

Dictamen n.º: **536/24**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **12.09.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 12 de septiembre de 2024, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Sanidad al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, por el que se somete a dictamen el proyecto de *“decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 8 de julio de 2024, ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por la consejera de Sanidad.

A dicho expediente se le asignó el número 486/24, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de diez días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Javier Espinal Manzanares, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día reseñado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- El proyecto de decreto tiene por objeto proceder con el desarrollo en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de los criterios técnico-sanitarios de las piscinas y de los parques acuáticos, establecidos en el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por treinta y cuatro artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones finales y cuatro anexos, con arreglo al siguiente esquema:

-Capítulo I, “*Disposiciones Generales*”.

Artículo 1, define el objeto.

Artículo 2, relativo a las definiciones.

Artículo 3, referido al ámbito de aplicación.

-Capítulo II, “*Instalaciones*”.

Artículo 4, sobre las características de las instalaciones.

Artículo 5, sobre las características de los vasos.

Artículo 6, sobre el acceso a los vasos.

Artículo 7, referido a los vestuarios y aseos.

Artículo 8, sobre las áreas de ocio.

Artículo 9, referido a los puntos de agua de consumo público.

-Capítulo III, “*Condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas*”.

Artículo 10, sobre la higiene y mantenimiento de las instalaciones.

Artículo 11, sobre el tratamiento del agua.

Artículo 12, referido a la conservación del agua de la piscina durante los periodos sin actividad.

Artículo 13, sobre el control de plagas.

Artículo 14, referido a la presencia de animales.

-Capítulo IV, “*Calidad del agua y aire*”.

Artículo 15, sobre los criterios de calidad del agua y aire.

Artículo 16, sobre el control de calidad.

Artículo 17, referido a los laboratorios y métodos de análisis.

-Capítulo V, “*Protocolo de autocontrol*”.

Artículo 18, referido al protocolo de autocontrol.

-Capítulo VI, “*Condiciones de seguridad de las piscinas y de los parques acuáticos*”.

Artículo 19, sobre los requisitos de seguridad.

Artículo 20, referida a las atracciones acuáticas.

Artículo 21, referido al mantenimiento y conservación de las atracciones acuáticas.

Artículo 22, sobre el aforo de las instalaciones.

Artículo 23, regulador de los primeros auxilios y asistencia sanitaria.

Artículo 24, referido al servicio de socorrismo y monitores.

Artículo 25, sobre los medios materiales de apoyo al rescate.

Artículo 26, referido a las normas de utilización de las piscinas.

Artículo 27, sobre las situaciones de incidencia.

-Capítulo VII, “*Responsabilidades y competencias*”.

Artículo 28, referido a la información al público.

Artículo 29, sobre la declaración responsable y comunicación previa.

Artículo 30, referido a la remisión de información a SILOE.

Artículo 31, sobre las competencias locales y autonómicas.

Artículo 32, referido a la inspección.

Artículo 33, sobre la documentación necesaria en las instalaciones.

-Capítulo VIII, “*Infracciones y Sanciones*”.

Artículo 34, del régimen sancionador.

La disposición adicional primera viene referida a las atracciones acuáticas no asociadas a un vaso en lugares públicos.

La disposición adicional segunda aborda las características constructivas.

Por su parte la disposición derogatoria única deroga el Decreto 80/1998, de 14 mayo, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de piscinas de uso colectivo, y el Decreto 128/1989, de 20 de diciembre, por el que se regulan las condiciones higiénicosanitarias de los parques acuáticos.

La disposición final primera habilita al consejero competente en materia de Sanidad para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo del decreto proyectado.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos:

Documento nº 1: resolución, de 19 de abril de 2022, de la directora general de Salud Pública, de la Consejería de Sanidad, acordando la apertura del trámite de consulta pública del proyecto de decreto

Documento nº 2: acuerdo de Consejo de Gobierno, fechado el 4 de mayo de 2022, por el que se autoriza a la Consejería de Sanidad, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto que nos ocupa.

Documento nº 3: memoria de la consulta pública, de 22 de abril de 2022, del viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública.

Documentos nº 4: observaciones formuladas en el trámite de consulta pública.

Documento nº 5: documento sin fecha ni firma de análisis de las observaciones formuladas en el trámite de consulta pública.

Documento nº 6: proyecto de decreto inicial, sin fechar.

Documento nº 6.1: formulario de reglamentación técnica de la Unión Europea.

Documento nº 7: primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN) de 3 de octubre de 2022, elaborada por la directora general de Salud Pública.

Documento nº 8: escrito de 11 de octubre de 2022, de la directora general de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria, por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Documento nº 9: correo electrónico de 13 de octubre de 2022, de la Viceconsejería de Gestión Económica por el que no se formulan observaciones al proyecto de decreto.

Documento nº 10: escrito del viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, de 13 de octubre de 2022, señalando que los órganos directivos adscritos a esa Viceconsejería han manifestado que no tienen observaciones que formular.

Documento nº 11: escrito de observaciones formulado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad el 17 de octubre de 2022.

Documento nº 12: segunda versión del proyecto de decreto, sin fechar.

Documento nº 13: segunda versión de la MAIN, elaborada por la directora general de Salud Pública, fechada el 5 de diciembre de 2022.

Documento nº 14: informe de 4 de enero de 2023, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

Documento nº 15: informe de impacto por razón de género, fechado el 12 de diciembre de 2022.

Documento nº 16: informe de impacto en la familia, infancia y adolescencia, sin fechar.

Documento nº 17: informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, fechado el 12 de diciembre de 2022.

Documentos nº 18 y 18.1: informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 22 de diciembre de 2022.

Documentos nº 19 a 26: informes observaciones y no observaciones formulados por las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 27: escrito de 12 de diciembre de 2022, de observaciones de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documento nº 28: escrito de 19 de diciembre de 2022, de observaciones de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Documento n° 29: escrito de 15 de diciembre de 2022, de observaciones de la Dirección General de Comercio y Consumo, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento n° 30: escrito de 13 de diciembre de 2022, de observaciones de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Documento n° 31: informe de coordinación y calidad normativa, fechado el 20 de diciembre de 2022.

Documento n° 32: informe del Instituto Regional de Arbitraje de 20 de diciembre de 2022.

Documento n° 33: escrito de alegaciones de CEIM, de 21 de diciembre de 2022.

Documento n° 34: tercer proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 35: tercera versión de la MAIN fechada el 17 de febrero de 2023, elaborada por la Dirección General de Salud Pública.

Documento n° 36: escrito de 21 de febrero de 2023, de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, de observaciones.

Documentos n° 37: cuarto proyecto de decreto, sin fechar.

Documento n° 38: cuarta versión de la MAIN fechada el 27 de febrero de 2023, elaborada por la Dirección General de Salud Pública.

Documento n° 39: resolución de 3 de marzo de 2023, de la Dirección General de Salud Pública, de sujeción al trámite de audiencia e información pública.

Documento nº 40: informe de 8 de marzo de 2023, de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea.

Documentos nº 41-48: escritos de alegaciones formulados en el trámite de audiencia e información pública.

Documento nº 49: quinto borrador del proyecto de decreto sin fechar.

Documento nº 50: quinta versión de la MAIN fechada el 6 de junio de 2023.

Documento nº 51: escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de junio de 2023.

Documento nº 52: sexta versión del proyecto de decreto, sin firmar.

Documento nº 53: sexta versión de la MAIN, fechada el 13 de junio de 2023.

Documento nº 54: formulario de reglamentación técnica de la Unión Europea.

Documento nº 55: certificado de 16 de octubre de 2023, de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y Otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Documento nº 56: informe de 24 de octubre de 2023, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.

Documento nº 57: informe de 27 de noviembre de 2023 de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Documento nº 58: séptima versión del proyecto de decreto sin firmar.

Documento nº 59: séptima versión de la MAIN, fechada el 27 de mayo de 2024.

Documento nº 60: certificado, 3 de julio de 2024, de Consejo de Gobierno relativo al informe de la consejera de Sanidad, previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud de la consejera de Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que se trata de una disposición de carácter general

dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico.

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter *“aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento”*. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos *“cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”*.

Como señala la Sentencia de 24 de julio de 2003 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, *“la jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 5 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE “que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes”, cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de*

Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos, entre otras, en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015), 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015) y la de 9 de abril de 2019 (recurso de casación nº 1807/2016). La última de la citadas dice: *“conviene hacer hincapié en la singular relevancia de la intervención del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, mediante la emisión de dictamen preceptivo. Tal intervención constituye una garantía de naturaleza preventiva que tiene por objeto asegurar en lo posible el sometimiento de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria a la ley y el Derecho que proclama el artículo 103.1 CE, introduciendo mecanismos de ponderación, freno y reflexión que son imprescindibles en dicho procedimiento de elaboración.*

De hecho, su función consultiva se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, valorando los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines, como señala el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (STS de 24 de marzo de 2009, Rec. 3563/2005).

Por consiguiente, la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración de una disposición general debe reputarse un vicio sustancial que determina la nulidad de pleno derecho de la disposición general que lo padezca, tal y como ha reiterado

nuestra jurisprudencia (SSTS de 17 de julio de 2009, Rec. 1031/2007, de 24 de noviembre de 2009, Rec. 11/2006, y de 1 de junio de 2010, Rec. 3701/2008, entre otras)”.

También el Consejo de Estado en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”».*

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

Ante la acumulación de asuntos y la imposibilidad de celebrarse plenos durante el mes de agosto, el presente dictamen no ha podido ser evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021), que establece en veinte días hábiles el plazo máximo para la emisión del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en el caso de disposiciones normativas, inferior al fijado para los restantes órganos consultivos equivalentes del Estado y de las demás comunidades autónomas.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española señala en su artículo 43, epígrafes 1 y 2 que *“1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*

2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”.

Por su parte, su artículo 51.1 dispone que *“los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos”.*

A nivel de la distribución competencial, el texto constitucional en su artículo 149.1.16^a reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”.*

Por su parte, el artículo 148.1.21^a permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de *“Sanidad e higiene”.*

Conforme a esta última posibilidad, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, señala en su artículo 27.4 que *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: Sanidad e higiene”.*

Al respecto de este título competencial, señala la Sentencia de 25 de mayo de 2004, del Tribunal Constitucional que *«concretado este marco competencial es preciso aclarar, en primer lugar, que cuando el*

art. 149.1.16 CE se refiere a la competencia estatal para fijar las bases y realizar la coordinación general de la «sanidad», este último vocablo hay que entenderlo referido a la «sanidad interior» por exclusión con el de «sanidad exterior» que previamente es utilizado en ese mismo apartado (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2). En segundo término, y en relación al concepto de «bases», nuestra doctrina constitucional ha venido sosteniendo que por tales han de entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia, constituyendo, en definitiva, el marco o denominador común de necesaria vigencia en el territorio nacional. Lo básico es, de esta forma, lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia, en aras de una unidad mínima de posiciones jurídicas que delimita lo que es competencia estatal y determina, al tiempo, el punto de partida y el límite a partir del cual puede ejercer la Comunidad Autónoma, en defensa del propio interés general, la competencia asumida en su Estatuto. Con esa delimitación material de lo básico se evita que puedan dejarse sin contenido o cercenarse las competencias autonómicas, ya que el Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia, sino que debe dejar un margen normativo propio a la Comunidad Autónoma (SSTC 1/1982, de 28 de enero, F. 1; 69/1988, de 19 de abril, F. 5; 102/1995, de 26 de junio, FF. 8 y 9; 197/1996, de 28 de noviembre F. 5; 223/2000, de 21 de septiembre, F. 6; 188/2001, de 20 de septiembre, F. 8; 126/2002, de 23 de mayo, F. 7; 24/2002, de 31 de enero, F. 6; 37/2002, de 14 de febrero, F. 9; y 1/2003, de 16 de enero, F. 8, en torno al concepto de lo «básico»). Por tanto, ni la fijación de las bases ni la coordinación general a la que también se refiere la regla 16 del art. 149.1 CE (que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones, y reduciendo disfunciones según SSTC 32/1983, de 28 de abril, F. 2; 4/1983, de 20 de mayo, F. 3; 80/1985, de 4 de julio, F. 2), deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las

correspondientes competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en la materia (STC 32/1983, de 28 de abril, F. 2)».

En el ejercicio de estas previsiones por el Estado se elaboró la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Este texto legal señala en su artículo 19.2.b) que *“Las autoridades sanitarias propondrán o participarán con otros Departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre: Aguas”*, señalando por su parte su artículo 24 que *“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”*.

Con posterioridad se aprobó la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Dentro de esta norma, su artículo 27 señala en sus epígrafes 1 y 2 que *“1. La protección de la salud es el conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios dirigidos a prevenir efectos adversos que los productos, elementos y procesos del entorno, agentes físicos, químicos y biológicos, puedan tener sobre la salud y el bienestar de la población.*

2. Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, protegerán la salud de la población mediante actividades y servicios que actúen sobre los riesgos presentes en el medio y en los alimentos, a cuyo efecto se desarrollarán los servicios y actividades que permitan la gestión de los riesgos para la salud que puedan afectar a la población”, indicando posteriormente su epígrafe 3 que estas acciones de protección de la salud se regirán por los principios de proporcionalidad y de precaución, desarrollándose conforme a los principios de colaboración y coordinación interadministrativa y gestión conjunta que garanticen la máxima eficacia y eficiencia.

Su artículo 29 señala por su parte que “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”.

Previsiones que se completan con lo recogido en el artículo 30.1, que señala a estos efectos que “*la sanidad ambiental tiene como funciones la identificación, la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud que puedan derivarse de los condicionantes ambientales; la vigilancia de los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico y de las situaciones ambientales que afectan o pueden afectar a la salud; así como la identificación de las políticas de cualquier sector que reducen los riesgos ambientales para la salud”.*

En la materia que nos ocupa, y por lo que a la normativa estatal se refiere hemos de estar a lo recogido en el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas. Disposición reglamentaria que, conforme a su disposición final cuarta, tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el mencionado artículo 149.1.16.^a de la Constitución, teniendo por objeto, según su artículo 1, establecer los criterios básicos técnico-sanitarios de la calidad del agua y del aire de las piscinas con la finalidad de proteger la salud de los usuarios de posibles riesgos físicos, químicos o microbiológicos derivados del uso de las mismas.

En cuanto a la normativa propia de la Comunidad de Madrid, sobre la base de las previsiones constitucionales y estatutaria antes mencionadas, se elaboraron los mencionados Decreto 80/1998, de 14 mayo, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de piscinas de uso colectivo, y Decreto 128/1989, de 20 de diciembre, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de los parques acuáticos, cuya derogación se prevé una vez entre en vigor el proyecto que nos ocupa.

De lo expuesto, se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

Ha de estarse al Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (en adelante Decreto 52/2021).

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), si bien precisando que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de dicha norma, en particular y por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b), los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”* y el primer párrafo de su apartado 4, por cuanto según determina el supremo intérprete constitucional, tales preceptos no tienen el carácter de normativa básica, debiendo regirse por la normativa autonómica, si la hubiera.

También deberá observarse el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 3 del Decreto 52/2021, establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la

legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno, artículo 3.1 Decreto 52/2021.

El Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para la XII legislatura, recoge en su anexo, el proyecto de decreto que nos ocupa. Ahora bien, no habiendo sido aprobado este proyecto de decreto dentro de la referida legislatura, debería haberse incluido en el actual Plan Normativo de la XIII Legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de diciembre de 2023, pues de conformidad con el punto cuarto del citado acuerdo, *“la aprobación de este acuerdo deja sin efectos el Plan Normativo para la XII Legislatura”*. Por tanto, al no figurar previsto en el último plan normativo aprobado, deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria considera innecesaria esta evaluación, señalando al respecto que *“no considera que las previsiones incluidas en el proyecto tengan ningún impacto ni efecto que determinen la obligación de efectuar la evaluación ex post por sus resultados, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 3.3, 3.4 y 13.2 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, que regula en la actualidad esta materia para la Comunidad de Madrid”*.

Al respecto de esta evaluación *ex post*, el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021, lo deja a criterio de la consejería promotora y en este caso la MAIN señala lacónicamente que las previsiones normativas no tienen ningún impacto o efecto que justifique dicha evaluación.

Sin embargo, como es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los

resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro que contribuya a la mejora regulatoria, por lo que no sería ocioso que se contemplara la evaluación ex post de la norma proyectada a efectos de verificar el grado de satisfacción con las novedades introducidas respecto de la normativa precedente y de la eficacia de las medidas que han generado mayor debate en el trámite de información pública.

A estos efectos, la parte expositiva del mencionado RD 742/2013, señala que *“el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad elaborará el informe nacional anual con los datos que una vez al año remitan las comunidades autónomas que servirán de instrumento para el seguimiento de la aplicación de la norma y futuras políticas sanitarias, así como para la información pública”*.

Así las cosas, esta previsión de remisión anual de datos por parte de las comunidades autónomas a la Administración General del Estado, para servir de instrumento de seguimiento de la aplicación de la norma y de futuras regulaciones en la materia, refuerza la consideración de la procedencia de contemplar una evaluación ex post de la norma que nos ocupa en los términos anteriormente reseñados.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y los artículos 4.2.a) y 5 del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Se hace constar en la MAIN que se ha procedido a evacuar el trámite de la consulta pública mediante la publicación en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid el día 5 de mayo de 2022, concediéndose un plazo de 15 días hábiles para presentar aportaciones, esto es desde el 6 de mayo hasta el 27 de mayo de 2022.

Han presentado escritos en el trámite de consulta públicas las personas físicas y jurídicas que a continuación se relacionan, así, la Asociación Madrileña de Organizaciones de Parálisis Cerebral y una arquitecta titular de un estudio de Arquitectura.

3.- La norma proyectada fue propuesta por la Consejería de Sanidad en virtud de las competencias que en el momento de inicio de la tramitación le atribuía a dicha consejería, el Decreto 1/2022, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad. Concretamente por la Dirección General de Salud Pública, al amparo de la competencia prevista en su artículo 13.º), referida a *“el control sanitario de los riesgos ambientales para la salud en relación con las aguas, calidad del ambiente interior e instalaciones de riesgo de legionelosis”*.

Previsiones competenciales que no se han visto alteradas a la fecha de emisión del presente dictamen, atendiendo para ello al Decreto 245/2023, de 4 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad, que en su artículo 10.º) mantiene en la Dirección General de Salud Pública la atribución competencial transcrita.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado siete memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, todas ellas por la mencionada Dirección General de Salud Pública. Por orden cronológico vienen datadas el 3 de octubre de 2022, 5 de diciembre de 2022, 17 de febrero de 2023, 27 de febrero de 2023, 6 de junio de 2023, 13 de junio de 2023 y 27 de mayo de 2024.

Atendiendo a la última MAIN, aprobada se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico

de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario.

Aborda conjuntamente en su apartado VI, el citado impacto económico y presupuestario, señalando al respecto que *“la norma tendrá un escaso impacto económico, ya que no producirá efectos en la productividad de los trabajadores o de las empresas, ni en el empleo, los consumidores, y PYMES.*

Tampoco afectará a la competencia en el mercado al no introducir restricciones para el acceso de nuevos operadores, ni limitará la libertad de estos para competir”.

Es de observar que no se refiere, pese al título, al impacto presupuestario, al no contener referencia alguna al eventual impacto que la norma proyectada pudiera tener sobre el presupuesto autonómico en lo referido a los ingresos y gastos públicos, por lo que debe subsanarse esta omisión a efectos de dar cumplimiento efectivo a lo dispuesto en el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021.

La MAIN analiza seguidamente las cargas administrativas, señalando que uno de los propósitos de la propuesta normativa es reducir las cargas administrativas del sector, cuantificándose la reducción de cargas administrativas en 1.060 euros, según el cálculo adjunto.

Cálculo que se basa en que se sustituye la autorización previa para las nuevas instalaciones, por la entidad local competente, por una declaración responsable.

Ello supone la eliminación de la carga administrativa de solicitud de autorización previa, que lleva aparejada la aportación de diferentes documentos, simplificándose los trámites administrativos a realizar, habiéndose efectuado una estimación de solicitudes de autorización cuantificándolas en doscientas diez altas anuales.

De igual modo, para los parques acuáticos, se sustituye la solicitud de informe relativo a las condiciones higiénico-sanitarias por el titular de la instalación a la Dirección General de Salud Pública, al realizar la reapertura cada nueva temporada a fin de comprobar que se mantienen las condiciones iniciales, por una comunicación previa, precisando que actualmente existen dos parques acuáticos en la Comunidad de Madrid.

Así se llega a una estimación de cargas por importe de 1.484 euros conforme a la normativa actualmente en vigor, frente a un importe de 424 euros, una vez entre en vigor la norma proyectada.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales, artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021. Incluye así la mención al impacto por razón de género y con cita del informe emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 12 de diciembre de 2022, donde se informa no se prevé que la disposición normativa tenga impacto por razón de género y que, por tanto, pueda incidir en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En relación con el impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la

Adolescencia de la Comunidad de Madrid, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe, sin fechar, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, la Memoria refleja, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 12 de diciembre de 2022, que el impacto es nulo y por tanto carece de impacto en la materia.

En relación con otros posibles impactos, la Memoria hace mención al impacto sobre la unidad de mercado para indicar que la propuesta normativa no tiene impacto en el principio de unidad de mercado ya que no incide en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, ni en la libre circulación de los bienes y servicios en el territorio nacional, ni tampoco en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social (actualmente, Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, de estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (actualmente Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, según Decreto 229/2023, de 6 de septiembre) se emitió informe el 20 de diciembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Al incluir el proyecto de decreto una reglamentación técnica que debe ser comunicada a la Comisión Europea, ha emitido informe la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, con fecha 8 de marzo de 2023, en aplicación de la Directiva (UE) 2015/1535, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (Directiva (UE) 2015/1535, en adelante). En relación con esta cuestión, figura en el expediente el certificado de 16 de octubre de 2023, emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coordinación, en el que se indica el proyecto de decreto se ha sometido al procedimiento de la Directiva (UE) 2015/1535 y que, *“durante este periodo de statu quo no se han recibido observaciones o exámenes motivados por parte de la Comisión o*

de los Estados Miembros por lo que, se considera que el procedimiento establecido por la Directiva (UE) 2015/1535 está finalizado”.

En virtud de la solicitud del informe previsto en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se ha emitido informe, de 4 de enero de 2023, por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, informando favorablemente el proyecto.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid con fecha 27 de noviembre de 2023, un informe favorable, formulando diversas observaciones de carácter esencial que han sido tenidas en cuenta, según señala la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, con excepción de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia, Justicia e Interior que formula alegaciones por escrito de 20 de diciembre de 2022, así como por la entonces denominada Consejería de Familia, Juventud y Política Social, por escrito de 22 de diciembre de 2022 y por la Secretaría General Técnica

de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo que a su escrito de 19 de diciembre de 2022, adjunta las alegaciones de su Dirección General de Economía y de la Dirección General de Comercio y Consumo.

El día 22 de diciembre de 2022, la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, emite informe en el que concluye que el proyecto de decreto *“evaluado tendrá un efecto positivo en los consumidores y usuarios, por lo que informa favorablemente el proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénicos sanitarios de las piscinas y parques acuáticos de la Comunidad de Madrid”*.

En relación a este informe del Consejo de Consumo, obra informe de 20 de diciembre de 2022, del secretario General del Instituto Regional de Arbitraje de Consumo, proponiendo una serie de modificaciones en el texto del proyecto.

Figura igualmente en el expediente, informe de alegaciones de Ceim Empresarios de Madrid, fechado el 21 de diciembre de 2022, formulando diversas observaciones al proyecto de decreto.

6.- El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 24 de octubre de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal

web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que, por Resolución de 3 de marzo de 2023 de la directora general de Salud Pública, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles.

En el trámite de información pública han presentado escrito de alegaciones diversas personas físicas, así como las siguientes personas jurídicas: Asociación Española de Profesionales del Sector Piscinas, Asociación Española del Ozono, Asociación Madrileña de Empresas de Desinfección, Unidad de Calidad de la Construcción del Instituto Eduardo Torroja, Neoaqua Soluciones S.L. y por la Asociación de Empresarios de Mantenimiento de Instalaciones Acuáticas.

La finalidad del trámite de audiencia e información pública es la de proporcionar al órgano administrativo correspondiente los datos necesarios para que la decisión a tomar sea la más conveniente, de modo que se garanticen los derechos e intereses de los posibles afectados y el interés público. Se trata de garantizar, a través de este trámite del procedimiento de elaboración, la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición, como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2008 (recurso de casación 1997/2006).

Hubiera sido pertinente, haber dado audiencia específica a las entidades locales agrupadas en la Federación de Municipios de Madrid, pues el decreto proyectado alude al ámbito competencial de las mismas. No obstante, la omisión apreciada no tiene consecuencias en

la tramitación del procedimiento de elaboración de la norma proyectada porque, como es sabido, tras la entrada en vigor de la LPAC, la regla general es el trámite de información pública mediante *“la publicación del texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades”*, lo que se ha cumplimentado en el presente caso.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por treinta y cuatro artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La parte expositiva, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, de 22 de julio de 2005 (en adelante, Acuerdo de 2005). De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

En efecto, la parte expositiva recoge las competencias constitucionales y estatutarias en cuyo ejercicio se dicta.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, la parte expositiva justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia. Siguiendo la indicación de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid se ha desvinculado el principio de transparencia

de la publicación de la norma proyectada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que responde a la previsión constitucional de publicidad de las normas del artículo 9.3 del texto constitucional.

En cuanto a la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, se observa que, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, no es preciso indicar todos y cada uno de los trámites de los informes, sino solo los más relevantes, como pueden ser el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el haberse sometido al procedimiento de comunicación a la Comisión Europea y los trámites de audiencia e información pública.

Antes de comenzar el análisis del articulado del proyecto de decreto que nos ocupa, al dictarse en el marco de la legislación básica del Estado constituida por el reiterado RD 742/2013, no sería ocioso referirse a la configuración doctrinal y judicial que se ha hecho de las facultades normativas autonómicas en este supuesto. Así el Consejo de Estado en su Dictamen 73/2022, de 24 de marzo, señala sobre este particular que *«El Tribunal Constitucional ya ha advertido en diversas ocasiones (SSTC 341/1993, 164/1995, 162/1996, 150/1998, 172/2013 y 59/2016, entre otras), sobre los riesgos potenciales de esta práctica de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas (leges repetitae), técnica que aunque no es ilegítima cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, como aquí ocurre, sí resulta "peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades" (STC 341/2005, F.J. 9) . En este sentido, para la admisibilidad de la lex repetita, el Tribunal Constitucional exige dar satisfacción a dos condiciones (STC 51/2019): que la reproducción de las bases estatales "tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias"; y que "la*

reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma”».

Así las cosas, con independencia de lo que se señalará seguidamente en el análisis individualizado de cada precepto, deberán considerarse como criterios rectores del proyecto de decreto en lo que tiene de desarrollo del RD 742/2013, que se reproduzca fielmente la normativa básica y que se justifique en la MAIN, en el caso de reproducción de preceptos básicos que contribuye a la mejor interpretación de la norma analizada.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, principia con el capítulo I, “*disposiciones generales*”.

El artículo 1 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “*objeto*”, delimita el objeto, anteriormente mencionado, que conforme es de observar, es múltiple, al tener por objeto el desarrollo en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de los criterios técnico-sanitarios de las piscinas y de los parques acuáticos, establecidos en el RD 742/2013 (Real Decreto que si bien en su título sólo se refiere a las piscinas, también engloba a los parques acuáticos conforme a su artículo 2.2.a)), establecer aspectos referidos a la seguridad de las instalaciones y a la salud de sus usuarios, así como asignar competencias entre las Administraciones Públicas y responsabilidades de los implicados.

Excediendo el contenido de la norma proyectada de los meros criterios técnico-sanitarios, debería trasladarse la realidad de la misma al título previsto.

El artículo 2, aborda las definiciones. Recoge catorce definiciones, necesarias para una mejor comprensión del resto del articulado, de las que las once primeras se corresponden con las establecidas en el artículo 2 del RD 742/2013, siguiendo su orden expositivo y respetando las definiciones del mismo.

En el ejercicio de las competencias normativas propias en la materia, se han introducido las definiciones referidas a la lámina del agua, zona de baño y zona de playa, figurando numeradas de los apartados doce a catorce.

Por su parte, el artículo 3, regula el ámbito de aplicación. Su apartado primero dispone su aplicación a las piscinas de uso público y privado, incluyendo los parques acuáticos sitios en la Comunidad de Madrid.

El apartado tercero, dispone que a las piscinas de uso privado tipo 3B, esto es piscinas unifamiliares, les será de aplicación únicamente el artículo 28.

Dicho artículo 28, en la última versión de la norma proyectada, se refiere a la “*información al público*”. Así esta remisión para las piscinas unifamiliares casa mal por el ámbito que les es propio, con la previsión de que se les aplique el régimen de información al público de dicho precepto, siendo así que en el artículo 3 del RD 742/2013, para estas piscinas de uso privado unifamiliares, se remite a su artículo 13, referido a las “*situaciones de incidencia*”. De igual modo, la versión del proyecto de decreto precedente a la definitiva se remitía a estos efectos a dicho precepto 28 pero que en dicha versión se correspondía con las denominadas “*situaciones de incidencia*”, no con la información al público al que se refiere la versión definitiva.

Así las cosas, la remisión para estas piscinas de uso privado tipo 3B deberá ser, en línea con la regulación estatal básica, al artículo referido a las “*situaciones de incidencia*” que en la versión remitida para dictamen de esta Comisión Jurídica es el artículo 27.

Esta consideración es esencial.

Por otro lado, el artículo 3.2 del RD 742/2013, se refiere a las piscinas de uso privado tipo 3A, piscinas de uso privado de comunidades de propietarios, casas rurales o agroturismo, colegios mayores y similares, señalando que deberán cumplir como mínimo con lo señalado en sus artículos 5, 6, 7, 10, 13, y 14.d), e) y f).

En la norma proyectada, nada se señala específicamente en este artículo 3 en relación a estas piscinas de uso privado tipo 3A, por lo que debe entenderse que se opta por someterlas a la totalidad de la regulación contenida en la misma, por lo que sería de aplicación lo señalado en el artículo 3.2 del RD 742/2013, cuando después de señalar la regulación mínima expuesta, precisa que *“la autoridad competente podrá exigir el cumplimiento de las restantes disposiciones de este real decreto; en tal caso, deberá comunicarlo al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad antes de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de este real decreto”*. Así, toda vez que la norma proyectada ha optado por la apuntada regulación completa, deberá cumplirse con la obligación de comunicación al Ministerio de Sanidad.

El capítulo II, referido a las instalaciones, comienza con el artículo 4, regulador de las características de las instalaciones. Señala su apartado primero que las piscinas se regularán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del RD 742/2013, conforme al cual todo proyecto nuevo de construcción de una piscina o de modificación constructiva del vaso, se ajustarán al Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación y al Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios, sin perjuicio de cualquier otra norma de aplicación.

Atendiendo a la observación formulada por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, se ha optado por suprimir la reproducción

literal del apartado segundo del artículo del RD 742/2013, remitiéndose genéricamente a su contenido conforme se ha visto.

Los artículos 5 y 6 regulan respectivamente, las características de los vasos y el acceso a estos, sin que sean acreedores de observación alguna.

El artículo 7, lleva por rúbrica “*vestuarios y aseos*”.

En su apartado cuarto, el párrafo primero señala que los aseos dispondrán de lavabos, inodoros y duchas en número y características adecuadas de acuerdo al aforo máximo permitido en la instalación. Posteriormente su párrafo segundo delimita el número mínimo de estos elementos de los que se deberá disponer, por lo que delimitando este párrafo el número mínimo conforme al criterio que es de observar, parece innecesario el párrafo primero, recogiendo únicamente el equipamiento mínimo que se entiende preciso.

Por otro lado, en relación al apartado que nos ocupa, parece incurrirse en cierta contradicción, pues mientras su párrafo primero atiende para determinar el equipamiento mínimo al aforo máximo permitido de usuarios, su párrafo segundo atiende a los metros cuadrados de superficie de la lámina de agua, por lo que deberá unificarse el criterio considerado para determinar este equipamiento mínimo.

Los artículos 8 y 9, regulan respectivamente las áreas de ocio y los puntos de agua de consumo público, con una regulación que no merece observación alguna.

El capítulo III, lleva por rúbrica “*condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas*”.

El artículo 10, regula la higiene y mantenimiento de las instalaciones. Su apartado tercero, referido a las papeleras y contenedores para la recogida de residuos, se establece que estarán en número adecuado al aforo máximo permitido de usuarios. Estamos ante una previsión ciertamente genéricamente que exigiría su concreción, de igual forma que se ha hecho en el artículo 7.4 del proyecto de decreto para los lavabos, inodoros y duchas.

El artículo 11 se refiere al tratamiento del agua. Sienta con carácter general la aplicación del artículo 6 del RD 742/2013, referido a igual previsión.

Su apartado sexto, establece que preferentemente el agua de alimentación de los vasos procederá de una red de abastecimiento de consumo humano, preferencia que si bien no se recoge en el artículo 6.2 del RD 742/2013, al no ser imperativa no parece que vulnere dicho precepto estatal.

El artículo 12, regula la conservación del agua de la piscina durante los períodos sin actividad. Se establece la posibilidad de que el agua del vaso sea conservada durante el período de cierre de la instalación con realización de un tratamiento que garantice que en el momento de la apertura se cumplen los criterios de calidad del agua normativamente establecidos.

La regulación de este capítulo se completa con los artículos 13 y 14, referidos respectivamente al control de plagas y a la presencia de animales. Se recoge la prohibición de presencia de animales en las piscinas con la excepción de los perros de asistencia conforme a lo recogido en la Ley 2/2015, de 10 de marzo, de Acceso al Entorno de Personas con Discapacidad que Precisan el Acompañamiento de Perros de Asistencia, en su artículo 12.c).10 que para el caso de las piscinas permite el acceso hasta el margen de la zona de agua.

El capítulo IV, viene referido a la calidad del agua y aire.

Principia este capítulo con el artículo 15, referido a los criterios de calidad del agua y aire, remitiéndose a los establecidos en el artículo 10 del RD 742/2013, que en su apartado primero regula los referidos al agua del vaso y en su apartado segundo a los del aire, completándose respectivamente con sus anexos I y II que se dicen reproducidos en el proyecto de decreto que nos ocupa.

El artículo 16 regula el control de calidad. Su apartado primero, en línea con lo señalado en el artículo 11.1 del RD 742/2013, dispone que el titular de la piscina deberá controlar en cada vaso, como mínimo los parámetros de los mencionados anexos I y II.

Conforme al apartado segundo, además de lo señalado en el artículo 11.2 del RD 742/2013 respecto al control inicial, control de rutina y control periódico, se recogen una serie de previsiones propias, amparadas en las facultades normativas autonómicas en la materia.

Así para el control inicial se recoge que sus resultados analíticos estarán disponibles previamente a la apertura de la piscina. Previsión lógica a efectos de conocer cualquier eventual incumplimiento de los parámetros de observancia, previamente a la apertura al público de la piscina.

En el control de rutina, frente al mínimo de un control diario previsto en la normativa estatal, se amplía por el proyecto de decreto a dos controles mínimos al día, antes de la apertura y en el momento de máxima concurrencia, previsión esta de difícil concreción que obligaría a fijar un momento de realización que responda a un momento temporal fácilmente identificable y escape de apreciaciones subjetivas de cuál es el momento de máxima afluencia.

Toda vez que, conforme a la normativa estatal básica, el artículo 11 del RD 742/2013 no es en principio aplicable a las piscinas de uso privado tipo 3 A, el apartado tercero de este artículo 16 las exceptúa de la realización de los controles, con la precisión para el caso de las comunidades de propietarios que será únicamente para aquellas de hasta treinta viviendas, salvo que sea requerido por la autoridad competente. Al respecto de esta previsión, y al ser una excepción de la regla general de no sujeción a los controles, debería concretarse con mayor precisión las condiciones de operatividad de la misma en relación a los supuestos que la justificarían.

El artículo 17 de la norma proyectada, viene referido a los laboratorios y métodos de análisis, señalando que sin perjuicio de lo establecido en el RD 742/2013, para el análisis de la turbidez podrán utilizarse también kits que cumplan con la norma UNE-EN ISO 7027-1 “*calidad del agua. Determinación de la turbidez. Parte 1: Métodos Cuantitativos*”. Si bien parece que este precepto se refiere al artículo 9 de la norma estatal, debería especificarse en su redacción el concreto precepto al que alude.

El capítulo V, lleva por rúbrica del protocolo de autocontrol, conteniendo un único precepto, artículo 18, con igual rúbrica.

El apartado primero transcribe el artículo 11.5 del RD 742/2013, lo que se puede entender justificado a efectos de que conste claramente la obligación del titular de la piscina de contar con el protocolo de referencia y el alcance del mismo.

El apartado tercero transcribe por su parte el artículo 11.6 del RD 742/2013, habiéndose subsanado en la versión del proyecto remitido la observación esencial de la Abogacía General referida a la omisión de la posibilidad de establecer valores más estrictos recogida en dicho precepto estatal.

El apartado cuarto de este artículo 18 es una transcripción literal del artículo 3.2 del RD 742/2013, que se entiende improcedente toda vez que no permite conocer la voluntad de la Administración autonómica en cuanto a la normativa aplicable a las piscinas de uso privado tipo 3 A, esto es si se sujetan a los preceptos referidos o la totalidad de la normativa, cuestión que le correspondería sentar en el texto proyectado, siendo así igualmente que, los artículos mencionados en el proyecto de decreto son los mencionados en la norma estatal sin que guarden correlación con los del proyecto de decreto que nos ocupa.

Deberá, por tanto, subsanarse la redacción del apartado cuarto en línea con lo expuesto.

Esta consideración es esencial.

Sin perjuicio de lo expuesto, al ser una previsión normativa referida al ámbito de aplicación de la norma, entendemos que por razones sistemáticas debería estar en el artículo 3, referido a dicho ámbito de aplicación, tal y como se recoge en el RD 742/2013.

El capítulo VI, se refiere a las condiciones de seguridad de las piscinas y de los parques acuáticos.

El artículo 19 regula los requisitos de seguridad, señalando su apartado primero que el titular deberá velar para que se tengan los elementos adecuados de seguridad para prevenir los riesgos para la salud de los usuarios con remisión al Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos.

Por su parte el artículo 20, regula las atracciones acuáticas.

Es de observar que no contiene la norma proyectada en su artículo 2 la definición de que debe entenderse por atracción acuática por lo

que entendemos que no sería ocioso delimitar conceptualmente dicha figura a efectos de su fácil identificación.

Se recoge que garantizarán en todo momento la seguridad de los usuarios, estando adaptadas a las edades de los usuarios y respetando las normas UNE que sean de aplicación.

Procede señalar que, la previsión del apartado tercero es un tanto redundante de lo señalado en el artículo 19.1 que ya dispone que las atracciones acuáticas deben cumplir los requisitos de seguridad establecidos en el mencionado Real Decreto 1801/2003.

El artículo 21 aborda por su parte, el mantenimiento y conservación de estas atracciones acuáticas.

El apartado tercero contempla el supuesto de que existiese circuito de recirculación del agua en las atracciones acuáticas, indicando que el agua deberá ser filtrada de forma continua, si bien a efectos de que se respete plenamente el artículo 6.2 del RD 742/2013, deberá recogerse que el agua será no sólo filtrada sino también desinfectada antes de entrar en el vaso.

Al aforo de las instalaciones se refiere el artículo 22, distinguiendo entre aforo de usuarios de la piscina a fijar en la licencia de funcionamiento municipal y el aforo de bañistas por cada vaso fijado de forma que cada bañista cuente, como mínimo, con dos metros cuadrados de superficie de lámina de agua.

En cuanto a este segundo aforo, si viene referido al vaso individualmente considerado y la lámina de agua se identifica en el artículo 2.12 del proyecto de decreto, con la suma de la superficie de todos los vasos de la piscina, parecería lógico que la referencia para determinar el aforo de cada vaso sea la superficie de este y no la de la totalidad de los vasos de la piscina.

El artículo 23, regula los primeros auxilios y la asistencia sanitaria. Se recoge como preceptivo un botiquín de urgencia básico con el contenido que es de observar. Para las piscinas cuya lámina de agua exceda de 500 metros cuadrados se prevé la presencia permanente de un enfermero o médico, durante el período de apertura de la misma, así como contar con un local de primeros auxilios y un libro registro de asistencia sanitaria.

Para los parques acuáticos se precisa que no podrán prescindir en ningún caso del personal sanitario, con el contenido mínimo expuesto, de presencia permanente durante el horario de apertura del mismo, así como de una dotación de ambulancia en las puertas de la instalación.

Al servicio de socorrismo se refiere el artículo 24. Se prevé la presencia de un socorrista hasta 500 metros cuadrados de superficie de lámina de agua, dos socorristas entre 501 y 1.000 metros cuadrados de superficie y uno más para cada 1.000 metros cuadrados.

Se recoge como excepción más relevante la de las piscinas de comunidades propietarios de hasta un máximo de 30 viviendas y el resto piscinas de uso privado tipo 3A.

Por su parte el artículo 25 regulan los medios materiales de apoyo al rescate. Al respecto es de reseñar que, sin perjuicio de la presencia mínima de dos salvavidas, debería concretarse la previsión de contar con elementos “*en número suficiente*” a efectos de que se pueda determinar con exactitud los elementos que se consideran necesarios en función de las circunstancias del vaso, ya sea su superficie o aforo.

Por su parte, el artículo 26 aborda, las normas de utilización de las piscinas, de entre las que destaca que los menores de 12 años no podrán acceder al vaso, andén y zona de playa sin estar acompañados de un mayor de edad.

El artículo 27 regula las situaciones de incidencia, cuestión a la que se refiere el RD 742/2013 en su artículo 13.

Se establece la obligación del titular de comunicar a la dirección general competente en Salud Pública las situaciones de incidencia recogidas en el mencionado artículo 13 del RD 742/2013 en un plazo máximo de cinco días desde su producción.

Debería recogerse en el texto proyectado, la obligación del titular, mencionada en el apartado segundo, del RD 742/2013, referida a realizar las gestiones oportunas para conocer las causas, adoptar las medidas correctoras y preventivas.

Dichas situaciones de incidencia aparecen identificadas en el anexo V, apartado séptimo, de dicho RD 742/2013, viniendo referidas a ahogamientos, lesionados medulares, traumatismos craneoencefálicos, etc...

En cumplimiento de lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 13 del RD 742/2013, se recoge en el apartado segundo que la apuntada dirección general lo notificará en el plazo máximo de un mes al ministerio competente en materia de Sanidad a través de la página web de este ministerio, con la información prevista en el mencionado anexo v del mencionado RD 742/2013.

El capítulo VII, lleva por rúbrica “*responsabilidades y competencias*”.

El artículo 28 aborda la información al público, cuestión igualmente regulada en el artículo 14 del RD 742/2013.

Es de observar que se reproduce el citado precepto básico, recogiendo, al amparo de las facultades normativas propias, como cuestiones novedosas, la obligación de informar sobre la existencia o no

de personal sanitario, epígrafe e) y de la existencia de hojas de reclamaciones mediante cartel visible al público de modo permanente, epígrafe g).

En el apartado d) debería recogerse fielmente la norma básica, haciendo referencia a “*las sustancias químicas y mezclas*”.

El artículo 29, regula la declaración responsable y comunicación previa.

Declaración responsable prevista para que el titular de la piscina de nueva construcción o con una modificación constructiva, comunique a la entidad local competente por razón del territorio, la apertura de la misma. Declaración a efectuar previamente a la puesta en funcionamiento de la piscina.

En cuanto a la forma de presentación de la declaración responsable se está en la norma proyectada a lo establecido en la mencionada LPAC.

Se da así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4.1 del RD 742/2013.

De igual modo, el último párrafo del apartado primero se ajusta al artículo 4.2 de la normativa básica.

La comunicación previa se contempla para la reapertura anual de los parques acuáticos o para el caso de reinicio de actividad tras cese por más de tres meses, a presentar por el titular a la autoridad competente en materia sanitaria de la Comunidad de Madrid, previamente al inicio de la actividad. Se contempla igualmente para el supuesto de cierre definitivo del parque.

El artículo 30, supone la transcripción de la previsión de remisión de información prevista en el artículo 15 del RD 742/2013.

A efectos de evitar la reiteración de la mención de este Real Decreto en el apartado primero de este artículo 30, bastaría señalar que deberán notificar los datos relativos a su anexo IV.

El artículo 31 delimita las competencias locales y autonómicas. Se prevé que las entidades locales, conforme a sus ordenanzas, legislación estatal y autonómica, serán competentes por razón del territorio, para la inspección y ejercicio de la potestad sancionadora de las piscinas y parques acuáticos sites en su municipio. Particularmente les atribuye el deber de comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

Procede señalar que, si la competencia de inspección viene referida al municipio, debería revisarse la previsión del último párrafo del apartado primero al referirse genéricamente a las entidades locales.

Se atribuye a la Comunidad de Madrid, la inspección y potestad sancionadora para velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el proyecto de decreto que nos ocupa.

El artículo 32 viene a concretar esta facultad de inspección atribuida a la Comunidad de Madrid, precisando que su autoridad sanitaria garantizará el cumplimiento de lo previsto en el texto proyectado, ordenando las inspecciones precisas para comprobar el estado sanitario de las instalaciones y el funcionamiento de los servicios.

El artículo 33 regula por su parte la documentación de presencia necesaria en la piscina a disposición del personal inspector.

Finaliza el articulado del proyecto de decreto, con el Capítulo VIII, referido a las infracciones y sanciones, que dispone de un único precepto, artículo 34, referido al régimen sancionador, señalando que sin perjuicio de cualquier normativa que pudiera resultar aplicable, el incumplimiento de las previsiones será sancionado conforme a la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, y a la legislación sanitaria básica estatal.

Se sigue el esquema de remisión del artículo 16 del RD 742/2013, con la lógica mención de la citada ley autonómica.

Finalizado el articulado del proyecto de decreto, la disposición adicional primera se refiere a las atracciones acuáticas no asociadas a un vaso, instaladas en lugares públicos que no sean piscinas, respecto de las que señala que cumplirán con lo establecido en los artículos 20 y 21.

La segunda de las disposiciones adicionales, viene referida a las características constructivas. Así, señala que la anchura del andén del artículo 5.2 será de aplicación para los nuevos proyectos de construcción o de modificación constructiva de un vaso realizados desde la entrada en vigor del decreto. Con igual previsión se predica la aplicación del artículo 6.1 para las piscinas climatizadas, vasos de hidromasaje y terapéuticos.

La disposición derogatoria prevé la derogación de los mencionados decretos 80/1998 y 128/1989, una vez entre en vigor el decreto que nos ocupa.

La disposición final primera habilita al titular de la consejería competente en materia de Sanidad para dictar cuantas disposiciones resulte necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final segunda concluye el proyecto de decreto disponiendo la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación oficial.

Se recogen cuatro anexos.

En relación al anexo I y la omisión de la columna referida a “*unidades*” prevista en el anexo I del RD 742/2013, atendiendo a la observación formulada por la Abogacía General, la MAIN justifica dicha supresión, señalando que «*se ha recogido su contenido en la columna “valor paramétrico” para una mejor comprensión y claridad*».

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo de 2005.

Por otra parte, se aprecia que los artículos del proyecto son excesivamente largos, en contra de lo indicado en la Directriz 30.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, deben expresarse con inicial mayúscula la materia competencial en los preceptos en los que se alude a direcciones generales o consejería competentes por razón de una materia determinada.

En el artículo 34, es de observar que al referirse a la Ley 12/2001, aparece repetida dos veces la palabra Ley.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 12 de septiembre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 536/24

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid