte coherente con la normativa señalada.

El artículo 18 incorpora contenidos heterogéneos que exigen un tratamiento diferenciado. En primer lugar establece que las piscinas de uso

colectivo han de disponer de un servicio de salvamento y que su personal ha de contar con la cualificación profesional adecuada, imponiendo a continuación determinadas condiciones en el ejercicio de las funciones propias del servicio y describiendo los medios materiales necesarios para prestarlo.

Por su parte, el apartado 2, después de referirse a la “cualificación profesional” actualmente exigible al personal, en función de lo dispuesto en la norma vigente que cita, introduce una regulación de contenido evidentemente transitorio, con la finalidad de posibilitar la integración en dichos servicios del personal que, careciendo de la citada “cualificación”, por no hallarse aún plenamente implantada, acredite determinada formación que se considera equivalente. Tales previsiones deberían ponerse en relación, regulándose conjuntamente, con el contenido de la disposición transitoria segunda del propio texto, relativa al personal que haya recibido formación con anterioridad a la entrada en vigor de la norma proyectada, teniendo en cuenta que dicha reglamentación únicamente se justifica, con carácter transitorio o supletorio, en tanto no se articule el desarrollo completo de lo dispuesto en el artículo 8.4 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, en relación con el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los Certificados de Profesionalidad.

En el artículo 20, la descripción del material, contenida en los apartados 1 y 2, es propia de un anexo, como se hace, por ejemplo, con el del botiquín.

En el artículo 21 se reitera la necesidad de que determinados aspectos de las instalaciones -en este caso la captación de agua- cuenten con la autorización o concesión de los organismos competentes. Tan obvio recordatorio debe redactarse con claridad, de modo que no induzca a creer que dicha obligación se impone en virtud del presente proyecto y no de la normativa que rige específicamente la materia.

El artículo 22, en su apartado 7, pretende regular la evacuación de aguas residuales. Esta disposición se encuentra, desde un punto de vista sistemático, fuera de lugar, ya que el artículo está dedicado al “tratamiento del agua” de la piscina. Además, resulta innecesario señalar expresamente que el vertido habrá de cumplir con la “normativa vigente”.

En el artículo 23 se observa una discordancia entre el título del artículo, “Productos químicos”, y el contenido, puesto que el apartado 2 se refiere también a los “sistemas físicos”.

El apartado 4 comienza indicando que “En ningún caso” los productos se añadirán “mediante dosificación manual y/o directamente a los vasos”; sin embargo, a continuación se prevé que “Excepcionalmente” se podrá incumplir el mandado anterior, en determinadas circunstancias, por lo que debería corregirse la redacción para alcanzar la concordancia necesaria.

En el artículo 24 deben revisarse las referencias normativas mencionadas en el apartado 3, puesto que el Real Decreto 909/2001, de 27 de julio, que cita, ha sido formalmente derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen los Criterios Higiénico-Sanitarios para la Prevención y Control de la Legionelosis. Además ha de tenerse en cuenta que las prescripciones, según lo dispuesto en la norma vigente, resultan de aplicación no sólo a las “piscinas de hidromasaje”, a las que se alude en el apartado 3 que comentamos, sino a los “Sistemas de agua climatizada con agitación constante y recirculación a través de chorros de alta velocidad o la inyección de aire (spas, jakuzzis, piscinas, vasos o bañeras terapéuticas, bañeras de hidromasaje, tratamientos con chorros a presión, otras)”. En consecuencia, debe reconsiderarse lo regulado en relación con los cursos de formación de personal.

En el artículo 25, las normas de régimen interno a las que se refieren sus apartados 1 y 2 habrán de ser establecidas, en ambos casos, “por los titulares

de las instalaciones”, y no sólo en el supuesto de piscinas de hidroterapia e hidromasaje, como podría interpretarse de la lectura del apartado 2. La única diferencia parece radicar en que, en el primero de los casos, dichas normas deberán incorporar, como contenido mínimo, las previsiones del anexo VI.

El apartado 3 se encuentra desubicado. Su contenido debería incorporarse al del actual artículo 19.

En el artículo 26, lo dispuesto en su apartado 3 no resultará aplicable sólo a las “instalaciones de riesgo de proliferación y dispersión de legionella”, sino a todas aquéllas que se encuentren comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, ya citado, por lo que debe modificarse la redacción en tal sentido.

Los artículos 29 y 31 del proyecto se refieren a “Infracciones” y “ Sanciones”. Sobre el particular, debemos recordar que el artículo 25.1 de la Constitución dispone que “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. Circunscribiéndonos al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ha recogido esta reserva de ley, tanto en lo relativo a la tipificación como a la delimitación de las sanciones (apartados 1 y 2 del artículo 129), si bien, en el apartado 3, matiza que “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones (...) que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

En este supuesto, hemos de analizar lo dispuesto en el artículo 35 de Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, norma básica que establece un

mínimo normativo aplicable para una multiplicidad de aspectos, lo que exige que la disposición reglamentaria desarrolle sus previsiones. Desde este punto de vista, ningún inconveniente legal encontramos para que el reglamento que se somete a nuestra consideración se adentre en este ámbito, aunque debe hacerlo de forma limitada, particularizando los supuestos legales.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo entiende que el artículo 29 del proyecto, en su apartado 3, epígrafe a), se aparta de lo dispuesto en la Ley General de Sanidad, que alude a la “falta de control y observación”, sin calificarla de “absoluta”. Al hacerlo así se atenúa el ilícito administrativo, contraviniendo la normativa básica. Sin embargo, en el apartado 4, epígrafe a), parece actuarse en sentido contrario, agravando el tipo contemplado en el artículo 35.C.2ª de la Ley General de Sanidad, que exige que la infracción se realice de “forma consciente y deliberada”.

Por ello, debe modificarse la redacción actual, en los aspectos indicados, de modo que el texto reglamentario no se desvíe de la tipificación de infracciones efectuada por la Ley General de Sanidad. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Finalmente, llama la atención que una norma de desarrollo, como lo es el proyecto que analizamos, no contemple alguno de los tipos señalados en la normativa básica. Es el caso de los números 6 y 7 del apartado B), y de los números 1 y 7 del apartado C) del artículo 35 de la Ley General de Sanidad, que no encuentran reflejo en el artículo 29 que comentamos. Por razones de técnica normativa, la norma proyectada no debe incurrir en estas omisiones, procediendo una regulación íntegra del cuadro de infracciones de la normativa básica estatal; regulación que habrá de efectuarse, en los casos donde resulte necesario, mediante la concreción de los tipos, y en los demás, mediante la simple remisión o transcripción literal de aquéllos.

La redacción en la disposición transitoria segunda debe tener presentes las consideraciones efectuadas al hilo del análisis del artículo 18. En cualquier caso, resulta imprescindible introducir precisiones mínimas en relación con el procedimiento de comprobación de los condicionantes que establece, al menos en lo que respecta a la autoridad administrativa competente y al procedimiento para dicha comprobación.

La disposición derogatoria única debería adecuarse al tenor literal de las directrices de técnica normativa citadas y, además, tendría que nombrarse correctamente la Resolución de 5 de julio de 1994 de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales.

La disposición final primera no contiene únicamente una habilitación, sino una degradación normativa, en la medida en que se faculta al Consejero no sólo para dictar las normas de desarrollo y ejecución del Decreto, sino para modificarlo, lo que implicaría, dada su condición de norma de mayor rango, degradarlo en los aspectos abiertos a la intervención del titular de la Consejería, en concreto en todo lo regulado en los anexos. En su tenor literal, dicha posibilidad de modificación resultaría contraria al orden normativo, en tanto que éste impide que por resolución pueda contravenirse o derogarse una norma legalmente aprobada por decreto. Ciertamente, cabe que el titular de la potestad reglamentaria originaria, mediante el oportuno mandato y en ámbitos en los que no le esté vedado por la Ley, abra aspectos a la regulación reglamentaria por los titulares de la Consejería, incluso algunos sobre los que está ejerciendo tal potestad. Ahora bien, esta posibilidad debe admitirse con cautela y cuando así se actúe deben delimitarse y concretarse con claridad tales aspectos, para que, en la medida en que se alcancen los regulados por el decreto, pueda operar la pérdida de vigencia que se halla implícita en la propia norma que así lo dispone. Con esta exigencia se garantiza, respetando el principio de legalidad, que no se altere el orden normativo y, preservando la seguridad jurídica, que no coexistan regulaciones sustantivas de diferentes

órganos sobre una misma materia. En suma, consideramos que la habilitación debería circunscribirse a la “actualización” de los anexos, justificada en motivos técnicos y limitada a aquellos aspectos de los mismos que tengan tal naturaleza.

Por último, sería conveniente una revisión gramatical y sintáctica de la norma proyectada, lo que permitiría la mejor comprensión de algunos preceptos cuya redacción actual resulta confusa y la corrección de erratas.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, y consideradas las restantes, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.