

**A.G.- 91/2023**

**S.G.C.- 155/2023**

**S.J.C.S.- 455/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe relativa al **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos.**

Atendiendo a lo solicitado y de acuerdo con lo dispuesto en 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, se emite el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** La solicitud de Informe referenciada, con entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el día 30 de octubre de 2023, viene acompañada de la siguiente documentación:

- Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos (Proyecto, en lo sucesivo).
  
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos (última versión), rubricada por la Directora General de Salud Pública, con fecha de 26 de octubre de 2023.

- Resolución de la Directora General de Salud Pública, de 19 de abril de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta previa a la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas de la Comunidad de Madrid.
- Certificado del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno, de 4 de mayo de 2022, por el que se certifica la autorización del Consejo de Gobierno a la Consejería de Sanidad para la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas de la Comunidad de Madrid.
- Memoria de la consulta pública del Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas de la Comunidad de Madrid, rubricada por el Viceconsejero de Asistencia Sanitaria y Salud Pública, con fecha de 22 de abril de 2022.
- Alegaciones formuladas por doña Elia Grañeda Muñoz, la Asociación Madrileña de Organizaciones de Parálisis Cerebral (ASPACE) y Cristina Beltrán Arquitectos, durante el trámite de consulta pública.
- Escrito de contestación, sin firmar ni fechar, a las alegaciones formuladas por la Asociación Madrileña de Organizaciones de Parálisis Cerebral (ASPACE), durante el trámite de consulta pública.
- Formulario de comunicación del Proyecto de Decreto a la Comisión Europea, sin fechar.
- Escrito de la Dirección General de Inspección, Ordenación y Estrategia Sanitaria de la Consejería de Sanidad, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto, fechado el día 11 de octubre de 2022.
- Correo electrónico de la Viceconsejería de Gestión Económica del Servicio Madrileño de Salud, de 13 de octubre de 2022, por el que se comunica que no se emiten observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, fechado el día 17 de octubre de 2022.
- Escrito de la Viceconsejería de Asistencia Sanitaria y Salud Pública de la Consejería de Sanidad, de 13 de octubre de 2022, por el que se comunica a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad que los órganos directivos adscritos a esa Viceconsejería no tienen observaciones que formular al Proyecto de Decreto.
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 4 de enero de 2023.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 12 de diciembre de 2022.
- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), de 12 de diciembre de 2022.
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sin fechar.
- Informe de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 22 de diciembre de 2022.
- Certificado de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 22 de diciembre de 2022.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 18 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 12 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 12 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 16 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 9 de diciembre de 2022, por el que no se formulan observaciones al Proyecto de Decreto.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 20 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 22 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 12 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 19 de diciembre de 2022.

- Escrito de observaciones de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 15 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 13 de diciembre de 2022.
- Informe 81/2022, de 20 de diciembre de, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe del Instituto de Arbitraje de Consumo, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, fechado el día 20 de diciembre de 2022.
- Escrito de observaciones de CEIM, empresarios de Madrid, de 21 de diciembre de 2022, sin firmar.
- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 21 de febrero de 2023.
- Resolución de la Directora General de Salud Pública, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información públicas sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos, de 3 de marzo de 2023.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia, de 8 de marzo de 2023.
- Escrito de alegaciones formuladas por EMPIA en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 29 de marzo de 2023.
- Escrito de alegaciones formuladas por NEOAQUA SOLUCIONES S.L. en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 29 de marzo de 2023.
- Escrito de alegaciones formuladas por don Juan Queipo de Llano Moya (en representación de la Unidad de Calidad de la Construcción del Instituto Eduardo

Torroja) en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 30 de marzo de 2023.

- Escrito de alegaciones formuladas por don Jose Carlos Jarillo en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 30 de marzo de 2023.

- Escrito de alegaciones formuladas por don Ricardo Rodríguez Redondo en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 30 de marzo de 2023.

- Escrito de alegaciones formuladas por la Asociación Española de Profesionales del Sector Piscinas (ASOFAP) en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 27 de marzo de 2023.

- Escrito de alegaciones formuladas por don Eduardo González-Nicolás Medel en el trámite de audiencia e información públicas, con fecha de 30 de marzo de 2023.

- Escrito de alegaciones formuladas por la Asociación Española del Ozono en el trámite de audiencia e información públicas, sin fechar.

- Escrito de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 9 de junio de 2023.

- Formulario de comunicación del Proyecto de Decreto a la Comisión Europea, sin fechar.

- Certificado de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, sin fechar, por el que se certifica que la notificación 2023/0424/E, relativa al proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecen los criterios técnicos e higiénicosanitarios de las piscinas y parques acuáticos en la Comunidad de Madrid, ha sido sometido al procedimiento que establece 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.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 24 de octubre de 2023.

A los anteriores antecedentes, les son de aplicación las siguientes

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto sometido a Informe tiene por objeto, según se desprende de su parte expositiva, establecer, en relación con los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos, una regulación actualizada, coherente y ajustada a la normativa nacional, así como a la realidad social del momento actual en la que los avances técnicos y las nuevas modalidades de ocio acuático dan lugar a una gran variabilidad de elementos en el entorno acuático, que es preciso tener en cuenta a efectos de un mayor control y prevención sanitaria en garantía de los usuarios.

Desde el punto de vista de su estructura, el Proyecto que se recibe para informe consta de una parte expositiva y de una parte dispositiva, estructurada en treinta y seis artículos contenidos en ocho capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. Consta, además, de cuatro anexos.

El capítulo I contiene las disposiciones generales, relativas al objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación (artículos 1, 2 y 3, respectivamente).

El capítulo II (artículos 4 a 9) regula, bajo la rúbrica “*instalaciones*”, las instalaciones, las características de los vasos y el acceso a los mismos, los vestuarios y aseos, las áreas de ocio y los puntos de agua de consumo público.

El capítulo III recoge las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas, estableciéndose las condiciones de higiene y mantenimiento de las instalaciones (artículo 10), el tratamiento del agua y su conservación durante los periodos sin actividad (artículos 11 y 12, respectivamente), el control de plagas (artículo 13) y la presencia de animales (artículo 14).

El capítulo IV regula la calidad del agua y del aire. En particular, en el artículo 15 se recogen los criterios de calidad del agua y aire, mientras que el artículo 16 se refiere al control de calidad. En el artículo 17 se señalan las situaciones de incumplimiento y, por último, el artículo 18 versa sobre los laboratorios y los métodos de análisis.

En el capítulo V, que únicamente comprende el artículo 19, se desarrolla el Protocolo de Autocontrol.

El capítulo VI, regula las condiciones de seguridad de las piscinas y de los parques acuáticos. En concreto, establece las condiciones de seguridad de las piscinas, mediante los requisitos recogidos en su artículo 20. A las atracciones acuáticas, y a su mantenimiento y conservación, se refieren los artículos 21 y 22. El artículo 23 versa sobre el aforo de las instalaciones, mientras que en los artículos 24 y 25 se relacionan los primeros auxilios y la asistencia sanitaria, así como el servicio de socorrismo y monitores.

Los medios materiales que deben disponerse, así como las normas de utilización de las piscinas, se encuentran recogidos en los artículos 26 y 27 respectivamente; y las situaciones de incidencia en el artículo 28.

En el capítulo VII se regula el régimen de responsabilidades y las competencias. En el artículo 29 se establece la información disponible al público, mientras que el artículo 30 ostenta la siguiente rúbrica: "*declaración responsable y comunicación previa*".

En el artículo 31 se establece el procedimiento de remisión de información a SILOE, en el artículo 32 las competencias locales y autonómicas en la materia y, en fin, en el artículo 33 se regula la inspección.

El capítulo VIII comprende el régimen de infracciones y sanciones, a través de dos preceptos: el artículo 35 versa sobre el régimen sancionador y el artículo 36 se refiere a las medidas cautelares.

La disposición adicional primera trata sobre aquellas atracciones acuáticas no asociadas a un vaso, en lugares públicos.

Por su parte, la disposición adicional segunda se refiere a las características constructivas.

Por lo demás, la disposición derogatoria única determina las normas que quedarán derogadas a la entrada en vigor del Proyecto.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería de Sanidad para desarrollar la norma proyectada, en tanto que la disposición final segunda establece su entrada en vigor.

En lo referente a los anexos, el primero de ellos recoge los parámetros indicadores del agua; el segundo, los parámetros indicadores del aire; en el tercero se determina la frecuencia del muestreo y en el cuarto anexo se establece el modelo de registro del control de rutina.

### **Segunda. - Marco competencial y normativo.**

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (Ley 14/1986, en adelante), establece la obligación de orientar las actuaciones y medios del sistema sanitario, prioritariamente, hacia la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades (artículo 3.1).

En conexión con esta previsión, el artículo 19.2.b) del mismo texto legal añade lo siguiente:

“2. Las autoridades sanitarias propondrán o participarán con otros Departamentos en la elaboración y ejecución de la legislación sobre:

b) Aguas”.

En la misma línea, el artículo 24 de la Ley 14/1986 indica 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”*.

Por su parte, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (Ley 33/2011, en lo sucesivo), define la protección de la salud, en el artículo 27.1, como el conjunto de actuaciones, prestaciones y servicios dirigidos a prevenir los 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; añadiéndose en el apartado 3 del antedicho precepto que:

“3. Las acciones de protección de la salud se regirán por los principios de proporcionalidad y de precaución, y se desarrollarán de acuerdo a los principios de colaboración y coordinación interadministrativa y gestión conjunta que garanticen la máxima eficacia y eficiencia”.

Asimismo, el artículo 30.1 de la Ley 33/2011 incluye entre las funciones de la sanidad ambiental, *“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”*.

Sobre esta base normativa se dictó el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas (Real Decreto 742/2013, en adelante), el cual tiene 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”*.

Según su disposición final cuarta, el Real Decreto 742/2013 tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad.

Desde el punto de vista de las competencias de la Comunidad de Madrid en la materia, el artículo 27 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EA, en adelante), indica lo siguiente:

“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:

[...].

4. Sanidad e higiene”.

Sobre esta base competencial, se dictó tanto el Decreto 80/1998, de 14 de mayo, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de piscinas de uso colectivo (Decreto 80/1998, en lo sucesivo), como el Decreto 128/1989, de 20 de diciembre, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de los parques acuático (Decreto 128/1989, en lo sucesivo), cuya derogación y sustitución pretende el Proyecto objeto de exégesis.

De lo expuesto cabe afirmar, por tanto, que la Comunidad de Madrid tiene competencia para proceder a establecer criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas y parques acuáticos.

### **Tercera. - Naturaleza jurídica y rango normativo.**

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Por tanto, estamos en presencia de una norma reglamentaria, en su condición de disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, Ley 39/2015), según el cual:

“1. El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

3. Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.

Tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia de 30 de marzo de 1992, ha abogado por un planteamiento amplio del concepto de reglamento ejecutivo, permitiendo que se incluyan dentro del mismo todas las acciones normativas cuyo objetivo sea el de

ejecutar la Ley de uno u otro modo: complementando, desarrollando, detallando, aplicando o ejecutando.

En particular, nuestro Alto Tribunal, en la sentencia citada, ha sentado la siguiente doctrina: *"El reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén enunciadas y puede aclarar conceptos de la Ley que sean imprecisos; el reglamento puede ir más allá que ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico"*. La misma doctrina se recoge en las STS de 27 de mayo de 2002 y de 24 de julio de 2003.

El Consejo de Estado afirmaba ya, en su Dictamen de 16 de abril de 1943, que la labor del Reglamento ejecutivo es la de *"desenvolver la ley preexistente"*. Por consiguiente, tanto el *"desarrollo"* como el *"complemento"* y la pormenorización de la Ley, son o pueden ser fines del Reglamento de ejecución.

Hechas estas precisiones conceptuales, puede concluirse que la norma proyectada tiene la naturaleza jurídica propia de los reglamentos ejecutivos.

Por otro lado, sobre la cuestión del rango normativo, la articulación jurídica proyecta realizarse por medio de Decreto del Consejo de Gobierno.

En este sentido, no suscita ninguna duda la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Finalmente, también debe tenerse en cuenta que el artículo 50.2 de la Ley 1/1983 señala que adoptarán la forma de *"Decretos del Consejo de Gobierno"* las disposiciones de carácter general y actos en que así estuviera previsto, emanados del Consejo de Gobierno.

#### **Cuarta.- Tramitación.**

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del 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, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto *“establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”*.

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), que dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece, en relación con la consulta pública, que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
- b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
- c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.

d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.

e) Cuando regule aspectos parciales de una materia

5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN.”

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En el caso analizado, se ha incorporado al expediente la Resolución de la Directora General de Salud Pública, de 19 de abril de 2022, por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta previa a la elaboración del Decreto por el que se establecen los criterios técnicos e higiénico-sanitarios de las piscinas de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, constan las alegaciones formuladas por doña Elia Grañeda Muñoz, la Asociación Madrileña de Organizaciones de Parálisis Cerebral (ASPACE) y Cristina Beltrán Arquitectos, durante el trámite de consulta pública.

Constatado lo anterior, cabe reseñar que el Proyecto ha sido elaborado por la Dirección General de Salud Pública, que resulta así la promotora del Proyecto.

Por su parte, el Proyecto se acompaña de la correspondiente memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, en cumplimiento del artículo 6 del Decreto 52/2021 (MAIN, en adelante).

Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia

*“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”.*

En este punto, sería necesario incorporar al expediente las sucesivas versiones, para así poder afirmar que la MAIN ha cumplido, en su caso, con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

En cuanto a los informes preceptivos, consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-.

También consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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

y en el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se acompaña en el expediente el Informe emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021.

Con arreglo al artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, debe emitirse Informe por el Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

A este respecto, consta en el expediente certificado de la Secretaría de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid acreditativo de la existencia de informe favorable en relación con el Proyecto analizado; habiéndose incorporado, asimismo, el Informe propiamente dicho.

Además, se ha recabado el Informe de coordinación y calidad normativa, el cual fue emitido con fecha de 20 de diciembre de 2022, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Consta, asimismo, informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, fechado el 4 de enero de 2023, evacuado al amparo del artículo 4, apartado 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.

Por otra parte, el Decreto 52/2021 exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los antecedentes del presente Dictamen, que han

formulado observaciones al Proyecto tanto la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, como la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

En otro orden de cosas, se ha efectuado el preceptivo trámite de audiencia e información pública, exigido por el artículo 9 del Decreto 52/2021, relacionándose en la MAIN las alegaciones presentadas.

Llegado este punto, y en sede de tramitación, es destacable el sometimiento del presente Proyecto al procedimiento que establece 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, según Certificado de la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

#### **Quinta. - Análisis del Contenido**

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en este segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero. De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*.

Como consideración previa de técnica normativa, y toda vez que el empleo de la técnica conocida como *“lex repetita”* resulta una constante a lo largo del articulado de la norma proyectada, estimamos oportuno recordar, en esta sede, la doctrina que

al respecto condensa el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 317/2019, de 24 de abril, también referido a un Proyecto análogo al que nos ocupa (*“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Técnico-Sanitario de las Piscinas en Andalucía”*):

“En relación con la repetición de preceptos de la normativa básica conviene recordar, tal y como señala en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, que este Consejo Consultivo ha expuesto el peligro del empleo de la *“lex repetita”*, que constituye una deficiente técnica legislativa aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico.

Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada *“lex repetita”*, pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: «la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el

*terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen autonómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».*

En cualquier caso, el Consejo Consultivo reitera la necesidad de evitar cualquier confusión sobre el origen de un determinado precepto (en la disposición reglamentaria proyectada se emplea por lo general la fórmula “de conformidad con”) y, sobre todo, es preciso asegurar que la redacción utilizada no desvirtúa o distorsiona las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de su competencia” (el resaltado es nuestro).

Conforme a lo expuesto, y sin perjuicio de alertar sobre el peligro que entraña la utilización de esta técnica, la reproducción de preceptos de la normativa básica estatal en la reglamentación autonómica de desarrollo resultará admisible siempre y cuando se observen dos premisas: que tal reproducción I) se realice con objeto de dotar al texto de mayor inteligibilidad, facilitando su comprensión por los destinatarios y II) que se haga de forma literal a fin de evitar que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

Bajo estos parámetros analizaremos, en consecuencia, el articulado de la norma proyectada, incidiendo con mayor énfasis en el estudio de aquellos preceptos que requieren la formulación de consideraciones más específicas al respecto.

Sentado cuanto antecede, procederemos seguidamente al concreto examen del Proyecto normativo sometido a consulta.

I.- *Prima facie*, observamos que el título de la norma se acomoda a lo indicado en la Directriz 6 en tanto se identifica como “*Proyecto de Decreto*”.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, establece la Directriz 7 que es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial.

A continuación, precisa que la redacción del nombre deberá ser clara y concisa y que evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición; siendo que, a nuestro juicio, el nombre de la norma proyectada responde a tales características.

Pudiera adicionarse que la regulación proyectada se circunscribe al ámbito de la Comunidad de Madrid, si bien es cierto que ello resulta ínsito a la propia competencia autonómica pues, como bien dispone el artículo 34 del EA, *“las competencias de la Comunidad de Madrid se entienden referidas a su territorio”*.

II.- La **parte expositiva** del Proyecto se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Sin perjuicio de esta aseveración, se echa en falta una mayor profundidad de esta parte expositiva en cuanto a la descripción del contenido de la norma, para garantizar así su mejor adecuación a las prevenciones contenidas en la Directriz 12.

Por lo demás, se pone de manifiesto que, a juicio de esta Abogacía General, se cumple con la exigencia prevista en el artículo 129 de la Ley 39/2015, así como en el artículo 2 del Decreto 52/2021, al justificarse en la parte expositiva la adecuación del Proyecto a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En este sentido, recordemos que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala lo siguiente: *“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en*

*aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

No obstante, en concreta referencia al principio de transparencia y participación ciudadana, y en tanto se indica que *“una vez aprobado el decreto es objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

*“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.*

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En este mismo sentido, se pronuncia el Dictamen 508/23, de 28 de septiembre de 2023.

Debiera, por tanto, revisarse tal extremo.

Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación - trámite de audiencia e información pública, informes de impacto social de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el informe de coordinación y calidad normativa (se sugiere utilizar esta denominación en lugar de “*informe preceptivo de la Oficina de Calidad Normativa*”), de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías, del Consejo de Consumo, el Informe de la Abogacía General y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid-, de acuerdo con la Directriz 13.

En relación con el preceptivo Informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, se señala que, dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión “*oída*” o “*de acuerdo con*” la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

III.- En cuanto a la **parte dispositiva**, procede valorar ahora si el Proyecto que examinamos se acomoda a la normativa y al bloque competencial que le sirve de cobertura, y al que anteriormente hemos hecho referencia, centrándonos en aquellos preceptos merecedores de alguna observación jurídica.

.- En el **capítulo I** se establece el objeto, las definiciones y el ámbito de aplicación (artículos 1, 2 y 3, respectivamente).

- El **artículo 1** regula el objeto de la norma, cual es “*el desarrollo y la aplicación, 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*” (apartado 1).

En este punto, se sugiere eliminar la referencia a la “*aplicación*” de los criterios técnico-sanitarios, en cuanto objeto del Proyecto, habida cuenta de que la “*aplicación*” es una vocación inherente a cualquier norma jurídica.

- El artículo 2 contiene una serie de definiciones, siendo de destacar, en primer término, las contenidas en los apartados 8 a 14:

“8. Vaso terapéutico: vaso ubicado en centros o servicios sanitarios y sociosanitarios, destinado específicamente para usos médicos o de rehabilitación, bajo el control de profesionales sanitarios.

9. Vaso de contraste: vaso cuyo objetivo es realizar el contraste de temperatura entre distintos vasos, normalmente de escasas dimensiones y en los que los usuarios suelen permanecer breves espacios de tiempo en su interior.

10. Vaso de recreo infantil o chapoteo: vaso destinado al esparcimiento de población infantil. Su profundidad máxima no excederá de 50 centímetros.

11. Vaso de enseñanza: vaso destinado al aprendizaje de la natación, cuya profundidad máxima no excede de 1,4 metros.

12. Vaso de natación: vaso destinado a la práctica del deporte de natación.

13. Vaso polivalente: vaso destinado a varios usos.

14. Vaso de recreo: vaso destinado al esparcimiento de los usuarios”.

En este punto, debemos traer a colación el apartado 6 del artículo 2 del Real Decreto 742/2013, donde se establece una clasificación, con carácter básico, de los distintos tipos de vasos:

“6. Vaso: Estructura constructiva que contiene el agua destinada a los usos previstos en el apartado 1.

Los vasos podrán ser:

- a) Polivalentes, de enseñanza, de chapoteo, de recreo o de natación.
- b) Fosos de saltos.
- c) De hidromasaje: Con chorros de aire o agua.
- d) Terapéuticos: Para usos médicos o rehabilitación”.

Así, debe advertirse, *prima facie*, que el Proyecto aborda la definición del concepto de “*vaso terapéutico*” en unos términos que difieren de lo prevenido en la normativa básica.

Además, se procede a clasificar los distintos tipos de vasos omitiendo o añadiendo distintas categorías, respecto de las previstas en el Real Decreto 742/2013, como podrían ser, respectivamente, los “*vasos de hidromasaje*” o los “*vasos de contraste*”.

A mayor abundamiento, se renombra el “*vaso de chapoteo*” como “*vaso de recreo infantil o chapoteo*”.

En nuestra opinión, la reproducción inexacta o incompleta de la legislación básica que pretende hacer el Proyecto genera confusión e inseguridad jurídica y podría, eventualmente, conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado y, sin embargo, se mantiene vigente el artículo autonómico que lo reproducía.

Esta práctica, como hemos apuntado de forma preliminar en el presente Informe, ha sido objeto de crítica constante por parte de nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en la reciente Sentencia 51/2019, de 11 de abril:

“(…) a) Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. (...) en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas.

Estas dificultades (...) sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa.

Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3)". Aunque en ese caso, mientras el legislador autonómico no reaccione para acomodar su regulación a la modificación sobrevenida de la legislación básica estatal, hemos admitido la posible inaplicación judicial del precepto legal autonómico desajustado a aquella en virtud de la regla constitucional de prevalencia del Derecho estatal, recogida en el art. 149.3 CE (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio; 127/2016, de 7 de julio, y 204/2016, de 1 de diciembre; y ATC 167/2016, de 6 de octubre), no deja de ser una solución no definitiva a un problema que debe ser evitado". (el subrayado es nuestro).

De especial interés, para el caso que nos ocupa, puede resultar también la STC 62/1993, de 18 de febrero, en cuanto afirma que *"el precepto autonómico contradice y no respeta la legislación básica del Estado al eliminar supuestos previstos por el legislador estatal, sin que sea óbice para ello, aparte de la inseguridad jurídica que genera este modo de legislar (STC 15/1989), el que la contradicción con la norma básica del Estado no lo sea por exceso, sino por defecto"*; añadiendo la STC 10/1982, de 23 de marzo lo siguiente:

“En su Sentencia de 18 de diciembre de 1982 («), este Tribunal ya formuló reservas sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad”.

En parecidos términos, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 348/2023, de 29 de junio, advierte:

“(…) debería revisarse la redacción del proyecto de decreto sometido a consulta para que en los artículos que repiten el contenido de las normas básicas estatales se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado, puesto que podrían interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y se ha de concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite” (el resaltado es nuestro).

Además, desde una perspectiva de técnica normativa, la Directriz 4 sostiene que *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).”* (Énfasis añadido).

Por ello, esta Abogacía General considera que el mejor respeto al régimen de competencias establecido, así como al principio de seguridad jurídica, pasaría por revisar la redacción del artículo 2 del Proyecto, en aras a adecuar su contenido a la legislación estatal básica, evitándose en todo caso omisiones o reproducciones inexactas de la misma.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, sugerimos revisar la redacción del concepto de “*parque acuático*” (“*Recintos cerrados dotados de instalaciones y atracciones recreativas relaciones con el agua y el baño*”); ello así porque, al margen del error formal en el empleo del término “*relaciones*” (en lugar de “*relacionadas*”), tal definición no resulta coincidente con la recogida en el Anexo II (apartado II.7.3) del Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones, lo que podría generar inseguridad jurídica:

“Recintos cerrados dotados de instalaciones y atracciones recreativas especialmente diseñadas para ser utilizadas por el público en contacto con el agua. Pueden tener servicio complementario de bar y restauración”.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la normativa estatal básica incluye el concepto de parque acuático dentro de las piscinas de uso público (tipo 1). Según el artículo 2.2 del Real Decreto 742/2013:

“2. Piscina de uso público: Aquellas piscinas abiertas al público o a un grupo definido de usuarios, no destinada únicamente a la familia e invitados del propietario u ocupante, con independencia del pago de un precio de entrada. Podrán ser:

a) Tipo 1. Piscinas donde la actividad relacionada con el agua es el objetivo principal, como en el caso de piscinas públicas, de ocio, parques acuáticos o spas.

b) Tipo 2. Piscinas que actúan como servicio suplementario al objetivo principal, como en el caso de piscinas de hoteles, alojamientos turísticos, camping o terapéuticas en centros sanitarios, entre otras”. (El subrayado es nuestro)

- En el apartado 3 del artículo 3 se establece el régimen aplicable a las piscinas de uso privado de tipo 3B, concepto definido en el Real Decreto 742/2013, como subtipo dentro de las piscinas de uso privado, pero omitido en el artículo 2 del Proyecto.

Esta referencia, así como las sucesivas alusiones a otras clases de piscinas en otros artículos del Proyecto, sugieren la necesidad de incorporar la definición de estos conceptos a la norma autonómica, mediante la reproducción del precepto básico estatal correspondiente; todo ello con la finalidad de otorgar mayor claridad a la norma y facilitar la comprensión del ordenamiento a los distintos operadores jurídicos.

A estos efectos, podemos hacernos eco de la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende (doctrina perfectamente trasladable al supuesto que nos ocupa), cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal, en coherencia con lo anteriormente explicado.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal" (el resaltado es nuestro).

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:

"(...) gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar

coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas” (el resultado es nuestro).

Idéntica posición mantiene la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por todos, en su Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre.

.- El **Capítulo II** queda dedicado a las “*instalaciones*”, debiendo comenzar nuestro análisis por el artículo 4, cuya rúbrica coincide con la del capítulo que encabeza.

En cuanto al apartado 1 de este precepto, consideramos innecesario especificar el régimen jurídico aplicable a las piscinas, siendo que el artículo 5.1 del Real Decreto 742/2013 ya dispone lo siguiente:

“Todo nuevo proyecto de construcción de una piscina o de modificación constructiva del vaso, que se inicie a partir de la entrada en vigor de esta norma, deberá seguir lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación y en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Además, se regirá por cualquier otra legislación y norma que le fuera de aplicación”.

Asimismo, el apartado 4 de este precepto supone una reproducción exacta del artículo 5.2. del Real Decreto 742/2013, según el cual: “*el titular de la piscina deberá velar para que sus instalaciones tengan los elementos adecuados para prevenir los riesgos para la salud y garantizar la salubridad de las instalaciones*”.

Deberá justificarse, por tanto, en la MAIN, que la reiteración del precepto estatal básico es plenamente necesaria para la comprensión de la norma autonómica, de acuerdo con los postulados que venimos exponiendo, amén de lo prevenido en la Directriz 4 anteriormente reproducida.

Por otro lado, en este punto, y como se puede observar, el artículo 4.1 del Proyecto añade a lo dispuesto en el precepto reproducido una referencia expresa a la

aplicabilidad de la legislación sobre eliminación de barreras arquitectónicas; referencia que no encontramos expresamente en la legislación básica aplicable.

No cabe apreciar impedimento al respecto pues, si bien pudiera entenderse implícita en las expresiones “*cualquier otra legislación y norma que le fuera de aplicación*” -del precepto estatal- y “*las demás disposiciones que resulten de aplicación*” -del precepto autonómico-, su expresa mención vendría a reforzar y garantizar la accesibilidad universal reconocida en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social y, a nivel autonómico, en la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, desarrollada por Decreto 13/2007, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Técnico de Desarrollo en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas.

- En lo referente a las características de los vasos, el artículo 5 del Proyecto queda dividido en 8 apartados, número que consideramos excesivo al poder dificultar la comprensión del precepto.

Así las cosas, la Directriz 30 asevera lo que a continuación se extracta (énfasis añadido):

“Extensión. Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.”

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

- El artículo 7 está referido a los vestíbulos y aseos, disponiendo su apartado 4 lo siguiente: “*los aseos dispondrán de lavabos, inodoros y duchas, en número y*”

*características adecuadas de acuerdo al aforo de usuarios, de modo que se eviten aglomeraciones en los mismos, así como recorridos excesivamente largos para su uso.*

*Los aseos deberán disponer de agua corriente apta para el consumo humano en los lavabos y duchas, y contar con la dotación necesaria para la correcta higiene de los usuarios” (énfasis añadido).*

En este sentido, sería recomendable precisar qué se entiende por “*número y características adecuadas de acuerdo al aforo de usuarios*”, en aras a garantizar el principio de seguridad jurídica y evitar ulteriores dudas interpretativas.

Esta consideración es extensible al concepto de “*dotación necesaria para la correcta higiene*” que deben ostentar los aseos.

La vocación de permanencia de las normas demanda que su redacción no se haga depender de circunstancias meramente casuales; además, su redacción debe gozar de un grado de concreción suficiente, de modo que los ciudadanos sepan claramente a qué atenerse.

En este sentido, procede recordar que el Tribunal Constitucional, en Sentencias 46/1990, de 15 de marzo, y 37/2012, de 19 de marzo, ya puso de relieve que “*la exigencia del artículo 9.3 CE relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas*”; en la misma línea la STC 103/2015, de 28 de mayo, aboga por “*huir de provocar situaciones confusas y perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable y las consecuencias derivadas del mismo*”.

.- El **Capítulo III** recoge las condiciones higiénico-sanitarias de las piscinas, estableciéndose las condiciones de higiene y mantenimiento de las instalaciones, el

tratamiento del agua y su conservación durante los períodos sin actividad, el control de plagas y la presencia de animales.

- En cuanto a la higiene y mantenimiento de las instalaciones, el apartado 3 del artículo 10 asevera que *“para la recogida de residuos se utilizarán papeleras y contenedores en número adecuado al aforo, que serán retirados de la piscina diariamente”*; siendo menester concretar los parámetros a tener en cuenta para determinar, con precisión, el número adecuado de papeleras y contenedores, al resultar la simple vinculación con el “aforo” demasiado genérica, en línea con lo señalado anteriormente.

- El artículo 11 aborda la cuestión del tratamiento del agua, a través de 9 apartados; número que consideramos excesivo, al poder comprometerse la comprensión de su contenido, ex Directriz 30.

En otro orden de cosas, en el apartado 1 de este precepto debe modificarse la referencia a la *“presente norma”*, conforme a lo indicado en la Directriz 69: *“cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”*.

El apartado 2, según el cual *“el agua de recirculación de cada vaso deberá estar, al menos, filtrada y desinfectada antes de entrar en el vaso, de modo que sea depurada de forma continua al menos durante el horario de apertura de la piscina”*; así como el apartado 9, que alude al origen del agua de alimentación, suponen una reproducción inexacta del artículo 6.2 del Real Decreto 742/2013:

“2. El agua de recirculación de cada vaso deberá estar, al menos, filtrada y desinfectada antes de entrar en el vaso, al igual que el agua de alimentación si no procede de la red de distribución pública”.

Por tanto, se muestra imperativo justificar en la MAIN la necesidad de incorporar el contenido de este artículo, para facilitar una mejor comprensión del Proyecto; debiéndose ajustar, en todo caso, los apartados analizados a la estricta literalidad de la normativa básica de referencia.

Se advierte, a este respecto, que el apartado 2 del Proyecto, al añadir *in fine* el inciso “*de modo que sea depurada de forma continua al menos durante el horario de apertura de la piscina*”, parece venir a matizar el postulado principal de que “*el agua de recirculación de cada vaso debe estar, al menos filtrada y desinfectada antes de entrar en el vaso*”.

Resultaría pertinente, en consecuencia, clarificar que tal añadido no supone una contravención de lo estipulado en el artículo 6.2 del Real Decreto 742/2013.

Análoga consideración resulta predicable del apartado 9, pues si bien parece constituir un desarrollo de lo determinado en el precepto estatal, no puede dilucidarse con claridad si se respeta lo predeterminado en éste. Así, v. gr., se omite la referencia a la necesaria “*filtración*” del agua de alimentación si ésta no procede de la red de distribución pública.

También hemos de reparar en el apartado 7 del artículo 11 del Proyecto, que vendría a condensar el contenido de los artículos 6.3 y 7.3 del Real Decreto 742/2013.

A tal efecto, resulta especialmente remarcable el apartamiento que supone este apartado 7 respecto de la literalidad del artículo 7.3 del Real Decreto 742/2013, en cuanto afirma este último que “*en el caso de nuevas piscinas o de modificación constructiva del vaso, la dosificación de las mezclas o sustancias señalados en el apartado 1 y 2, se realizará con sistemas automáticos o semiautomáticos de tratamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 6.3*”. (Énfasis añadido).

Como se observa, el Proyecto genera confusión, toda vez que no quedaría claro si la dosificación con sistemas automáticos o semiautomáticos sería obligatoria en todo caso o, exclusivamente, en los supuestos de nuevas piscinas o de modificación constructiva del vaso, tal y como preceptúa la norma estatal.

De esta manera, debe revisarse la redacción del Proyecto en los apartados previamente indicados, ya que, como venimos indicando, la redacción empleada en los mismos, en tanto no se ajusta en su literalidad a la norma estatal, genera una confusión que compromete el principio de seguridad jurídica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

.- La calidad del agua y del aire es una materia abordada en el **Capítulo IV** del Proyecto.

- En primer lugar, el artículo 16.2, comprensivo de los controles de calidad a efectuar, supone nuevamente una reproducción inexacta de la normativa estatal básica; en este caso, del artículo 11.2 del Real Decreto 742/2013:

“2. Los controles a efectuar serán los siguientes:

a) Control inicial: se realizará, al menos, en aquellos vasos en los cuales el agua de aporte no proceda de la red de distribución pública, se controlarán los parámetros contemplados en los anexos I y II. Se realizará durante la quincena anterior a la apertura de la piscina.

Asimismo, este control inicial se llevará a cabo, en todo caso, después de tener el vaso cerrado más de 2 semanas o después de cierres temporales que puedan suponer variaciones significativas de los parámetros de control del agua o aire.

b) Control de rutina: control diario que tiene por objeto conocer la eficacia del tratamiento del agua de cada vaso; se controlará conforme a lo descrito en el anexo III.

c) Control periódico: control mensual que tiene por objeto conocer el cumplimiento del agua de cada vaso con lo dispuesto en los anexos I y II; se controlará conforme a lo descrito en el anexo III.”

A continuación, se reproduce el artículo 16.2 del Proyecto, enfatizándose, por nuestra parte, las matizaciones o novedades introducidas respecto de la normativa básica:

“2. Los controles a efectuar serán los siguientes:

a) Control inicial: se realizará, al menos, en aquellos vasos en los cuales el aguade aporte no proceda de la red de distribución pública. Los parámetros a controlar serán los contemplados en el anexo I y II. Dicho control se efectuará durante la quincena anterior a la apertura de la piscina, de modo que los resultados analíticos estén disponibles previamente a la apertura de la misma.

Asimismo, este control se llevará a cabo, en todo caso, después de tener el vaso cerrado más de dos semanas o después de cierres temporales que puedan suponer variaciones significativas de los parámetros de control del agua o aire: agua del vaso sometida a conservación durante el invierno, modificaciones estructurales, entre otras.

b) Control de rutina: control diario que tiene por objeto conocer la eficacia del tratamiento del agua de cada vaso. Se controlará conforme a lo descrito en el anexo III, realizándose como mínimo dos controles diarios, uno por la mañana antes de abrir la piscina al público y otro en el momento de máxima concurrencia de público, así como las veces que sean necesarias para garantizar el mantenimiento de los parámetros dentro de los valores establecidos.

Deberá ser registrado según el modelo de registro del control de rutina que figura en el anexo IV, o uno equivalente que contenga, al menos, la misma información.

La persona encargada de su registro, estará técnicamente capacitada para realizar la acciones correctoras que correspondan ante incumplimientos en los valores paramétricos, o en caso contrario, deberá comunicarlo al personal responsable de las mismas, debiendo quedar sus funciones adecuadamente establecidas en el protocolo de autocontrol de la piscina.

c) Control periódico: control mensual que tiene por objeto conocer el cumplimiento del agua de cada vaso con lo dispuesto en los anexos I y II, y se controlará conforme a lo descrito en el anexo III”.

A la vista de lo anterior, resulta necesario, en línea con lo manifestado, respetar la estricta literalidad del precepto básico, siempre que se estime necesaria su reproducción.

Cabría plantearse, además, la pertinencia de introducir, en este lugar del Proyecto, los matices resaltados.

En cuanto al control inicial, debe hacerse notar que las novedades proyectadas tienen un carácter explicativo o definitorio, encontrándonos ante cuestiones propias de la parte expositiva o incardinables, en el caso de las definiciones, dentro de las disposiciones generales. Recuérdese que, según la Directriz 17, *"las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados"*.

Por su parte, por lo que respecta al control de rutina, parte del nuevo contenido ya consta reproducido en el Anexo III (en dicho Anexo se hace continua referencia al artículo 15 del Proyecto, en lugar del artículo 16, debiéndose corregir este extremo), en el que se aumenta un control diario respecto a lo establecido en el Real Decreto 742/2013 -se prevén, así, como mínimo dos controles diarios, en lugar de uno diario-.

En todo caso, debe aclararse la cuestión relativa a la capacitación del personal encargado del registro, ya que la literalidad actual parece amparar que dicho personal no esté técnicamente capacitado para realizar las acciones correctoras que corresponda en caso de incumplimientos de los valores paramétricos.

En este sentido, además de explicar qué se entiende por *"personal encargado de registro"*, se debe aclarar el sometimiento, o no, de dicho personal a lo dispuesto en el artículo 8 del Real Decreto 742/2013: *"El personal para la puesta a punto, el*

*mantenimiento y la limpieza de los equipos e instalaciones de las piscinas deberá contar con la formación requerida y necesaria para la actividad que desempeña dentro del mismo, siempre y cuando sean actuaciones operativas y que pudieran incidir sobre la calidad del agua de la piscina”.*

En cuanto al apartado 3 del precepto objeto de exégesis, el último inciso debería constar en párrafo diferenciado, tanto para evitar la consabida confusión con la normativa estatal básica reproducida, como para dar cumplimiento a lo consignado en la Directriz 26: *“Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea”.*

En fin, al abrigo de lo prevenido en el apartado 4 del artículo analizado, debe hacerse notar que la referencia al *“resto de piscinas de tipo 3A, es decir, casas rurales o de agroturismo, colegios mayores o similares”* adolece de un carácter definitorio o explicativo, debiéndose valorar, como ya se ha dicho, la posibilidad de incorporar al Proyecto, en el lugar adecuado, una definición de los distintos tipos de piscina.

Esta última consideración es trasladable a los artículos 19.5, 24.3, 25.4.d) y 29 del Proyecto.

- El artículo 17 supone, asimismo, una reproducción inexacta del artículo 12 del Real Decreto 742/2013, el cual establece que:

“1. Las situaciones de incumplimiento serán aquellas en las que no se cumpla lo dispuesto en el anexo I, II o III. Una vez detectada la situación de incumplimiento, el titular investigará inmediatamente el motivo de la misma, adoptando las medidas correctoras oportunas y en su caso las medidas preventivas para que no vuelva a ocurrir. La autoridad competente, si así lo dispone, será informada del incumplimiento. Dicha comunicación podrá ser realizada por medios electrónicos.

2. El titular realizará una comprobación de que los motivos del incumplimiento se han corregido correctamente. En su caso lo comunicará a los usuarios y autoridad competente.

3. El vaso deberá ser cerrado al baño, hasta que se normalicen sus valores, al menos, en las siguientes situaciones:

- a) Cuando el titular o la autoridad sanitaria considere que existe de forma inminente un riesgo para la salud de los usuarios.
- b) Tras el control de rutina y/o periódico cuando se presenten las condiciones de cierre del vaso contempladas en el anexo I.
- c) Cuando en el agua del vaso haya presencia de heces o vómitos u otros residuos orgánicos visibles”.

Destacamos, a tal efecto, que el apartado 1, en lugar de utilizar el concepto de “*autoridad competente*”, alude en concreto a la “*autoridad sanitaria*”, mientras que el apartado 3 b), en lugar de emplear la expresión “*control de rutina y/o periódico*”, únicamente alude al “*control de rutina o periódico*”.

Así las cosas, debe explicarse la necesidad de incorporar al Proyecto el contenido de este precepto y, en su caso, respetarse su literalidad, habida cuenta de que la redacción actual incorpora leves matices que pueden alterar su significado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- En el artículo 18 se advierte de la errata consignada en la segunda línea, al consignar que los Kits “podrá”, cuando en coherencia ha de ir en plural (“podrán”).

.- El Capítulo V regula, a través de un único precepto (artículo 19), el denominado protocolo de autocontrol.

En relación con este artículo, se incide en recordar la necesidad de respetar el tenor literal de la normativa básica estatal, siempre que se entienda necesario reproducirla para una mejor comprensión del texto.

En concreto, el artículo 11.6 del Real Decreto 742/2013 asevera lo que a continuación se reproduce:

“Ante la sospecha de un riesgo para la salud de los usuarios o en función de datos históricos de esa piscina, la autoridad competente podrá requerir al titular de la misma

que incluya en su protocolo de autocontrol los parámetros, puntos de muestreo, muestreos complementarios, y otros criterios de calidad que considere necesarios o incrementar la frecuencia de muestreo o establecer valores más estrictos que los señalados en este real decreto que crea oportunos para salvaguardar la salud de los usuarios”.

Se observa que el apartado 4 del artículo 19 del Proyecto omite la referencia a esos “*valores más estrictos que los señalados*” en el Real Decreto 742/2013, lo que supone *de facto* un cercenamiento en cuanto a la amplitud del requerimiento que puede efectuar la autoridad competente.

Es necesario, por tanto, solventar esta discordancia entre el Proyecto y la normativa básica.

Esta consideración tiene carácter esencial.

.- Las condiciones de seguridad de las piscinas y de los parques acuáticos quedan plasmadas en el **Capítulo VI**.

En lo atinente al artículo 20, su apartado 2 exige a los parques acuáticos cumplir “*con los requisitos establecidos en las normas UNE-EN 15288-1 «Piscinas de uso público. Parte 1: Requisitos de seguridad para el diseño» y UNE-EN 15288-2 «Piscinas de uso público. Parte 2: Requisitos de seguridad para el funcionamiento»*”.

Ello no obstante, la MAIN proclama (página 33) la admisión de la siguiente aportación, formulada en el trámite de audiencia e información públicas por D. Juan Queipo de Llano Moya, en representación de la Unidad de Calidad de la Construcción del Instituto Eduardo Torroja:

“- Han sido admitidas e incorporadas al texto del proyecto las aportaciones relacionadas con los artículos siguientes:

Artículo 20.2: No citar, específicamente, las normas UNE-EN 15288-1 y UNEEN1528”.

Es necesario, pues, aclarar este extremo.

- El artículo 21 debería ver reducido el número de sus apartados, por mor de la ya citada Directriz 30.

Esta apreciación es extensible al artículo 22; siendo de rememorar, en relación con ambos preceptos, el criterio consistente en “*cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea*”, consignado en la Directriz 26.<sup>1</sup>

Por lo demás, sería recomendable precisar la remisión efectuada, en el apartado 5 del artículo 21 del Proyecto, al artículo 3 del Real Decreto 1801/2003, de 26 de diciembre, sobre seguridad general de los productos, conforme a la Directriz 67:

“Modo de realización. Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”.

En fin, desde una perspectiva netamente formal, debe remozarse la redacción del apartado 5 del artículo 22, porque se utiliza la expresión “*el mismo*” en referencia a la “*atracción*” acuática, sustantivo de género femenino.

- En el apartado 4 del artículo 22 debiera precisarse el alcance de la expresión “*el agua deberá ser depurada*”; en particular, si con ella se quiere aludir a que el agua debe estar “*filtrada y desinfectada*” en los términos señalados en el artículo 6.2 del Real Decreto 742/2013.

- Por lo que respecta al aforo de las instalaciones, debería explicarse, a la vista del artículo 23.2 del Proyecto, cuáles son esos supuestos “*en que pudiera no figurar*” el aforo de la piscina en la correspondiente licencia de funcionamiento; debiéndose recordar que la determinación del aforo máximo permitido forma parte del contenido obligatorio que debe reunir toda licencia de funcionamiento, ex. artículo

---

<sup>1</sup> Véase específicamente el apartado 1 del artículo 21, así como los apartados 1, 3 y 6 del artículo 22 del Proyecto.

También deben revisarse, por la misma razón, los apartados 2 y 3 del artículo 23.

8.4 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

- La estructura del artículo 24 del Proyecto debe adecuarse, igualmente, a las directrices 26 y 30, reiteradamente referenciadas.

Desde una perspectiva formal, en su apartado 1 debe corregirse la expresión “*deberá contener contendrá*”.

En el apartado 2.a) del artículo 24 se establece lo siguiente: “*Se podrá prescindir de la presencia del personal sanitario en piscinas con lámina de agua inferior a 1.000 metros cuadrados que dispongan de un procedimiento escrito de evacuación para casos de emergencia y previo al inicio de la temporada de baño, se haya establecido contacto con un centro sanitario próximo y con los servicios de urgencias para coordinar la posible evacuación de accidentados, debiendo disponer de la documentación que así lo acredite*”.

Por razones de seguridad jurídica, debería detallarse qué se entiende por “*contacto*” con centros sanitarios y servicios de urgencia, así como precisar la documentación acreditativa de la que deberá disponer el titular de la piscina.

En el apartado 5 del artículo analizado, debe eliminarse el término “*se*”, por redundante; así como reconducir la remisión al Decreto 78/2017, de 12 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la instalación y utilización de desfibriladores externos fuera del ámbito sanitario y se crea su Registro, en los términos indicados en la Directriz 67, previamente transcrita.

- El artículo 25 del Proyecto contempla el servicio de socorristas y monitores, haciéndose pivotar la necesidad de contar con socorristas adicionales sobre el concepto de “*vigilancia eficaz*” (apartado 2).

En este sentido, consideramos necesario explicar, por razones de seguridad jurídica, qué se entiende por este concepto, o cuáles son los parámetros elementales para determinar cuándo nos encontramos o no en presencia de una “*vigilancia*”

*eficaz*”, sin perjuicio de que dicho concepto ya venga recogido en el Decreto 80/1998 (artículo 20.2.d)).

Desde el punto de vista formal, debe revisarse la utilización de la puntuación (especialmente de las comas) a lo largo de este precepto. Desde la misma óptica y, en concreto, en el apartado 2.c) debe subsanarse la expresión “*una lámina entre de 501-1.000 metros cuadrados*” (énfasis añadido).

En fin, en el apartado 5, el último inciso debería constar en un párrafo diferenciado, ex Directriz 26.

Esta apreciación también puede realizarse respecto del apartado 1 del artículo 26.

En relación con este último precepto, en su apartado 2 se hace referencia a los “*vasos de hidromasaje*”; concepto cuya definición no consta en el artículo 2 del Proyecto, según lo ya sostenido.

De otra parte, y siguiendo la Directriz 28, pudiera valorarse la reformulación del título de modo que se haga referencia a los medios materiales “*de apoyo al rescate*”.

- La Directriz 26 también merece ser observada en el primer párrafo del artículo 27 y en el artículo 28, relativo a las situaciones de incidencia.

En este postrero artículo, debe igualmente revisarse el empleo de las comas, especialmente en su apartado 2, donde además la letra inicial del término “*Sistema*” debería ir en minúscula.

Recuérdese, en este punto, lo preceptuado por la Directriz 102: “*la redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas*”.

Por otro lado, se observa, nuevamente, que la redacción del referido apartado 2 supone una reproducción inexacta y parcial de lo previsto en el artículo 13.4 de la norma estatal (se omite, v.gr., la referencia a que la notificación “*contendrá la información descrita en el anexo V del Real Decreto 742/2023*”).

Deberá, por ello, revisarse tal extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

.- Las responsabilidades y competencias están incardinadas en el **Capítulo VII.**

Este capítulo comienza aludiendo, en el artículo 29, a la “*información al público*”; donde estimamos pertinente recordar, una vez más, la necesidad de justificar la reproducción de preceptos básicos estatales; así como la obligación de respetar su estricta literalidad.

A estos efectos, el artículo 29 deberá ajustarse a los estrictos términos del artículo 14 del Real Decreto 742/2013, siempre que se considere imperativo reproducir su contenido, y sin perjuicio de la posibilidad de complementarlo en el ejercicio de las competencias autonómicas:

“El titular de la piscina pondrá a disposición de los usuarios en un lugar accesible y fácilmente visible, al menos, la siguiente información:

a) Los resultados de los últimos controles realizados (inicial, rutina o periódico), señalando el vaso al que se refieren y la fecha y hora de la toma de muestra. Estos análisis se expondrán al público en cuanto el titular de la piscina obtenga los resultados.

b) Información sobre situaciones de incumplimiento del anexo I o II, las medidas correctoras, así como las recomendaciones sanitarias para los usuarios en caso de que hubiera un riesgo para la salud.

c) Material divulgativo sobre prevención de ahogamientos, traumatismos craneoencefálicos y lesiones medulares. En el caso de las piscinas no cubiertas además dispondrá de material sobre protección solar.

- d) Información sobre las sustancias químicas y mezclas utilizadas en el tratamiento.
- e) Información sobre la existencia o no de socorrista y las direcciones y teléfonos de los centros sanitarios más cercanos y de emergencias.
- f) Las normas de utilización de la piscina y derechos y deberes para los usuarios de la misma”.

Por otra parte, el último inciso del último párrafo del artículo objeto de estudio debería constar en un párrafo separado, siguiendo las directrices de técnica normativa (Directriz 26); directriz bajo la cual también debería quedar aherrojado el artículo 30.

En cuanto a este último artículo, ha de explicarse por qué se utilizan indistintamente los conceptos de “*municipio*” (apartado 1) y “*entidades locales*” (apartado 3), toda vez que los municipios son una clase de entidad local territorial, sin que puedan asimilarse ambos términos.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (énfasis añadido):

“1. Son Entidades Locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

2. Gozan, asimismo, de la condición de Entidades Locales:

- a) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- b) Las Áreas Metropolitanas.
- c) Las Mancomunidades de Municipios”.

Se sugiere reformular el último inciso del tercer párrafo del apartado 1, a fin de dotarle de una redacción más clara. Así, podría indicarse: “*Presentada la declaración responsable, deberán comunicarse cuantas variaciones de datos se produzcan*” o expresión semejante.

Igualmente, se sugiere en el párrafo cuarto del apartado 1, suprimir el término “*una*”. Así debería indicarse que “*el funcionamiento de la piscina es responsabilidad (...)*”.

- El artículo 31 del Proyecto supone una reproducción parcial e incompleta del artículo 15 del Real Decreto 742/2013, que expresa lo que sigue:

“1. Las piscinas de uso público definidas en el artículo 2 punto 2, deberán notificar los datos relativos al anexo IV del año anterior, en el sistema de información SILOE (<https://siloe.sanidad.gob.es>), antes del 30 de abril de cada año. En el caso de no variar la información de la piscina relativa a las partes A y B del anexo IV, su notificación será, al menos, cada 5 años.

2. La autoridad competente, definida en el artículo 2 punto 11, velará para que la administración local y los titulares de las instalaciones cumplan con lo descrito en el punto 1”.

Así pues, de entenderse necesaria la reproducción de este artículo básico, debe respetarse su integridad y literalidad, en consonancia con la Directriz 4.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Desde una perspectiva formal, el artículo 32 del Proyecto debe respetar, al igual que el resto del texto examinado, la estructura definida en la Directriz 26 (véase, en concreto, el segundo párrafo del apartado 1); mientras que en los apartados 2 y 3 del mismo artículo se ha de sustituir el término “*punto*” por “*apartado*”, en consonancia con la Directriz 31: “*el artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará*” (énfasis añadido).

Por su parte, al igual que se ha dicho con ocasión de la exégesis del artículo 30 del Proyecto, sería recomendable justificar el empleo, para designar la misma realidad, de conceptos jurídicos divergentes, como son los de “*entidades locales*” y, en este caso concreto, “*ayuntamientos*” (órgano de gobierno y administración del municipio, ex. artículo 19.1 de la precitada Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local).

El artículo 33 se dedica a la inspección. Sería conveniente revisar el segundo párrafo del apartado 1, no solo a fin de depurar su redacción, sino porque debiera tenerse en cuenta que la regulación proyectada omite las previsiones que actualmente contemplan los artículos 40 y 41 del Decreto 128/1989 -cuya derogación se prevé ex disposición derogatoria única del Proyecto- de modo que la futura norma no contemplaría una regulación *ex professo* referida tanto al cierre preventivo como a las suspensiones.

Dichos preceptos señalan:

“Artículo 40. *Cierre preventivo*

1. La Consejería de Salud, de oficio o a instancia de otra Consejería, podrá decretar el cierre preventivo de un parque cuando por las condiciones sanitarias o de las instalaciones, el funcionamiento del mismo entrañe riesgo grave para la salud o seguridad de los usuarios.
2. La resolución por la que se decrete el cierre preventivo del parque acuático deberá notificarse inmediatamente a la empresa afectada.
3. No tendrá carácter de sanción el cierre preventivo decretado por alguna de las causas establecidas en este artículo.

Artículo 41. *Suspensiones.*

1. Dichas autoridades podrán igualmente suspender las actividades del parque:
  - a) Cuando se produzcan en el interior del recinto que constituye aquél, tumultos, desórdenes o violencia, sin posibilidad inmediata de restablecer el orden perturbado.

- b) Cuando por exceso de ocupación o por otras razones, los diferentes servicios de carácter obligatorio del parque no alcancen las condiciones de seguridad o higiene necesarias, produciéndose un riesgo objetivo grave para las personas o para las cosas.

2. Esta suspensión será decretada por el tiempo necesario para restablecer la normalidad, sin que en ningún caso pueda exceder de veinticuatro horas”.

.- En fin, el **Capítulo VIII** contiene el régimen de infracciones y sanciones, a través de dos preceptos: los artículos 35 y 36.

Reconoce el Tribunal Constitucional el carácter instrumental de la potestad sancionadora respecto del ejercicio de las competencias sustantivas.

De ahí, afirma, que las comunidades autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador.

Las comunidades autónomas pueden, así, regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido, respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio.

La regulación de las infracciones y sanciones que las comunidades autónomas lleven a cabo está, pues, limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal; de igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “*administrativo común*”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (sentencias del Tribunal Constitucional 124/2003 y 156/1985, entre otras).

No obstante lo anterior, es necesario declarar que no procede la creación de un régimen sancionador a través de un proyecto de Decreto, sin perjuicio de que pudiera usarse como instrumento de colaboración.

En palabras del Tribunal Constitucional (STC 144/2011, de 26 de septiembre), *“el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, que también “es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo”, y comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (por todas STC 104/2009, de 4 de mayo, y jurisprudencia allí citada). La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de dichas conductas y sanciones, toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término “legislación vigente” contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo)”*.

Sin embargo, la aplicación de dichas garantías al ámbito sancionador administrativo ha merecido matizaciones.

Así, desde la STC 3/1988, de 21 de enero, el Alto Tribunal ha señalado que es necesario, para cumplir con lo querido en el art. 25.1 CE, que se predeterminen en la norma legal, las conductas ilícitas y las correspondientes sanciones.

Ahora bien, también ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 42/1987, de 7 de abril) que el alcance de esa reserva de Ley *“no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/1987, de 21 de enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de julio) o materiales. El mandato del art. 25.1 determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas*

*reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que "haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley" (STC 83/1984, de 24 de julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora".*

La Ley 40/2015 ,de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se hizo eco de tales postulados y, así, su artículo 127.3 dispone: *"Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes".*

En el caso objeto de exégesis, son respetadas las prevenciones anteriores en cuanto el artículo 35 ostenta un mero carácter remisorio a la normativa estatal y autonómica aplicable.

En todo caso, en su apartado 2, sería recomendable concretar la normativa aplicable al procedimiento sancionador añadiéndose una referencia tanto a la precitada Ley 40/2015, como a las normas reguladoras del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración de la Comunidad de Madrid; mención que debe reconducirse en la actualidad al Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, aplicable en cuanto no se oponga a la normativa estatal básica.

En otro orden de cosas, por lo que respecta al artículo 36 del Proyecto, el artículo 37 de la Ley 14/1986, asevera que: *"no tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las previas autorizaciones o registros sanitarios preceptivos o la suspensión de su*

*funcionamiento hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad”.*

En la misma línea, el artículo 148.1 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, sostiene igualmente lo siguiente: *“no tendrán carácter de sanción la clausura o cierre de establecimientos, instalaciones o servicios que no cuenten con las previas autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, o la suspensión de su funcionamiento hasta tanto se subsanen los defectos o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad”.*

Sin embargo, el artículo 36 del Proyecto se aparta del tenor literal de los preceptos legales reproducidos, al indicar que *“no tendrán carácter de sanción la clausura o cierre, o la suspensión de actividad de las piscinas, medidas que se mantendrán hasta que se subsanen las deficiencias que las motivaron o se cumplan los requisitos exigidos por razones de sanidad, higiene o seguridad”*; eliminándose del ámbito de aplicación de la medida de cierre o clausura el parámetro consistente en que *“no cuenten con las previas autorizaciones o registros sanitarios preceptivos”*.

Solo cabe entender tal supresión en el contexto de la eliminación del régimen autorizador que contempla el Proyecto, que se ve sustituido por un sistema basado en la presentación de declaraciones responsables y comunicaciones previas (art. 30 del Proyecto).

No obstante, resultaría necesario que tal extremo se clarificara y explicara adecuadamente en la MAIN, por cuanto ésta, con ocasión del examen de las cargas administrativas, se limita a señalar (página 12): *“En cuanto a la autorización municipal de nuevas instalaciones, se sustituye la presentación de autorizaciones previas por declaraciones responsables.*

*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. Se ha efectuado una*

*estimación de solicitudes de autorización cuantificándolas en doscientas diez altas anuales.*

*En relación a los parques acuáticos, se sustituye la solicitud de informe de 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”.*

Por su parte, en cuanto a la naturaleza jurídica de estas medidas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, de 24 de marzo de 2010 (rec. 715/2008), nos recuerda que:

“En definitiva, las medidas previstas tanto en el art. 140 .c) como en el art. 148.1 de la referida Ley CAM 12/01 , tienen su anticipación legal estatal en el art. 26 de la Ley General de Sanidad , sobre cuya naturaleza -no sancionadora- se ha pronunciado esta misma Sala, entre otras, en Sentencia de su Sección Novena nº 1.405, de 13 de noviembre de 2007 , en la que se dice: "Y ambos preceptos atribuyen a las autoridades sanitarias la potestad de adoptar medidas preventivas "cuando exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud". Se trata, por tanto, de una potestad administrativa de control o de policía sanitaria, potestad ésta de naturaleza distinta de la sancionadora y en la que se pueden adoptar medidas restrictivas de derechos para la protección de la salud pública que, ni tienen naturaleza sancionadora -no todas las medidas restrictivas de derechos suponen el ejercicio del "ius puniendi" del Estado- ni tienen por qué derivar de forma inexorable en un ulterior procedimiento sancionador -en este caso no consta que se haya incoado procedimiento sancionador contra el actor- .Se trata, pues, de una potestad de inspección y de control, por lo que al caso de autos se refiere, que se ejerce por la Administración en un sector de la actividad sanitaria fuertemente intervenido -basta para apreciarlo la mera lectura de la Ley General de Sanidad...", criterio que compartimos en su integridad y que es plenamente transplantable al supuesto de autos, sin que esa naturaleza no sancionadora se vea afectada por la Resolución de 28 de diciembre de 2007, por la que, habiéndose iniciado diligencias penales en relación con los hechos denunciados por la CAM, se suspendían las posibles actuaciones contra la hoy actora por las eventuales infracciones

administrativas en las que haya podido incurrir, pues es independiente de la apertura - o no- de un procedimiento sancionador”.

A estos efectos, sería recomendable explicar y enmarcar convenientemente el ámbito de desenvolvimiento y aplicabilidad de estas medidas, que suponemos ajenas a cualquier procedimiento sancionador; así como su relación o distinción respecto de las “*medidas preventivas*” a las que se alude en el artículo 17.1 del Proyecto, al hablar de las “*situaciones de incumplimiento*”.

IV.- Por lo demás, la **parte final** del Proyecto consta de dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, pudiendo hacer las siguientes observaciones.

- Como cuestión de técnica normativa, y siguiendo la Directriz 31, en la Disposición Adicional segunda, cada párrafo habría de constituir un apartado numerado con cardinales arábigos.

- La Disposición Derogatoria única establece, en su apartado segundo, una cláusula genérica de derogación de cuantas normas de igual o inferior rango “*se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo aquí dispuesto*”; no obstante lo cual, su apartado primero se acomoda a la Directriz 41, a cuyo tenor:

“Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Debe evitarse que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, deberán

incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales o transitorias, según su naturaleza.

No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36”.

De esta forma, se detallan en el apartado primero de la meritada Disposición las normas que se derogan.

Nos remitimos, en este punto, a lo que hemos indicado a propósito del examen del artículo 33 del Decreto proyectado.

- La Disposición Final primera contiene una habilitación en favor del titular de la consejería con competencias en materia de sanidad, *“para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del decreto”*.

A fin de evitar ulteriores dudas interpretativas, y habida cuenta que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, se aconseja una mayor precisión en la determinación de la habilitación reglamentaria conferida al titular de la consejería, esto es, debería determinarse el concreto ámbito material de esta atribución.

Se recuerda, en este punto, la doctrina ya sentada por esta Abogacía General (entre otros, en su Dictamen de 26 de abril de 2012) en cuanto a la posible atribución de la potestad reglamentaria a los Consejeros, en la que se indica que dicha atribución habría de revestir carácter singular:

“Esto sentado, la existencia de la potestad reglamentaria en manos de autoridades distintas del Gobierno, en primer lugar, no constituye una infracción del artículo 97 de la Constitución, pues nada en dicho precepto autoriza a sostener que la atribución que en el mismo se hace al Gobierno de dicha potestad sea de carácter exclusivo y excluyente. Comoquiera que dicho precepto establece que el Gobierno “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria”, afirmar su monopolio sobre esta última

obligaría a concluir también que sólo el Gobierno puede ejercer la función ejecutiva, lo que es manifiestamente absurdo. Parece obligado concluir, por tanto, que la ley está habilitada para efectuar atribuciones singulares de potestad reglamentaria a favor de autoridades distintas del Gobierno.

Ahora bien, estas atribuciones sólo son lícitas en la medida que respeten el principio, implícito en el reiterado artículo 97 de la Constitución, de que el Gobierno es el órgano titular primario y general de la potestad reglamentaria; dicho de otro modo, tales atribuciones han de ser de carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995).

“Por ello, se ha de concluir que los Ministros sólo pueden ostentar una potestad reglamentaria concreta o de atribución (...). Lo acabado de exponer es igualmente predicable de los Consejeros, en el ámbito autonómico”.

Desde el punto de vista formal, y en ilación con lo anterior, recordamos, asimismo, que la Directriz 42, e) dispone: *“Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”*.

- Para culminar, la Disposición Final segunda prevé que la norma entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, conforme dispone la Directriz 43, por lo que nada cabe objetar a este respecto.

En postrero término, observamos una alteración en el cuadro contenido en el Anexo I del Proyecto, al omitirse la columna referida a *“unidades”* que, por el contrario, sí contiene el Anexo I del Real Decreto 742/2013, de carácter básico. Si bien su contenido parece recogerse en la columna *“valor paramétrico”*, se hace necesario consignar en la MAIN una justificación que ampare dicha alteración.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y demás observaciones contenidas en el cuerpo del presente Informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar, no obstante V. I. resolverá.

Madrid a fecha de firma,

**El Letrado Jefe del Servicio Jurídico  
en la Consejería de Sanidad**

**Héctor Durán Vicente.**

## **CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE  
SANIDAD**