



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 225/2017

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 30 de mayo de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 9 de mayo de 2017, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Memoria justificativa.- Con fecha 16 de marzo de 2016 el Director General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad suscribió una Memoria en la que se analiza el impacto normativo asociado a la tramitación de un nuevo proyecto de Decreto regulador de las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha.

En dicho documento se hace una descripción del panorama normativo existente en la materia, justificando la procedencia de abordar la aprobación de un nuevo Decreto en la necesidad de adaptar la normativa que establece las condiciones sanitarias de las piscinas a dos disposiciones nacionales: la primera de ellas, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; y la segunda, el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas.

Se indica también que el objeto de la citada regulación es proteger la salud de los usuarios de dicho tipo de instalaciones, señalando como objetivos específicos: establecer las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas, fijar los valores paramétricos de calidad del agua y del aire que deben asegurarse en las piscinas, disponer de un reglamento de normas de régimen interno para la correcta utilización de las instalaciones, implantar un protocolo de autocontrol donde se relacionen las actuaciones llevadas a cabo por el titular, definir las situaciones de incumplimientos e incidencias, establecer las obligaciones del titular como responsable de la ordenación y del cuidado del recinto, definir las competencias, funciones de vigilancia e inspección, así como el régimen sancionador, y reforzar las actividades de inspección y control oficial, pero suprimiendo el actual régimen de autorización de funcionamiento.

Continúa la Memoria expresando que la regulación proyectada no tiene incidencia económica desde el punto de vista presupuestario para las Administraciones concernidas, porque la sustitución del régimen de autorización previa por el de comunicación o declaración responsable no conlleva gastos, ni tampoco las modificaciones relativas a aspectos competenciales, dado que en *"las funciones que ahora deben ser asumidas por los ayuntamientos éstos podrán solicitar la colaboración de la Administración Regional"*, afirmándose que los únicos gastos adicionales relativos a los controles y análisis recaen sobre los titulares de las piscinas.

De otro lado, se indica que la norma proyectada *"no prevé ninguna diferencia entre mujeres y hombres"* con respecto a las personas que se benefician de los servicios, los profesionales que los prestan o quienes



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ejercen las actividades, concluyéndose que no supone impacto de género que pueda favorecer situaciones de discriminación en ese ámbito. Finalmente, se significa que la norma supondrá una importante reducción de las trabas administrativas y una simplificación de los procedimientos de apertura de las piscinas respecto de las existentes en la actual normativa.

Segundo. Primer borrador del proyecto de norma. Junto a la Memoria antedicha obra en el expediente un primer borrador del proyecto de Decreto, que consta de 35 artículos -estructurados en varios capítulos-tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y siete anexos.

Tercero. Orden de inicio.- A la vista del contenido de los documentos precedentes, el titular de la Consejería de Sanidad, con fecha 17 de marzo de 2016, autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido proyecto de Decreto.

Cuarto. Información pública y alegaciones.- En el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 29 de marzo de 2016 se publicó la resolución de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 17 de marzo anterior por la que se abría un trámite de información pública en relación con el proyecto de Decreto en proceso de elaboración, informando a todos los interesados de la puesta a disposición del texto redactado en el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Además, dicho trámite informativo fue objeto de comunicación específica a varios destinatarios.

En uso del trámite aludido, se formularon numerosas alegaciones por parte de diversas unidades, organismos, entidades o particulares, que se enumeran seguidamente:

- La Asociación Juan de Goyeneche, de Illana (Guadalajara).
- La Concejalía de Sanidad del Ayuntamiento de Talavera de la Reina.

- 
- Dos farmacéuticos oficiales de salud pública de los distritos de Hellín (Albacete) y Quintanar de la Orden (Toledo).
 - La Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha.
 - El Instituto de Ciencias de la Salud de Castilla-La Mancha.
 - Las Direcciones Provinciales de la Consejería de Sanidad en Toledo, Cuenca y Albacete.
 - La Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha.
 - Un fisioterapeuta y una arquitecta de Alcázar de San Juan.

Quinto. Informe sobre las alegaciones.- A la vista de las numerosas alegaciones y propuestas recibidas, el personal de la dirección general promotora de la norma remitió un informe -el 24 de mayo de 2016- en el que, de forma sistemática y pormenorizada, se hace una valoración de las sugerencias recibidas, explicando cuál ha sido su incidencia sobre el tenor del texto proyectado y los motivos concretos de su aceptación o rechazo, en cada caso.

Sexto. Segundo borrador del Decreto.- A continuación, se inserta en el expediente el texto reglamentario resultante de las modificaciones operadas a consecuencia del citado trámite de información pública, que presenta la misma estructura compositiva que su versión anterior.

Séptimo. Informe del Consejo Regional de Municipios.- Consta seguidamente, mediante certificado expedido al efecto por la Secretaría del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha, que el proyecto de Decreto en tramitación fue informado favorablemente por dicho órgano en su sesión celebrada el día 6 de octubre de 2016.

Octavo. Proyecto de Decreto.- Tras la elaboración de un breve informe por parte del personal de los Servicios de Sanidad Ambiental, Salud Laboral y Laboratorios, y de Régimen Jurídico de la Consejería de Sanidad,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

explicativo de la introducción de nuevas modificaciones en el texto proyectado, se inserta en el expediente el tercer y último borrador del mismo, titulado Decreto “*por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha*”, que consta de un preámbulo, treinta y cinco artículos -encuadrados en ocho capítulos-, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y 8 anexos.

En el preámbulo, tras aludirse al marco normativo y competencial en el que se inserta la norma, citando al efecto el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, el artículo 24 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y la normativa autonómica dictada hasta la fecha en la materia, se afirma la necesidad de modificar el actual Decreto 288/2007, de 16 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso colectivo, para adaptarlo a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y al Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas.

El capítulo I, denominado “*Objeto, definiciones y ámbito de aplicación*”, comprende los artículos 1 a 3, destinados a determinar el objeto de la norma (artículo 1), ciertas definiciones (artículo 2) y el ámbito de aplicación del Decreto (artículo 3).

El capítulo II, que se titula “*Características generales de las piscinas*”, consta de cuatro secciones. En la sección 1ª -“*De las instalaciones en general*”- se fijan los requisitos generales (artículo 4) y el tratamiento para el control de organismos nocivos (artículo 5). En la sección 2ª -“*De la zona de baño*”- se regulan las características de los vasos (artículo 6), los tipos de vasos (artículo 7), el acceso a los vasos (artículo 8) y los toboganes, trampolines y palancas (artículo 9). La sección 3ª -“*Equipamientos y elementos anexos*”- regula los aseos y vestuarios (artículo 10), las duchas exteriores (artículo 11), el local de primeros auxilios (artículo 12) y el resto de equipamientos y elementos anexos (artículo 13). Por último, en la sección 4ª -“*Servicios Complementarios*”- se trata del aludido tipo de servicios (artículo 14).

El capítulo III, - “*Del agua de las piscinas*”-, regula el agua de las instalaciones (artículo 15), el agua de los vasos (artículo 16), su tratamiento (artículo 17) y los productos químicos usados para ello (artículo 18).

El capítulo IV, denominado “*De las piscinas cubiertas*”, establece los requisitos complementarios de este tipo de piscinas (artículo 19).

El capítulo V - “*Seguridad y asistencia sanitaria*”- regula el material de salvamento acuático homologado (artículo 20), el personal socorrista (artículo 21), la acreditación del personal socorrista (artículo 22), el botiquín (artículo 23) y primeros auxilios (artículo 24).

El capítulo VI, titulado “*Reglamento de normas de uso interno, personal de mantenimiento, control de calidad y situaciones de incumplimiento e incidencias*”, trata sobre los citados reglamentos internos (artículo 25), el personal de mantenimiento (artículo 26), el control de calidad (artículo 27), los laboratorios y métodos de análisis (artículo 28), el protocolo de autocontrol (artículo 29), las situaciones de incumplimiento (artículo 30) y las situaciones conceptuables como incidencia (artículo 31).

El capítulo VII, denominado “*Información*”, versa sobre las medidas informativas dirigidas a los usuarios de las piscinas (artículo 32).

El capítulo VIII - “*Comunicaciones, régimen de competencias y régimen sancionador*”- regula la actividad y funcionamiento de las piscinas (artículo 33), define el régimen de competencias (artículo 34) e identifica el régimen sancionador (artículo 35).

La disposición adicional primera determina que los parques acuáticos, en ausencia de legislación autonómica específica, están sujetos al presente Decreto. La disposición adicional segunda dispone que las comunidades de propietarios inferiores a 30 viviendas quedan exentas de la obligación de imponer el acceso a través de pasos dotados de duchas en las barreras de protección perimetral. La disposición adicional tercera establece que la Consejería competente en materia sanitaria podrá, excepcionalmente, autorizar valores paramétricos distintos a los establecidos en los anexos.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

La disposición transitoria única concede un plazo de seis meses, a partir de la entrada en vigor del Decreto, para adecuar las instalaciones concernidas a las condiciones higiénico-sanitarias exigidas en el mismo.

La disposición derogatoria deroga expresamente el citado Decreto 288/2007, de 16 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso público; la Orden de 18 de mayo de 2011 de la Consejería de Salud y Bienestar Social, por la que se regula el contenido de los informes e inspecciones previstas en sus artículos 33 y 34; la Orden de 6 de junio de 2008 de la Consejería de Sanidad, de desarrollo del mismo, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en el nuevo Decreto.

La disposición final primera faculta al Consejero de Sanidad para desarrollar lo dispuesto en el Decreto, determinando la segunda su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El texto del proyecto de Decreto se completa, finalmente, con la inserción de los siguientes anexos:

- Anexo I: Parámetros indicadores de la calidad del agua de los vasos.
- Anexo II: Parámetros indicadores de la calidad del aire.
- Anexo III: Frecuencia mínima de muestreo.
- Anexo IV: Dotación del botiquín.
- Anexo V: Partes para notificación de incidencias en piscinas (I) y para traslado de información al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (II).
- Anexo VI: Declaración responsable de apertura de piscinas.
- Anexo VII-A: Comunicación previa de reapertura de piscinas de uso público.

- Anexo VII-B: Comunicación previa de reapertura de piscinas de uso privado.
- Anexo VIII: Declaración responsable de que la piscina pública no cuenta con personal socorrista.

Noveno. Informe de racionalización y simplificación administrativa.- Con fecha 2 de noviembre de 2016 el Coordinador de Calidad de la Consejería de Sanidad emitió informe valorativo de las cargas generadas por los procedimientos regulados en el proyecto de Decreto, concluyendo al efecto que las innovaciones introducidas con el mismo, tanto en el procedimiento de apertura inicial de piscinas, como en los de reapertura o exención de socorrista, conllevarán una reducción de cargas administrativas respecto a la normativa preexistente.

Décimo. Informe de la Secretaría General.- Obra a continuación el informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad de 2 de noviembre de 2016, en el que se analiza la competencia para dictar el proyecto de Decreto, su objeto y estructura, la competencia del Consejo de Gobierno para su aprobación, el procedimiento de elaboración y los dictámenes e informes que resultan preceptivos. Tras ello, se concluye mostrando su parecer favorable al proyecto de norma, al estimar que respeta en su integridad el ordenamiento jurídico de aplicación.

Undécimo. Informe de la Inspección General de Servicios.- Con fecha 17 de noviembre de 2016 una inspectora analista de la Inspección General de Servicios suscribió informe sobre la adecuación del proyecto de Decreto a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos, señalando que este se ajusta y cumple con la normativa de aplicación.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Sometido el texto a la consideración del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, una de sus Letradas, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió informe el día 10 de enero de 2017, en el que se informa favorablemente el mismo, efectuándose algunas observaciones sobre la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

ausencia de una memoria económica, de un informe específico sobre impacto de género y de un informe de la Consejería competente en materia de alojamientos turísticos, sugiriéndose también la conveniencia de evitar el uso de conceptos jurídicos indeterminados.

Decimotercero. Intervención del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha.- Finalmente, consta que el proyecto de Decreto fue sometido a la consideración del Consejo de Salud de Castilla-La Mancha, quien lo informó en su reunión de 8 de mayo de 2017 sin proponer ninguna modificación ni alegación, según consta en certificado emitido al efecto.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 15 de mayo de 2017.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo un proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha, haciendo alusión en la petición de dictamen a lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que este último órgano deberá ser consultado sobre “*los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*”.

Según se extrae del informe de la Secretaría General de la Consejería de Sanidad aludido en el antecedente décimo, las determinaciones acogidas en el mencionado proyecto de Decreto deben considerarse un desarrollo reglamentario asociable a las previsiones normativas contempladas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha. Y, ciertamente, este Consejo ha asumido ya en algunos dictámenes anteriores, recabados respecto de proyectos de normas reglamentarias que incidían sobre la regulación de las piscinas en Castilla-La Mancha, que la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, citada con anterioridad, representa el principal referente legal en el que han de incardinarse este tipo de iniciativas.

Así, cabe mencionar varios de los artículos de dicho cuerpo legal en los que se contienen previsiones claramente enlazables con el desarrollo reglamentario contenido en el proyecto de Decreto que se dictamina, pudiendo hacerse singular alusión a varios apartados o epígrafes de los artículos 26, 27, 30 y 66 de la referida Ley 8/2000, de 30 de noviembre, que presentan el siguiente contenido:

En su artículo 26, relativo a las funciones y actuaciones del Sistema Sanitario de Castilla-La Mancha, se atribuye al mismo “*la protección frente a factores que amenazan la salud individual y colectiva*” -apartado 3-. Por su parte, el artículo siguiente impone al referido Sistema Sanitario el desarrollo de numerosas actividades relacionadas con la protección de la salud pública, incluyendo entre ellas: “*1. El control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de la contaminación del medio ambiente: aire, agua, suelo y energía*” y “*5. El control sanitario de los establecimientos públicos y lugares de vivienda y convivencia humana*”.

En sintonía con lo anterior, el artículo 30 del citado cuerpo legal, cuando se ocupa de precisar las actuaciones encomendadas a la Administración Sanitaria Regional, enuncia entre ellas la de “[...] *Establecer las normas y directrices para el control y la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias y de funcionamiento de las actividades alimentarias, locales de convivencia colectiva y del medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana*” -apartado 7-.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Finalmente, conviene hacer una referencia a las competencias y funciones en la materia encomendadas a las entidades locales, a lo que se dedica el artículo 66 de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, incluyendo en el epígrafe c) de su apartado 1.A) las de *"Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportiva y de recreo"*, puntualizando posteriormente el apartado 2 del mismo artículo que *"para el desarrollo de estas funciones los Ayuntamientos solicitarán el apoyo técnico del personal y medios del Sistema Sanitario en cuya demarcación se encuentren comprendidos"*.

Es así que, a la vista del contenido del proyecto de Decreto, ya descrito sucintamente en los antecedentes, la regulación en él acogida constituye un desarrollo reglamentario cuyo más directo engarce legal se encuentra en las previsiones de los citados artículos de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de la Castilla-La Mancha,

Por todo ello, debe conferirse carácter preceptivo al presente dictamen.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Prosiguiendo con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, procede señalar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria está regulado en el artículo 36 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el cual la atribuye al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias. En su apartado 2 el citado artículo establece que el ejercicio de dicha potestad *"requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios,*

conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”. También se añade en el apartado 3 que “*En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [...] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite [...]*”.

El contraste de las actuaciones practicadas en el curso del procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto, que han quedado ya ampliamente descritas en los antecedentes, con las determinaciones del artículo 36 transcritas en el párrafo precedente, permite hacer una validación general sobre la suficiencia del conjunto de la labor de instrucción desarrollada, sin perjuicio de la mejoría que podría haber reportado la atención de las observaciones formuladas al respecto por el Gabinete Jurídico en su informe de 10 de enero de 2017.

El expediente sustanciado y el proyecto de Decreto resultante del mismo han sido remitidos a este Consejo a fin de instar su preceptivo dictamen, con arreglo a lo previsto en el artículo 54.4 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre. El expediente ha sido dotado de un índice documental descriptivo de su contenido y se halla correctamente ordenado y foliado siguiendo un criterio cronológico, todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

También procede hacer mención a que dicha petición ha sido formulada con apelación al plazo de urgencia contemplado en el artículo 51.2 del mismo cuerpo legal, fundándose tal invocación en la inminencia del inicio de la campaña estival de apertura de piscinas. Y ciertamente que resulta apreciable la circunstancia que se aduce, si bien, lamentablemente, esta no parece haber sido tenida en consideración durante el periodo inmediato anterior, de casi de cuatro meses, en el que no se ha realizado actuación alguna en el procedimiento de elaboración de la norma.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco competencial y normativo.- De forma previa al análisis del proyecto reglamentario sometido a consulta, conviene hacer una breve exposición del entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico, diferenciando entre las normativas estatal y autonómica de referencia.

Así, dentro de la normativa básica estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva sobre bases y coordinación general de la sanidad plasmada en el artículo 149.1 16^a de la Constitución, cabe hacer mención a dos disposiciones de rango legal con incidencia en la materia:

a) Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, con especial mención a su artículo 24, titulado "*Intervención pública en las actividades que puedan tener consecuencias negativas para la salud*", que establece: "*Las actividades públicas y privadas que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, serán sometidas por los órganos competentes a limitaciones preventivas de carácter administrativo, de acuerdo con la normativa básica del Estado*".

b) Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, dentro de la cual hay que remitirse a las previsiones contenidas en los capítulos I y VI de su título II -"*Actuaciones de salud pública*"-, relativos a "*La vigilancia en salud pública*" -artículos 12 al 15- y a la "*Protección de la salud de la Población*" -artículos 27 y siguientes-. En particular, dentro del aludido capítulo VI conviene hacer mención a las determinaciones de sus artículos 28.1 y 29 que establecen respectivamente:

- "*La protección de la salud comprenderá el análisis de los riesgos para la salud, que incluirá su evaluación, gestión y comunicación. A tal efecto, se desarrollarán acciones sobre los factores desencadenantes de los*

riesgos y, cuando proceda, de acuerdo con la normativa específica mediante procedimientos de control oficial” -artículo 28.1-.

- “*Autorización sanitaria y registros.- [] 1. En el caso de que de acuerdo con las leyes se requiera autorización sanitaria previa o la inscripción obligatoria en un registro, se estará a lo en ellas previsto. [] 2. Las Administraciones sanitarias podrán establecer obligación de declaración responsable o de comunicación previa de inicio de actividad para aquellas instalaciones, establecimientos, servicios e industrias que desarrollen actividades que puedan afectar a la salud, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación y teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”* -artículo 29-.

De otro lado, en cuanto a la normativa estatal de rango reglamentario, hay que hacer especial mención a la principal norma básica de referencia y de obligada observancia en materia de piscinas, constituida por el citado Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, que establece los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, cuyo articulado presenta el siguiente contenido sumario: “*Artículo 1. Objeto. [] Artículo 2. Definiciones. [] Artículo 3. Ámbito de aplicación. [] Artículo 4. Actuaciones y responsabilidades. [] Artículo 5. Características de la piscina. [] Artículo 6. Tratamiento del agua. [] Artículo 7. Productos químicos utilizados para el tratamiento del agua del vaso. [] Artículo 8. Personal [] Artículo 9. Laboratorios y métodos de análisis. [] Artículo 10. Criterios de calidad del agua y aire. [] Artículo 11. Control de la calidad. [] Artículo 12. Situaciones de incumplimiento. [] Artículo 13. Situaciones de incidencia. [] Artículo 14. Información al público. [] Artículo 15. Remisión de Información. [] Artículo 16. Régimen sancionador”*.

En segundo término, prosiguiendo con el examen de la regulación autonómica influyente en la materia tratada por el texto reglamentario proyectado, aprobada en ejercicio de la competencia sobre de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud, enunciada en el artículo 32.3 de la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, que aprobó el Estatuto de Autonomía de la Región, cabe hacer una especial mención al contenido de la Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha, remitiéndose aquí a los preceptos de la misma que ya han sido citados y reproducidos en la consideración I.

En cuanto a la normativa autonómica de rango reglamentario concerniente a las piscinas, es obligado hacer una última referencia a la norma actualmente vigente y que sería derogada por el Decreto proyectado, mencionando al efecto el Decreto 288/2007, de 16 de octubre, que establece las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas de uso colectivo en Castilla-La Mancha.

IV

Observaciones de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, primeramente, las siguientes observaciones de carácter esencial:

Artículo 3. Ámbito de aplicación.-

Este artículo, en su apartado 3, excluye del ámbito de aplicación del Decreto tres supuestos plasmados e identificados en sus epígrafes c), d) y e), que hacen mención respectivamente a: “c) Los vasos normalmente climatizados con diferentes boquillas para hidromasaje, unipersonal o para un número reducido de personas, diseñados para que el usuario permanezca sentado o tumbado, existentes en establecimientos spa. [] d) Las piscinas destinadas exclusivamente a colectivos profesionales para su enseñanza, entrenamiento y tecnicificación. [] e) Flotarium”.

Sin embargo, en el Real Decreto estatal 742/2013, de 27 de septiembre, su artículo 3, que se ocupa de delimitar el citado ámbito de aplicación, solo recoge como exclusiones del mismo -en su apartado 4- los dos supuestos reseñados en los apartados a) y b) del artículo 3.3 del proyecto de Decreto, de tal suerte que el Decreto autonómico estaría sacando de su

ámbito de aplicación tres casos no excepcionados de la observancia de la normativa básica estatal de referencia. Es más, analizando cada uno de los tres supuestos referidos se aprecia que el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, contiene determinaciones visiblemente indicativas de su voluntad de no sustraerlos a su ámbito de aplicación, como son: los artículos 2.2.a) y 2.6.c), para el caso de los vasos de hidromasaje; el artículo 2.6.a) o la disposición adicional 2^a, para las denominadas piscinas de enseñanza o entrenamiento en colectivos profesionales; y los artículos 2.2.b) y 2.6.d) para los llamados “*floatarium*”, dada la tangible conceptualización de estos últimos como instalaciones o dispositivos de uso terapéutico.

Por consiguiente, a juicio de este Consejo, parece necesario procurar una idónea correspondencia entre los ámbitos de aplicación de ambas normas reglamentarias, con el fin de no incurrir en una transgresión de la normativa básica estatal de referencia y crear límbos regulatorios que conllevarían una potencial afectación del principio constitucional de seguridad jurídica.

Artículo 33. Actividad y funcionamiento de las piscinas.-

En el artículo aludido se aborda la determinación de la naturaleza de los instrumentos de control aplicables a los supuestos de primera puesta en uso de instalaciones de nueva construcción u objeto de transmisión, y de su reapertura anual en la temporada de baño, contemplando al efecto, para el primer caso -apartado 2-, que será precisa la presentación de una declaración responsable ante el Ayuntamiento competente y, en el segundo -apartado 3-, que bastará una mera comunicación previa dirigida a la autoridad competente. De hecho, esta simplificación de los instrumentos de control preexistentes parece justificarse en el preámbulo de la norma como un medio de reducción de trabas y restricciones derivado del influjo de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Sin embargo, este alivio de cargas administrativas procurado con la norma proyectada parece obviar por completo las exigencias autorizatorias impuestas a través de normativa de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos de Castilla-La Mancha, plasmadas actualmente en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, y que contiene la siguiente regulación sobre el régimen general de las declaraciones responsables, autorizaciones y licencias:

El artículo 7 de dicho cuerpo legal prevé al respecto: “*1. Para la celebración o desarrollo de los espectáculos públicos o actividades recreativas y la apertura de los establecimientos públicos previstos en el catálogo que figura como anexo de esta Ley, será necesaria la presentación de una declaración responsable ante la Administración que corresponda de conformidad con la distribución de competencias de los artículos 4 y 5 de esta Ley. [] 2. El orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico son razones imperiosas de interés general que motivan la necesidad de obtener la autorización o licencia de la Administración que corresponda de conformidad con la distribución de competencias establecida en los artículos 4 y 5 de esta Ley, para: [] a) La apertura de establecimientos públicos con un aforo superior a 150 personas y la celebración o desarrollo de los espectáculos públicos o las actividades recreativas que se realicen en los mismos, motivado esencialmente por razón de seguridad pública y protección civil [] [...]]*”. Posteriormente, el artículo 16 contempla sobre las licencias municipales de funcionamiento: “*1. Previamente a su puesta en funcionamiento y sin perjuicio de otras autorizaciones que fueran exigibles, los establecimientos contemplados en el artículo 7.2 de la presente Ley necesitarán la oportuna licencia municipal de funcionamiento o el cambio correspondiente en la ya concedida, cuyo otorgamiento requerirá, necesariamente, la previa contratación del seguro a que se refiere el artículo 21 de esta Ley. [] [...]]*”. Finalmente, el anexo de la Ley incluye dentro del catálogo aludido en el artículo 7.1: las “piscinas” -epígrafe III.A),3.1.g)-, como establecimientos de espectáculos públicos deportivos

desarrollados en recintos cerrados; los “*Parques Acuáticos*” -epígrafes III.B).2.f) y III. B).3.d)-, como establecimientos recreativos o de atracciones recreativas; y también los “*locales o recintos sin espectadores, destinados a la práctica deportivo-recreativa de uso público en cualquiera de sus modalidades*” -epígrafe III.B).4.a)-, como establecimientos públicos de actividades recreativas de tipo deportivo-recreativo.

A la vista de lo anterior, es patente que en el ordenamiento autonómico existe aún una norma legal vigente y ya supuestamente adaptada a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, en la que se ha optado justificadamente por mantener la exigencia de autorización para la puesta en funcionamiento de un determinado tipo de piscinas o instalaciones recreativas acuáticas, siendo así que los preceptos proyectados, aunque procediendo de un distinto ámbito sectorial -el sanitario-, al no introducir discriminación alguna, vienen a entrar en colisión con la legislación de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos vigente en la Región, pudiendo incurrir así en una vulneración de los principios de legalidad y jerarquía normativa.

Por todo ello, se sugiere introducir en los preceptos analizados alguna cautela para dejar a salvo la operatividad de la normativa legal vigente en materia de espectáculos y establecimientos públicos, puntuizando que las medidas contenidas en los preceptos analizados serían de aplicación sin perjuicio de las medidas autorizatorias contempladas en la referida Ley 7/2011, de 21 de marzo.

Disposición adicional tercera.-

Esta disposición, carente de título, establece que “*de manera excepcional, la Consejería competente en materia sanitaria podrá autorizar valores paramétricos distintos a los establecidos en los anexos de este Decreto, ante circunstancias justificadas y previa solicitud motivada del titular de la piscina*”.

Pues bien, la disposición transcrita merece un reproche parecido al ya formulado con respecto a las excepciones del ámbito de aplicación



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

incorporadas al artículo 3.3 del proyecto de Decreto, dado que a través de la vía excepcional e indefinida arbitrada en esta disposición adicional se permite eludir el cumplimiento de las numerosas exigencias paramétricas impuestas por la normativa básica estatal de referencia en materia de calidad del agua de los vasos, calidad del aire de los recintos y frecuencia de los muestreos, y ello se hace, además, mediante al recurso a un concepto jurídico indeterminado -la concurrencia de "*circunstancias justificadas*"- que introduce una alta dosis de incertidumbre y discrecionalidad difícilmente compatible con el principio constitucional de seguridad jurídica.

V

Otras observaciones de carácter no esencial.- Asimismo, cabe efectuar las siguientes observaciones desprovistas de carácter esencial, atinentes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, cuya atención redundaría en beneficio de la calidad técnica del Decreto:

De carácter general.-

A lo largo del texto del articulado hay numerosas disposiciones en las que se concreta cuál es su grado de aplicabilidad mediante la remisión a algunos de los tipos de piscinas definidos en el artículo 2.1 del propio Decreto. Este tipo de remisiones se localiza, cuando menos, en los artículos 3.2, 10.1, 12.1, 21.5, 21.7.a), 27.2 y 32.2.

Pues bien, a juicio de este Consejo, una más fácil comprensión del contenido de estos preceptos aconsejaría que las remisiones al artículo, apartado, epígrafe y subepígrafe determinantes del tipo de piscina concernido, fueran sustituidas por las de su código identificativo, en cuanto que resultarían de más simple formulación y comprensión, aludiendo únicamente a los cuatro tipos de piscinas definidos por la norma -tipos 1, 2, 3A y 3B-, máxime cuando esa es una clasificación asentada que proviene y

se toma del artículo 2, apartados 2 y 3, del Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre.

Preámbulo.-

En el último párrafo, donde se localiza la fórmula promulgatoria que da paso al articulado del Decreto, se ha incluido una mención a la intervención de este órgano en el proceso de elaboración de la disposición, indicando que su contenido resulta “[...] *de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*”. Tal previsión sobre el resultado de la labor de este órgano y su incidencia en el texto proyectado viene a suponer una aceptación anticipada de las eventuales observaciones esenciales que este Consejo pudiera efectuar en el presente dictamen, la cual carece de sentido antes de conocer su contenido. De tal modo, conviene puntualizar que la fórmula de conformidad prevista en el texto proyectado solo sería válida en caso de atender a las observaciones esenciales formuladas por este Consejo, debiendo consignarse en caso contrario la expresión “*oído*”.

Artículo 2. Definiciones.-

Este artículo en su apartado 23 acoge una definición del concepto de “*declaración responsable*”, considerando como tal “*El documento suscrito por el titular de la piscina en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia de piscinas para poder ejercer el derecho de comenzar su funcionamiento, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de funcionamiento de la misma y en el que se comunica el momento de comienzo de la actividad*”.

Sin embargo, esta definición -coincidente con la enunciada en el artículo 71 bis.1 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común-, no guarda ahora una exacta correspondencia con la instaurada en la norma básica estatal aplicable al efecto y contenida en el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde se señala: “*A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.* [] *Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla”.*

Por todo ello, se recomienda tener en cuenta el tenor exacto de la definición legal de declaración responsable previamente transcrita, tanto en el artículo 2.23 analizado, como en los anexos en los que se incluyan modelos de declaración al efecto.

Artículo 21, relativo al personal socorrista, y Anexo VIII.-

En la configuración de los instrumentos necesarios para comunicar a la autoridad competente que en una determinada instalación sus titulares han decidido prescindir de la figura del socorrista, en relación con los dos tipos de piscinas -2 y 3A)- en que ello es posible, se ha diseñado un modelo de declaración responsable que solo es aplicable a las piscinas de uso público -es decir, a las del tipo 2-. Sin embargo, este Consejo no advierte las razones que han llevado a no querer confeccionar e insertar en el proyecto de Decreto un modelo de declaración responsable ambivalente que pudiera utilizarse con el mismo fin por los titulares de las piscinas de uso privado del mencionado tipo 3A, ya que para ello bastaría adaptar ligeramente el referido anexo VIII, introduciendo en el mismo las correspondientes determinaciones singulares propias de ese último tipo de piscinas, y precisar

en el artículo 21.6 que los titulares de las piscinas de uso privado del tipo 3A podrán también utilizar el modelo declarativo contemplado en el anexo VIII.

Artículo 27. Control de calidad.

Este artículo establece en su apartado 2 que “*El titular de las piscinas del apartado 1º del artículo 2.1.b) [es decir, las del tipo 3A] está obligado a realizar un control de rutina diario en el agua del vaso, que consistirá en la determinación in situ de nivel de desinfectante, pH y transparencia. Se realizarán, al menos, dos controles diarios, uno previo al comienzo del funcionamiento de la piscina y otro teniendo en cuenta el horario de máxima afluencia de público, debiendo registrarse según lo establecido en el apartado d) de este artículo*”.

El texto del precepto lleva a colegir que lo que se quiere con él es imponer una suerte de “control de rutina” de calidad del agua simplificado para ese tipo de piscinas que abarque solo tres de los seis parámetros enumerados al efecto en el anexo I de la norma, si bien dicho precepto, a juicio de este Consejo, no parece claro en cuanto a la frecuencia diaria con que dicho control debe realizarse, pues primero se dice que será un control de rutina y luego dos, lo que lleva incluso a conjeturar sobre si ambos controles de rutina aludidos tienen el mismo alcance paramétrico.

Por ello, se sugiere clarificar el precepto, evitando cualquier duda al respecto, para lo cual podría ser conveniente, además, introducir en el anexo III las correspondientes precisiones para contemplar en él de forma diferenciada la singularidad de este control de rutina limitado e impuesto por el Decreto -que no por el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre- a las referidas piscinas del tipo 3A.

De otro lado, en el inciso final de este artículo 27.2 la remisión al apartado d) insertada al término del mismo resulta imprecisa, ya que el apartado aludido es, en realidad, el 1.d).



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 29. Protocolo de autocontrol.-

El apartado 3 de este artículo señala que “*En el programa de autocontrol se establecerá un sistema de documentación y de registro de los resultados e incidencias que se generen, así como de las medidas correctoras aplicadas, de forma que en cualquier momento se pueda realizar un seguimiento retrospectivo del mismo. Esta documentación se conservará al menos durante cinco años*”.

La clara correspondencia existente entre este precepto y el acogido en el párrafo segundo del artículo 31.2 del vigente Decreto 288/2007, de 16 de octubre, explica que se haya mantenido impropiamente el término “*programa*”, cuando la nueva terminología dimanante del artículo 11.5 del Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, y asumida en el resto de apartados del artículo analizado, ha sustituido dicho instrumento de autocontrol por el ahora denominado “*protocolo*”. Por ello, se recomienda corregir el término empleado y sustituirlo por el sustantivo “*protocolo*” empleado en el resto del artículo.

Disposición adicional tercera.-

En caso de mantenerse debería ir provista de titulación, al igual que las otras dos que la preceden.

Anexos.-

El proyecto de Decreto incorpora varios anexos identificados como I, II, III, IV, V (parte I) y V (parte II), VI, VII-A, VII-B y VIII.

A juicio de este Consejo, no advirtiéndose las razones que deban imponer la nominación de algunos de ellos como partes o variantes de otros, se estima más aconsejables desde el punto de vista de la sistemática normativa identificar todos los anexos -que en puridad son diez- mediante el simple uso de una numeración correlativa que iría del I al X.

Extremos de redacción.-

Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar posibles incorrecciones tipográficas o erratas, como la que se ha advertido en su artículo 2.2, donde se ha acentuado erróneamente el término “ésta” situado antes del participio “asociada”, debiendo trasladarse el acento a la última vocal.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las contenidas en la consideración IV.”

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

Toledo, 30 de mayo de 2017

EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD

LA SECRETARIA GENERAL