



**DICTAMEN 11/2018 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE
SE APRUEBA EL REGLAMENTO TÉCNICO-SANITARIO DE LAS
PISCINAS EN ANDALUCÍA**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2018

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decreto que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 23 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento técnico-sanitario de las piscinas en Andalucía.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el día 26 de noviembre de 2018, a la Comisión de Trabajo de Consumo, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El CES de Andalucía dictamina un proyecto de decreto que tiene por objeto la aprobación del Reglamento técnico-sanitario de las piscinas en Andalucía adaptado a la situación actual, dado que el decreto que viene a derogar data del año 1999 y en el tiempo transcurrido desde entonces se ha producido una evolución de las técnicas de construcción y diseño de estas instalaciones y de los métodos de tratamiento del agua y de las medidas de seguridad. Por otro lado, la normativa europea ha impuesto la eliminación de los obstáculos que impidan el ejercicio de la libertad de establecimiento de las personas y entidades prestadoras de servicio y la libre circulación de servicios; y en el ámbito estatal, hay que tener en cuenta la nueva norma básica estatal que, además de contener los criterios básicos relativos al tratamiento y al control de la calidad del agua y del aire de las piscinas, ha introducido la obligación del titular de la instalación, de disponer de un procedimiento de autocontrol para la gestión del riesgo para la salud y para garantizar la salubridad de las instalaciones; y por su parte, en cuanto a piscinas con climatización que generen aerosoles, hay que aplicar la norma que establece los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis.

Por lo que respecta al marco competencial, la Constitución Española, en el artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud y declara que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública, a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Por su parte, según lo previsto en el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia compartida en materia de sanidad interior y, en particular, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la sanidad ambiental.

En cuanto al marco normativo en el que se encuadra el proyecto de decreto, en el ámbito estatal hay que citar la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que en su artículo 30 establece como funciones de la sanidad ambiental, entre otras, la identificación, la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud que puedan derivarse de los condicionantes ambientales, así como la vigilancia de los factores y de las situaciones ambientales que pueden afectarla. Asimismo, se cuenta con el Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, norma estatal básica en su totalidad sobre la materia, y el Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis.



En el ámbito autonómico se cuenta con la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, que en el artículo 19.7, establece que la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía, en el marco de sus competencias, realizará la actuación consistente en el establecimiento de normas y directrices para el control y la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias y de funcionamiento de las actividades alimentarias, locales de convivencia colectiva y del medio ambiente en que se desenvuelve la vida humana.

Además, la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, en relación con la protección de la salud de la población ante los riesgos ambientales, en el artículo 71.2 y 4 establece que el Sistema Sanitario Público de Andalucía desarrollará una serie de actuaciones en materia de salud ambiental.

El texto normativo consta de la parte expositiva y la parte dispositiva, compuesta por un artículo único que aprueba el reglamento, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Por su parte, el Reglamento consta de veinticuatro artículos distribuidos en seis capítulos, además de siete anexos. Sus estructuras son las siguientes:

DECRETO

Artículo único. Objeto

Aprueba el Reglamento técnico-sanitario de las piscinas en Andalucía.

Disposiciones transitorias

Primera. Formación del personal.

Segunda. Plazo de adaptación de las piscinas para disponer de almacén de productos químicos.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposiciones finales

Primera. Normas estatales de aplicación supletoria.

Segunda. Habilitación normativa.

Tercera. Entrada en vigor.

REGLAMENTO

Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 1 a 3)

Comprende las disposiciones que determinan el objeto del Reglamento, su ámbito de aplicación y una serie de definiciones de conceptos que se utilizan a lo largo de la norma.

Capítulo II. Instalaciones y servicios (artículos 4 a 14)

Se divide en cuatro secciones:

Sección 1^a. Características de las piscinas (artículo 4)

Sección 2^a. Calidad y tratamiento del agua y del aire (artículos 5 a 7)

Sección 3^a. Control de calidad y registros (artículos 8 y 9)

Sección 4^a. Saneamiento e higiene de las instalaciones (artículos 10 a 14)

En estas se regulan las características de las piscinas, el andén o playa que rodea el vaso; los criterios de calidad del agua del vaso y del aire, y el tratamiento del agua del vaso y los productos químicos utilizados para el mismo; el control de calidad, comprendiendo los parámetros y la frecuencia del mismo, los tipos de controles a efectuar y los puntos de toma de muestra del agua, así como las exigencias de los laboratorios y métodos de análisis. Además, se regulan las condiciones de la recogida de residuos sólidos, la desinfección, desinsectación y desratización de los espacios e instalaciones de las piscinas, requisitos de los aseos y vestuarios, el agua de las instalaciones y el armario botiquín.

Capítulo III. Personal (artículo 15)

Se ocupa de la formación del personal según que aplique biocidas o que realice operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario de las instalaciones con riesgo de proliferación de legionella.

Capítulo IV. Información al público (artículo 16)

Plantea que las personas usuarias de las piscinas cumplan las instrucciones y normas que establezca el Reglamento de régimen interno, que habrá de estar expuesto públicamente en lugares visibles en la entrada y en el interior.

Capítulo V. Responsabilidades, inspección y supervisión (artículos 17 a 21)

Se divide en dos secciones:

Sección 1ª. Responsabilidades (artículos 17 y 18)

Sección 2ª. Vigilancia, inspección y supervisión (artículos 19 a 21)

En estas se fijan las responsabilidades de las personas titulares de las piscinas, las previas a la obra de construcción o a su modificación posterior, las que tienen una vez finalizadas estas, y tras el inicio de la actividad; los trámites que ha de realizar para el inicio de la actividad en el caso de piscinas de nueva construcción o de modificación; y se regula la vigilancia sanitaria que se llevará a cabo mediante la inspección o supervisión.

Capítulo VI. Infracciones y sanciones (artículos 22 a 24)

Determina las personas responsables, tipifica las infracciones sanitarias en esta materia en leves, graves y muy graves y determina las sanciones que corresponden según el tipo de infracción.

Anexos

Anexo I. Parámetros indicadores de calidad del agua.

Anexo II. Parámetros indicadores de calidad del aire.

Anexo III. Frecuencia mínima de muestreo.

Anexo IV. Información básica periódica por piscina.

Anexo V. Control rutinario.

Anexo VI. Control periódico.

Anexo VII. Notificación de incidencias en piscinas.

III. Observaciones generales

El proyecto de decreto que se somete a la consideración y dictamen de este Consejo se denomina *“Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento técnico-sanitario de las piscinas en Andalucía”*.

Tanto en la exposición de motivos, como en la propia memoria justificativa del proyecto, se mencionan las diferentes normas que se han ido sucediendo en la materia desde que se publicó en Andalucía el Decreto 77/1993, de 8 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de Piscinas de uso colectivo. Se cita, así, el Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las piscinas de uso colectivo que modifica la referida norma debido a la evolución tanto en las técnicas de construcción y diseño de este tipo de instalaciones, los métodos de tratamiento del agua y las medidas de seguridad. Con posterioridad, fue objeto también de revisión por el Decreto 141/2011, de 26 de abril, de modificación y derogación de diversos decretos en materia de salud y consumo a consecuencia de la publicación de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios de mercado interior, con el objetivo de eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio de la libertad de establecimiento de las personas y entidades prestadoras de servicios y a la libre circulación de servicios.

Junto con lo indicado anteriormente, se menciona también la necesidad de adaptación de la norma existente a las modificaciones normativas relativas a normas de accesibilidad, a las producidas en el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, así como la publicación del Código Técnico de la Edificación. Por último, también se alude a la publicación con carácter de norma básica del Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnicos sanitarios de las piscinas, que además de establecer criterios básicos relativos al control de la calidad del agua y del aire, introduce como novedad la obligación de la persona titular de la instalación de disponer de un procedimiento de autocontrol para la gestión de los riesgos para la salud y para garantizar la salubridad de las instalaciones.

Por todo lo expuesto, este Consejo valora la oportunidad de la norma, de carácter eminentemente técnico, ya que viene a mantener actualizada la regulación de su objeto y a integrar los últimos cambios normativos, pretendiendo garantizar a la persona usuaria una mejor calidad del agua y de las instalaciones y salvaguardando el derecho a la salud y seguridad de las personas, siendo ello obligaciones no solo del titular de la instalación sino también de las administraciones públicas competentes en materia de salud en

virtud de lo recogido en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

Como se ha indicado anteriormente, una de las novedades introducidas por la norma básica estatal es la obligación de la persona titular de la instalación de disponer de un procedimiento de autocontrol para la gestión de los riesgos para la salud y para garantizar la salubridad de las instalaciones. Sin embargo, hay elementos objetivables, de carácter técnico y de recursos humanos, que inciden en el riesgo a la salud de las personas, su seguridad y la salubridad de las instalaciones que se han suprimido en la norma. El proyecto informado omite cuestiones tales como el número de socorristas por metro cuadrado de lámina de agua, el número de duchas o el número de flotadores salvavidas (elementos que no se recogen en el Código Técnico de la Edificación), que sí se regulan en la norma vigente. Así mismo, la norma obvia una definición de material básico de cura que queda a la decisión de la persona titular de la instalación.

En este sentido, consideramos que una norma de estas características debe asegurar la presencia de personal socorrista en las instalaciones como elemento garantista para las personas usuarias en las piscinas de uso colectivo y definir qué considera material básico de cura, evitando con la nueva regulación retrocesos en materia de seguridad y salud.

Entendemos que nada impide que nuestra Comunidad Autónoma, al llevar a cabo la adaptación de la norma a los criterios higiénico-sanitarios establecidos en la normativa básica estatal, opte por incluir las cuestiones indicadas anteriormente, como así señala el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía respecto de la figura del socorrista, incluyendo este personal en el contenido mínimo del protocolo de autocontrol que se regula en el apartado 7 del artículo 17.

En relación con la determinación de la autoridad sanitaria competente, se observa en el texto que en unos casos se indica que la autoridad sanitaria es la administración autonómica, y en otros se refiere con carácter genérico a la autoridad sanitaria sin concretar si se trata de la local o la autonómica, a modo de ejemplo mencionamos los artículos 4.4, 6.2, 6.3 y 21. A ello hay que añadir que el propio artículo 2 del proyecto, relativo a definiciones, incluye la de Autoridad Sanitaria de la Administración Local pero posteriormente en el texto no aparece vinculada a ninguna competencia.

En este sentido, en aras de una mayor seguridad jurídica y de claridad, con el fin de evitar conflictos de competencias que puedan derivar en una falta de control e intervención, es necesario que a la luz de las competencias locales en materia de control, vigilancia y supervisión reconocidas en el artículo 9.13 de la Ley 5/2010, de 11



Consejo Económico y Social

de junio, de Autonomía Local de Andalucía y la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública en Andalucía, se concrete la autoridad sanitaria competente en cada caso.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 3. Ámbito de aplicación

Apartado 1

Con objeto de aclarar el ámbito de aplicación de la norma, sería conveniente que se especificara que la misma también es de aplicación a las piscinas de viviendas con fines turísticos de más de 20 viviendas, puesto que al no encontrarse de forma expresa mencionadas dentro de la definición de los tipos 1 y 2 y tipo 3A podría entenderse que no le es de aplicación, hecho que sería contradictorio con lo recogido en el apartado 2 del mismo artículo.

Artículo 4. Características de las piscinas

Apartado 4

Respecto a la autoridad competente, y en consonancia con ya comentado en las consideraciones generales a la norma, en relación con el reparto competencial establecido en el proyecto, en el citado apartado se indica que es la autoridad sanitaria autonómica la que puede exigir las medidas adicionales que estime oportunas en el caso de que valore que los elementos arquitectónicos que forman parte del diseño del vaso, pueden poner en riesgo la salud y la seguridad de las personas usuarias.

Este Consejo considera que esta atribución de competencias pudiera entrar en conflicto con lo recogido en el artículo 9.13 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, según el cual es competencia municipal la promoción, defensa y protección de la salud pública, donde se incluye entre otros aspectos: el control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud, así como el control de la salubridad de los espacios públicos y, en especial, de las zonas de baño.

Artículo 12. Aseos y vestuarios

Apartado 3

En el citado artículo en su apartado 1, se dispone que las piscinas dispondrán de aseos y vestuarios en locales cubiertos y ventilados y, en la medida de lo posible, próximos al vaso. Posteriormente, en el apartado 3 se introduce una excepción al requisito de los vestuarios respecto de las piscinas situadas en alojamientos turísticos que sean de uso

exclusivo del personal alojado, así como en las comunidades de vecinos donde las viviendas estén próximas.

En relación con lo expuesto, consideramos que es necesario una mejor regulación de esta excepción, especificando o aclarando en mayor medida las características que dichas instalaciones deben reunir para estar exentas de contar con vestuario, por ejemplo la existencia, en la medida de lo posible, de aseos próximos al vaso, concretando una distancia máxima, así mismo debería definirse qué se entiende por “viviendas próximas”, evitando el uso de conceptos jurídicos indeterminados y subjetivos que generan inseguridad en la interpretación y aplicación de la norma.

Artículo 14. Armario botiquín

En este precepto se establece el requisito de contar con armario botiquín dotado de “material básico de cura”, con independencia de que el Real Decreto 742/2013, de 23 de septiembre, establece la obligación de la persona titular de la instalación, de disponer de un procedimiento de autocontrol para la gestión de los riesgos para la salud y para garantizar la salubridad de las instalaciones, nada obsta a que se defina qué se entiende por material básico de cura como dotación mínima que preceptivamente deba existir en los botiquines de las instalaciones reguladas, bien en este precepto o bien en el dedicado a definiciones, con el objeto de garantizar la existencia de un armario botiquín adecuado y que no de lugar a interpretaciones diversas.

Por otro lado, y en cuanto a la expresión “*en su caso*” aplicada a la presencia o no de personal socorrista, debería concretarse de no existir este personal, quién estará a cargo del armario botiquín y que el mismo deberá estar a disposición o ser accesible a los usuarios de la piscina.

Artículo 16. Personas usuarias e información al público

El precepto alude a la existencia de un reglamento de régimen interno que establezca las instrucciones y normas de uso que han de cumplir las personas usuarias, aunque se remite en cuanto al contenido a lo dispuesto en el artículo 14 relativo a información al público del Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas. Sin embargo, el artículo 14 de la norma básica, contiene informaciones que no necesariamente deben formar parte de un Reglamento de régimen interno aunque sí deban estar expuestas al público. Por tanto, consideramos que sería conveniente que la norma autonómica estableciera de forma clara un contenido mínimo de dicho reglamento de régimen interno, con independencia de otras informaciones que deban estar expuestas al público, tales como los resultados

analíticos del control del agua o medidas correctoras de incumplimientos. De esta forma se armonizaría en mayor medida el desarrollo del derecho a la información que se le reconoce a las personas usuarias y se dotaría a la norma de mayor seguridad jurídica en su aplicación.

Artículo 17. Responsabilidades

Apartado 3

Respecto de este apartado, indicar que se recoge en el mismo que será responsabilidad de la persona titular de la piscina determinar, si así lo estima necesario, el número del personal socorrista y su ubicación, con el objeto de garantizar la seguridad de las personas usuarias. En la norma aun vigente, en su artículo 25, la figura del socorrista es obligatoria en las piscinas públicas de uso colectivo con lámina de agua de 200 metros cuadrados o superior, recogiendo los criterios para determinar el número de socorristas necesarios, previsión que ahora se ha eliminado.

No obstante, si tenemos en consideración el objetivo último que persigue la regulación de estas instalaciones, velar por la salud y seguridad de las personas usuarias, y los riesgos potenciales que genera el uso de las mismas, no podemos compartir que se elimine el requisito de disponer de socorrista. Por ello, proponemos que se elimine del precepto la expresión “*en caso de que lo estime necesario*”, dejando por tanto sólo a la decisión del titular de la piscina la determinación de su número en función del análisis de riesgo que realice, pero no la existencia de este personal.

Apartado 5

Consideramos que el protocolo de autocontrol específico previsto en este apartado debe estar a disposición de las personas usuarias. El público debe tener a su disposición información suficiente y oportuna sobre la calidad del agua de la piscina, las medidas correctoras y preventivas, así como todos aquellos aspectos que afecten a situaciones de incidencias y que puedan implicar un riesgo para la salud de los usuarios o que sean de su interés.

Apartado 7

En relación con lo indicado tanto en las consideraciones generales como en el apartado 3, proponemos la inclusión, entre los aspectos mínimos que debe contemplar el protocolo de autocontrol, de una nueva letra f) que incluya el personal socorrista.

Apartado 8

En cuanto a lo dispuesto en en este apartado relativo a la situaciones en las cuales existe una sospecha de riesgo para la salud, se prevé que la autoridad sanitaria competente pueda exigir incorporar a los protocolos de autocontrol los parámetros, puntos de muestreo y otros criterios de calidad que considere necesarios, consideramos que esta exigencia no debe ser nunca potestativa ni discrecional para la administración, sino que debe efectuarse el requerimiento al titular de forma preceptiva si existe una sospecha de riesgo.

Apartado 10

En este apartado se recoge la obligación que tiene el titular de la piscina de comunicar a la Delegación Territorial o Provincial de la Consejería con competencias en materia de salud las situaciones de incidencias, junto con las medidas correctoras y preventivas adoptadas. Este Consejo considera necesario que se establezca un plazo para efectuar dichas comunicaciones de incidencias desde que estas se produzcan, máxime teniendo en cuenta que las mismas se refieren a situaciones de gravedad tales como ahogamientos, lesiones medulares, traumatismos craneoencefálicos, quemaduras, intoxicaciones por productos químicos o electrocución.

Artículo 18. Inicio de la actividad

Al título del artículo

Desde este Consejo, atendiendo a que el precepto contiene regulación que afecta a distintas fases del procedimiento para la puesta en funcionamiento de las piscinas, una relativa a la solicitud y obtención de la licencia de obras (apartados 1 y 2) y otra relativa al inicio de la actividad (resto de apartados del artículo), consideramos que el artículo debería denominarse “**Licencia de obras e inicio de actividad**”.

Apartado 2

En dicho apartado se indica que, para piscinas de nueva construcción o de modificación, cuando se presente el proyecto de obras para obtener la licencia correspondiente, el ayuntamiento solicitará a la autoridad sanitaria de la administración autonómica un informe que tendrá carácter preceptivo y vinculante. Este Consejo llama la atención sobre la importancia de la emisión de dicho informe y la necesidad de que se emita en tiempo y forma, puesto que los efectos del silencio permiten que el procedimiento continúe, obteniendo la licencia de obras sin pronunciamiento al respecto por parte de la

administración sanitaria y con las consecuencias que puedan derivarse de ello para la seguridad jurídica y la salud y seguridad de las personas usuarias, atendiendo a que la inspección se llevará a cabo tras la comunicación de puesta en funcionamiento de la piscina.

Apartado 6

La norma básica estatal, el Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, adopta como sistema de intervención y control administrativo el de la comunicación previa al inicio de la actividad y la supervisión e inspección posterior a dicha comunicación.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que se trata de una actividad que puede afectar a la seguridad y a la salud de las personas usuarias, entendemos necesario que el apartado 6 del precepto prevea un plazo máximo para llevar a cabo la inspección de las instalaciones desde la comunicación de su puesta en funcionamiento.

Artículo 22. Personas responsables

Apartado 3

En dicho apartado se indica que en el caso de que la piscina sea explotada por persona física o jurídica diferente de la persona propietaria, ésta será responsable al igual que la persona propietaria.

Consideramos que no es adecuada la expresión "*al igual*", que no se corresponde con un término jurídico, por lo que debería definirse la naturaleza de dicha responsabilidad. En este sentido, dado que el artículo 22 se encuadra en el Capítulo VI, Infracciones y Sanciones, y que estamos ante una responsabilidad administrativa, resulta de aplicación el artículo 28.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que define dicha responsabilidad como solidaria cuando el cumplimiento de las obligaciones corresponda a varias personas conjuntamente.



V. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida en que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se aprueba el Reglamento técnico-sanitario de las piscinas en Andalucía.

Sevilla, 18 de diciembre de 2018

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Ángel J. Gallego Morales