

Expediente: 43/2021

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 3/2022 de 31 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 31 de enero de 2022,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros.

siendo ponente don José Luis Goñi Sein,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 27 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2021.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales de interés:

1. Mediante Orden Foral 250E/2020, de 3 de septiembre, de la Consejera de Salud, se inició el procedimiento para la elaboración del Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2021, explicando las razones que justificaban la necesidad de elaborar tal normativa y designando a la Secretaría General Técnica del Departamento de Salud, como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. En cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.1 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en adelante, LFACFSPIF) el proyecto normativo en elaboración se sometió a fase de consulta previa desde el 4 de septiembre de 2020 hasta el 1 de octubre de 2020, habiéndose formulado dos alegaciones que fueron debidamente valoradas, una por parte de la ... (...) y otra del ..., tal y como consta en el informe de la Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental de fecha 5 de noviembre de 2020.

3. Elaborado el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, fue expuesto a información pública en el Portal del Gobierno Abierto de Navarra desde el 23 de diciembre de 2020 hasta el 15 de enero de 2021, sin que durante el proceso participativo se recibieran sugerencias.

4. El texto del Proyecto fue remitido a consulta a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra, a través de las Secretarías Generales Técnicas, desde el 21 de octubre hasta el 5 de noviembre de 2021

recibiéndose una aportación por parte del Departamento de Educación que no se ha tenido en cuenta en su redacción final.

5. Al expediente se acompañan las memorias justificativa de fecha 25 de agosto de 2020, económica de fecha 8 de febrero de 2021, organizativa de 8 de noviembre de 2021 y normativa de fecha 9 de noviembre de 2021.

- La Memoria justificativa, firmada por la Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad, justifica la nueva regulación en la necesidad de ampliar el plazo de adecuación de las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra. En ella se recoge que en el año 2018, se publicó un nuevo Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, para adecuar el anterior Decreto Foral a las nuevas normativas que habían ido surgiendo como la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Técnico de la Edificación o el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, entre otras.

En el ámbito de ampliación de este nuevo Decreto Foral, además de las instalaciones ya incluidas en los Decretos Forales anteriores, se incluían otras instalaciones como las terapéuticas de centros sanitarios, spas, agroturismo, etc., y se mantenía el plazo de adecuación establecido con anterioridad (ya que los cambios en el Decreto Foral no afectaban de forma sustancial a la estructura de las instalaciones), lo que significaba que para el día 1 de enero de 2021, todas las instalaciones de su ámbito de aplicación debían cumplir los requisitos recogidos en él.

Algunas instalaciones tenían planificado acometer sus obras durante el año 2020, pero debido al establecimiento del estado de alarma por la pandemia por COVID-19 y posterior confinamiento, durante el que cesaron todas las actividades de verano, el mayor gasto de las entidades locales que supone la pandemia, muchas de ellas se han visto imposibilitadas para realizar las obras necesarias para la adecuación de las instalaciones a los requisitos normativos para el día 1 de enero de 2021.

Ante esta situación, el Proyecto se propone modificar el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, ampliando el plazo de adecuación de las instalaciones hasta el día 1 de enero de 2025, siempre que los requisitos de éstas que no se adecuan a la normativa vigente, no comprometan de forma importante la salud o la seguridad de los usuarios.

- En la memoria económica se afirma que la Propuesta normativa no supone coste económico alguno para las entidades afectadas.

- La memoria organizativa destaca que el proyecto de decreto foral no implica la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incrementos y/o disminuciones de plantilla en el Departamento de Salud.

- En la memoria normativa se indica que el proyecto de Decreto Foral se dicta en virtud de las competencias que ostenta la Comunidad Foral de Navarra en materia de sanidad interior e higiene, según lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) y en virtud de su competencia exclusiva sobre las normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra (apartado c) y sobre contratos y concesiones administrativas respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia (apartado d). Añadiéndose que el Proyecto se propone, mediante la modificación del Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, posibilitar el cumplimiento de las condiciones exigidas por dicho Decreto Foral, por parte de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, modificando el plazo que establece su Disposición Transitoria Primera para adecuar las condiciones de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra hasta el día 1 de enero de 2021.

6. La norma proyectada fue examinada en sesión celebrada el 7 de junio de 2021 por la Comisión Foral de Régimen Local, obteniéndose informe favorable.

7. Asimismo, en el expediente constan:

a) informe de 22 de octubre de 2021 de elaboración y tramitación de la disposición sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en la misma, indicándose que la norma no incide ni restringe la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres;

b) informe de 26 de octubre de 2021 de observaciones del Instituto Navarra para la Igualdad/Nafarroako Berdintsunaero Institutua, confirmando que la norma no incide ni restringe la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres;

c) informe de 9 de noviembre de 2021 de elaboración y tramitación de la disposición sobre el impacto por razón de accesibilidad y discapacidad de las medidas, afirmando que el proyecto normativo no incluye barreras ni las elimina, dado que no se está regulando el acceso a lugares, o la utilización de bienes o servicios;

d) informe de 11 de noviembre de 2021 de impacto por orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género, señalando que el “proyecto de Decreto Foral no es pertinente en materia de orientación sexual, expresión de género o identidad sexual o de género”;

e) estudio de 11 de noviembre de 2021 de cargas administrativas comentando que la “documentación exigida es necesaria para valorar el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, no suponiendo trabas innecesarias para la realización de estas actividades, fomentando la simplificación administrativa en el sentido de que solamente se exige una declaración responsable que, únicamente, debe ir acompañada de un informe técnico en caso de que deban realizar obras y solicitar acogerse al nuevo plazo que se establece en la norma”.

8. Consta igualmente el informe emitido, con fecha 9 de noviembre de 2021, por la Secretaría General Técnica. En él se enumeran las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre la materia higiénico-sanitaria, se justifican las modificaciones a introducir por la norma proyectada, se detalla el procedimiento seguido para su tramitación, así como la necesidad del

dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra, concluyéndose que la propuesta normativa se adecua al ordenamiento jurídico y que el procedimiento seguido ha sido el correcto.

9. El Proyecto fue informado con fecha 24 de junio de 2021 por el Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa. En el informe se incluyen la referencia a la normativa de la que dimana la proyectada y el procedimiento seguido en su elaboración, y se hacen unas consideraciones sobre la forma, estructura y fondo de la norma. En cuanto a la forma, se propone insertar la expresión “Exposición de Motivos” en la parte expositiva, e incluir una nueva disposición transitoria (cuarta) al considerar que el establecimiento de un nuevo periodo de adecuación sigue manteniendo el mismo carácter transitorio y su inclusión en el articulado no es una ubicación sistemática correcta. En cuanto al fondo, se sugiere recoger una disposición transitoria que ampare la posibilidad de acogerse a un nuevo plazo siempre y cuando la persona obligada justificare en las circunstancias excepcionales (pandemia) la no adecuación en el plazo normativo previsto. Concluyéndose que el procedimiento seguido ha sido el correcto y recomendándose considerar las modificaciones propuestas.

10. Con fecha 10 de diciembre de 2021 la Secretaría General Técnica emite informe aceptando la mayoría de las modificaciones propuestas por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa y precisando el motivo por el que no se incorpora una de las sugerencias propuestas.

11. Por Acuerdo de 15 de diciembre de 2021 del Gobierno de Navarra, el proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones higiénico sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, se toma en consideración, solicitándose la emisión de dictamen a este Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, un artículo único de adición de una nueva disposición transitoria cuarta, y dos disposiciones finales de fijación de plazo para la

presentación de las declaraciones responsables y de entrada en vigor de la norma, de cuyo contenido se dará cuenta al hilo de su análisis jurídico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta modifica al Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, de 19 de mayo, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, dictado en ejecución de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud (LFS), que en su artículo 13. a), encomienda a las Administraciones Sanitarias de la Comunidad Foral, entre otras actuaciones del ámbito de la salud pública, el control del uso recreativo del agua por su posible repercusión sobre la salud humana.

Al tratarse, por tanto, de una norma que desarrolla las previsiones contenidas en el artículo 13. a) de la LFS, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo de conformidad con el artículo 14.1.g) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFACFNSPIF) regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

De acuerdo con el artículo 132.2 de la LFACFNSPIF, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su exposición de motivos, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en la LPACAP y la LFACFNSPI, con carácter previo a la elaboración del Proyecto, se realizó una consulta pública del 4 de

septiembre de 2020 hasta el 1 de octubre de 2020, habiéndose formulado dos alegaciones que fueron debidamente valoradas, según consta en el informe de la Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental de fecha 5 de noviembre de 2020.

Elaborado el texto del proyecto de Decreto Foral fue publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra desde el 23 de diciembre de 2020 hasta el 15 de enero de 2021, sin que durante el proceso participativo se recibieran sugerencias, según se indica en el correspondiente informe sobre el resultado de la exposición pública.

Acompañan al Proyecto las memorias normativa, justificativa y económica que motivan su conveniencia y necesidad. También se hallan incorporados al expediente los informes de impacto por razón de sexo, así como sobre accesibilidad y discapacidad y sobre la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género.

Consta en el expediente el informe emitido por la Jefa de la Sección del Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica, y se cuenta también con las apreciaciones remitidas por el Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua.

La norma proyectada ha sido objeto de análisis en sesión celebrada el 27 de noviembre de 2020 por la Comisión Foral de Régimen Local, obteniéndose informe favorable.

Obran igualmente en el expediente un informe jurídico del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa y un informe de la Secretaría General Técnica aceptando la mayoría de las modificaciones propuestas por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa.

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

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La norma proyectada descansa en las mismas competencias de desarrollo que las que habilitaron la aprobación de la norma, el citado Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, cuya modificación se pretende; a saber: el art. 53 1 de la LORAFNA, según el cual *“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”*; y el artículo 32 de la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de salud (LFS), el cual dispone que *“corresponde a la Administración de la Comunidad Foral el ejercicio de las potestades reglamentarias... 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”*.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

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 una modificación del Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre.

II.4ª. Marco normativo

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”.

Esa legislación básica del Estado está constituida, primordialmente, por la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en adelante LGSP) y, con específica relación con el asunto que nos ocupa, el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, que tiene por objeto establecer, con carácter básico, los criterios técnico-sanitarios de las piscinas.

Para el desarrollo de las facultades y competencias que corresponden a Navarra 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 en la disposición final segunda, entre otros, de la mencionada LFS. Su artículo 13.a), 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”.

En desarrollo de estas disposiciones, y con objeto de regular la normativa sanitaria de las piscinas de uso público, se dictó el Decreto Foral 123/2003, de 19 de mayo, que fue sustituido por el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, para adecuar el anterior a las nuevas normativas que habían ido surgiendo como la nueva Ley de Procedimiento Administrativo, el Código Técnico de la Edificación o el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, entre otras. Ahora se pretende

modificar este último Decreto Foral 86/2018, sometido a dictamen, al objeto de ampliar el plazo de adecuación de las instalaciones hasta el día 1 de enero de 2025, siempre que los requisitos de éstas que no se adecuan a la normativa vigente, no comprometan de forma importante la salud o la seguridad de los usuarios.

Las normas citadas han de ser, sin perjuicio de tener presente el resto del ordenamiento jurídico, el primordial parámetro de contraste jurídico a la hora de dictaminar sobre la legalidad del Proyecto.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

A) Justificación

Como ha quedado expuesto, tanto el Proyecto como las diferentes memorias e informes obrantes en el expediente contienen la justificación para la aprobación de la nueva norma analizada, que no es otra que modificar el Decreto Foral 86/2018, sometido a dictamen, al objeto de ampliar el plazo de adecuación de las instalaciones hasta el día 1 de enero de 2025, dada la dificultad para llevar a cabo las obras de acondicionamiento de las piscinas en estado de pandemia. En consecuencia, puede estimarse que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha realizado, tal y como exige el artículo 58.1 de la LFGNP, de manera motivada.

B) Contenido del proyecto

El Proyecto contiene un artículo único y dos disposiciones finales.

En el artículo único se añade una nueva disposición transitoria cuarta, titulada “Plazos para el cumplimiento de requisitos”, que consta de cuatro apartados.

En el número 1, se fija el día 1 de enero de 2025 como fecha límite para que las piscinas cumplan los nuevos requisitos establecidos en el presente Decreto Foral, siempre que tal adaptación suponga modificación de las instalaciones o elementos constructivos y se trate de deficiencias que no

comprometan de forma importante la salud o seguridad de las personas usuarias.

El número 2 determina que todas las personas titulares de piscinas deben presentar en el Instituto de Salud Pública y Laboral de Navarra, una declaración responsable firmada por éstas en la que indiquen si cumplen o no todos los requisitos de esta norma, incluidas las normativas sectoriales recogidas en el mismo. En caso de no cumplirlos, deberán justificar los motivos excepcionales por los cuales no ha sido posible su cumplimiento.

En el número 3 se dispone que si se solicita acogerse al nuevo plazo, se adjuntará a la declaración responsable un certificado suscrito por técnico competente en el que se realice una descripción detallada de las deficiencias detectadas en la instalación en relación al Decreto 86/2018, de 24 de octubre, (incluyendo las normativas sectoriales recogidas en el mismo), justificando que las mismas requieren una reforma estructural, las medidas adicionales que se van a adoptar para minimizar riesgos derivados de las deficiencias en tanto no se realice la reforma, y, en su caso, la forma de informar a las personas usuarias, de dichas medidas.

En el último número 4 se obliga a presentar las solicitudes según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ninguno de los referidos apartados de la disposición transitoria merece tacha alguna. Únicamente, en apartado 3, procede anotar, como cuestión meramente formal, que en la expresión “Decreto 86/2018”, debería incorporarse el término “Foral”.

Por último, la disposición final primera establece un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de este Decreto Foral para la presentación de las declaraciones responsables y documentación a que se refiere el art. 35 bis; y la disposición adicional segunda determina la entrada en vigor del mismo.

No procede realizar objeción alguna a estas disposiciones.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 86/2018, de 24 de octubre, por el que se establecen las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las piscinas de la Comunidad Foral de Navarra, es conforme a la legalidad.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.