



01 de junio de 2016

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Secretario General
Plaza de Castilla y León, 1
47071 - VALLADOLID

Ref. y Expediente 20153893 /Actuación de oficio

Asunto: Piscinas de uso público/ limpieza y calidad del aire / Resolución

Centro directivo: Consejería de Sanidad

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará el motivo de dar inicio a esta actuación de oficio fue que durante en el año 2015 se presentaron numerosas denuncias ciudadanas (que se tramitaron de manera conjunta en el expediente **20150606**) en las cuales se aludía a la existencia de posibles irregularidades en la situación sanitaria, por su falta de limpieza, de una determinada piscina cubierta de la ciudad de León.

Se manifestaba en dichas reclamaciones, que no se procedía a realizar el vaciado de la piscina para efectuar la limpieza y tratándose de un recinto que soportaba un uso muy intenso, consideraban los reclamantes que la instalación no reunía las condiciones higiénico-sanitarias exigibles a este tipo de establecimientos.

Sabíamos que el RD 742/2013, por el que se establecen los criterios técnicos- sanitarios de las piscinas, había **derogado parcialmente** el Decreto 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso público en Castilla y León, y el resto de normativa autonómica, aunque permanecían vigentes las disposiciones del Decreto 177/1992 que no se opusieran a lo establecido en la normativa estatal.



Por esa razón algunos gobiernos autonómicos habían elaborado **guías de aplicación, instrucciones, órdenes** o similares, con el fin de clarificar qué preceptos de los Decretos autonómicos contradecían a la normativa estatal y cuales no, y por ello, en la tramitación de aquella queja requerimos a esa administración autonómica para que nos indicara expresamente si se habían dado instrucciones en este sentido, adjuntando en su caso copia de las guías u órdenes que al respecto se hubieran elaborado o cursado a los gestores de estas instalaciones.

De la respuesta que obtuvimos de la administración en aquel momento se infería que la instalación concreta a la que se aludía en la queja cumplía con la normativa higiénico sanitaria vigente y que tanto el agua, como el vaso, se encontraban en condiciones adecuadas, por lo que procedimos a cerrar el expediente. No obstante, y en cuanto a las competencias y responsabilidades de la autoridad sanitaria, nos indicaba que el artículo 4.4 del RD 742/2013 señalaba que se debía poner a disposición de los titulares de las instalaciones una guía para el diseño del programa de autocontrol pero no el documento de autocontrol, y se remitía a la guía que el Ministerio de sanidad tiene colgada en su página web como documento orientativo.

Añadía que en nuestra Comunidad los gestores de las aguas de recreo están perfectamente informados, indicándoles “*de viva voz*” en las inspecciones existentes las situaciones que en su caso necesiten de aclaración o complementación. Tras publicarse el informe estadístico sobre la calidad de aguas de baño correspondiente a 2014 comprobamos como en los últimos años habían descendido las actas-hojas de control por piscinas realizadas por la autoridad sanitaria y también, los controles de ph cloro por piscina efectuados. Por otra parte no se han publicado datos específicos de la calidad del aire y los controles efectuados en los recintos cubiertos de Castilla y León.

El uso de las piscinas puede entrañar un potencial riesgo para la salud pública, si las instalaciones no reúnen unas características y condiciones higiénico sanitarias adecuadas, si la calidad del agua de los vasos o su limpieza no es correcta o si el tratamiento del agua o del aire es deficitario y, en relación con estas cuestiones resulta básica la actuación de **vigilancia de la administración** en el cumplimiento de la **normativa específica**, normativa que a nuestro juicio no parecía del todo clara en nuestra Comunidad, lo que provocaba algunas discrepancias entre los gestores encargados de aplicar la misma, sobre todo a la hora de determinar qué preceptos del Decreto autonómico se encuentran derogados y se contradicen, o no, con el Decreto estatal (de hecho nos constaba que la piscina objeto de análisis en la queja inicial, y otras de nuestro ámbito territorial, había sido cerrada para proceder a la limpieza y vaciado del vaso, **invocando precisamente el artículo del Decreto autonómico que conforme a la postura que mantiene la Consejería estaría derogado en ese punto**).



Por ello, y puesto que según se deducía de la información facilitada en aquel momento la Administración regional no había dictado ningún tipo de instrucción u orden al respecto (aunque el informe sobre la calidad de aguas de recreo se refería expresamente a *una instrucción sobre vigilancia sanitaria de las piscinas de Castilla y León*), y entendiendo que resultaba necesaria una aclaración sobre este y otros extremos para unificar los criterios y los requisitos sanitarios exigibles a las piscinas en nuestro ámbito territorial, en garantía del principio de igualdad, **se acordó el inicio de esta actuación de oficio.**

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a V.I. en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de aquélla. En concreto se le requirió :

- Informe sobre los concretos artículos y apartados del Decreto 177/1992 que consideran **derogados expresamente** por el Real Decreto 742/2013. Debe remitirnos copia de la Instrucción dictada por la D.G. de Salud Pública, sobre vigilancia sanitaria de las piscinas en Castilla y León a la que se hace referencia en la página 7 del “Informe sobre calidad de aguas de recreo 2014” y cualquier otra instrucción u orden dictada en la materia.
- Puesto que el RD estatal extiende su **ámbito de aplicación** más allá de lo establecido en el Decreto 177/1992 (excluyendo únicamente las piscinas naturales y las termales o minero-medicinales) indique si esa Consejería ha extendido el control sanitario de calidad de agua y aire a los vasos e instalaciones de tratamiento de hidroterapia, centro de hidromasaje, spas, talasoterapia y/o similares. Indique el número de inspecciones realizadas (por provincias) en estos recintos y los resultados obtenidos en las mismas.
- Puesto que el Decreto 177/1992 no diferencia las disposiciones específicamente sanitarias del resto, indique las razones por las que considera derogado el artículo 11. 5 del mismo (incluido en un Capítulo dedicado a instalaciones y servicios) y si se ha valorado por esa administración la posibilidad de que esta disposición **otorgue un nivel de protección sanitaria más alto** (dos limpiezas y vaciados al año en instalaciones cubiertas) a los usuarios, y por tanto no resulte contradictoria con el Decreto estatal, que no lo recoge expresamente, justificando en cada caso su postura.
- En las piscinas cubiertas, el RD estatal establece rangos de temperaturas diferentes a los fijados en la normativa autonómica, tanto en el agua como en el aire del recinto. Señale si se ha fijado expresamente a cual de ellos deben atenerse los gestores de las



instalaciones en atención a su consideración como norma más beneficiosa para los usuarios, justificando en cada caso su postura.

- Puesto que la Guía para la elaboración del Protocolo de autocontrol que aparece en la Pagina web del Ministerio de Sanidad es un documento orientativo, que fija mínimos, señale si ha valorado la posibilidad de elaborar un protocolo de autocontrol para nuestro ámbito territorial que unifique los criterios, facilite la gestión y el control, y conlleve una mayor seguridad jurídica y técnica para los gestores de este tipo de instalaciones y en beneficio de sus usuarios. Justifique su postura.

En atención a nuestra petición de información se remitió por esa Administración autonómica informe en el cual se hacía constar:

*“La legislación aplicable se recoge en la **Instrucción interna sobre vigilancia de piscinas**, de 10 de febrero de 2014. Se remite copia.*

No se ha considerado necesario ampliar el ámbito de aplicación ya que las instalaciones mencionadas están sometidas a vigilancia respecto de los procesos de legionelosis que, desde el punto de vista sanitario, es mucho más exigente y por ello se deben considerar vigilados por absorción.

El Decreto 177/1992 es anterior al cambio en la política comunitaria de aplicación del autocontrol (en especial si la metodología es de APPCC); es por tanto un Decreto de filosofía finalista con actuaciones de prevención fijas sin posibilidad de argumentación de evaluación del riesgo en ningún sentido; muy al contrario, las medidas preventivas y/o correctoras, en situaciones de autocontrol, siempre se argumentan y se defienden (y sus consecuencias se miden) en uno u otro sentido.

La salubridad del agua depende de múltiples factores, entre los que hay que destacar aquellos que disminuyen la actividad microbiana del biocida utilizado (carga orgánica, pH, conductibilidad,...).

El vaciado viene a suplir la obligación de medir los parámetros que condicionan la eficacia de la desinfección funcionando como medida preventiva. Esto está fuera de lugar con la filosofía del autocontrol, primero porque los parámetros ahora se miden, pero sobretudo porque en el contexto de autocontrol el posicionamiento es que el gestor haga lo que tenga que hacer (pero siempre documentalmente argumentado y prerregistrado) y mida lo que tenga que medir (pero siempre documentalmente postregistrado) para saber si se necesita o no se necesita el vaciado como medida (en este caso ya no es preventiva sino correctora) sanitaria.

Con la filosofía de autocontrol el vaciado se hará cuando salgan de control los valores fijados en los puntos de control críticos del análisis de peligros y así se fije como medida correctora en el programa de autocontrol. Dos vaciados con limpieza cuando son innecesarios técnicamente no otorgan un nivel de



protección más alto a los usuarios, pero contribuye al despilfarro hídrico, al cambio climático y a una falta de responsabilidad en el uso eficiente de los recursos naturales finitos.

Como ya se ha indicado en anteriores escritos, no es la Administración quien deba elaborar un protocolo de autocontrol, que como su propio nombre indica es de Autocontrol, y que solo tiene razón de ser si se elabora por quién lo debe aplicar y para dónde se debe aplicar. Otra cosa es que se den directrices (guías) para su elaboración. Existe una guía del Ministerio que es totalmente suficiente para Castilla y León.

Como ya se dijo en anteriores comunicaciones, la situación de Castilla y León respecto de otras C.C.A.A. es bastante diferente. Por una parte los cuerpos de inspección, por razones históricas, tiene dimensión mayor en nuestra Región en comparación con otras (como las Comunidades turísticas), por el contrario el número de piscinas es extremadamente inferior. La consecuencia es que en Castilla y León la presión de vigilancia es muy superior a otras: mientras que en nuestra Región se hacen tres inspecciones anuales (como mínimo) a la totalidad de las piscinas de uso público en Regiones turísticas apenas se llega a valores de una inspección anual por cada diez piscinas o incluso menos.

Lógicamente, la legislación básica estatal atiende a la situación más desfavorable, de forma que técnicamente el Real Decreto de sanidad de piscinas es muy exigente, lo que le confiere un cierto grado de disuasorio y defensivo, caracteres estos que para Castilla y León están lejos de ser necesarios, ya que el grado de cumplimiento por parte de los gestores de piscinas es extremadamente alto.

En concordancia con lo indicado, el número de inspecciones debe ser más acorde (y por tanto disminuir) con la realidad y los fines perseguidos en este sector. Evidentemente la presión inspectora siempre debe ser proporcional a los fines perseguidos, y éstos al riesgo para la salud (que en cualquier caso se puede evaluar y cuantificar). Tan indeseable es la infravigilancia, que contribuirá a no conseguir el bien perseguido, como la sobrevigilancia, que no mejoran resultados, pero que detrae recursos públicos de otras áreas posiblemente necesitadas de mayor vigilancia.

Es lógico pensar que en las reglamentaciones técnico-sanitarias de piscinas se aborde tanto la salubridad del agua como la seguridad en el uso (e incluso otras más como los espacios lúdicos anejos u otros servicios como establecimientos alimentarios también anejos). Así es como se ha entendido siempre, por lo que la decisión de publicar dos Reales Decretos por separado (uno sobre sanidad del agua y otro sobre seguridad del uso) por parte del Ministerio consiguió que todas las C.C.A.A. discreparan de ello. Mayor perplejidad causó la intención de que el Real Decreto de seguridad fuera a la vez para playas y piscinas.



El resultado ha sido que se publicó el Real Decreto de Sanidad (R.D. 742/2013), pero que el de seguridad no haya obtenido el necesario consenso por parte de las Comunidades autónomas para ser aprobado. Todo ello ha originado que las Comunidades que no tienen una prioridad extrema en la publicación de los desarrollos autonómicos hayan esperado un tiempo prudencial a la espera de acontecimientos para la confección de los Decretos regionales de desarrollo.

Por último, siempre que hay una queja de esa Procuraduría se efectúa una inspección extraordinaria. Así se hizo con el primer escrito con resultado de que dicha piscina no presenta irregularidades y estaba adecuadamente controlada. Con este tercer escrito se ha realizado una reunión personal del Jefe del Servicio de Sanidad Ambiental con la Inspección y los técnicos de la Sección (Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental), que nuevamente confirmaron que la piscina denominada (...) no presenta irregularidades en el control de la salubridad”.

Se unió al citado informe, puesto que se requirió expresamente, copia de la **Instrucción, fechada el día 10 de febrero de 2014**, sobre vigilancia sanitaria de las piscinas en Castilla y León, que dispone:

“El nuevo Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, ha introducido grandes cambios en el tratamiento de la higienización del agua de las piscinas. Ello aconseja dar una nueva instrucción interna para la vigilancia de dichas piscinas que recoja y adecúe lo legislado en el citado Real Decreto.

Dicho Real Decreto solo atiende a la salubridad del agua, no entrando a aspectos de la seguridad de los bañistas, por lo que necesariamente sigue siendo de aplicación parcial el Decreto autonómico 177/1992, de 22 de octubre por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso colectivo, en tanto y cuanto no contradiga al anteriormente citado.

Está previsto que a lo largo del año 2014 se publique otro Real Decreto que legisle sobre la seguridad en las aguas de recreo (tanto de piscinas como de zonas de baño).

Esta situación conlleva que la presente Instrucción tenga un carácter provisional, pues necesariamente deberá ser modificada tras la publicación del Real Decreto de seguridad en las aguas de recreo.

Dado que los cambios introducidos por el Real Decreto 742/2013 son de una gran envergadura y que hay una falta de conocimiento general por los gestores de las piscinas en materia de autocontrol, la adecuación a la nueva situación debe ser razonablemente progresiva. Ello es un motivo más para el carácter provisional de esta Instrucción.



Los inspectores de los diferentes Servicios Territoriales tendrán en cuenta este proceso de adaptación facilitándolo y dando toda la información necesaria al gestor que permita el progresivo cumplimiento del Real Decreto

Por ello, se dicta la presente Instrucción, desarrollada en el anexo adjunto, a fin de especificar las actuaciones a realizar por la Sección de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental de los Servicios Territoriales de Sanidad y B.S. de las nueve provincias de Castilla y León y las actuaciones inspectoras en las piscinas de nuestra Comunidad Autónoma” (Todos los subrayados son nuestros).

Respecto de las indicaciones que se efectúan en el **anexo adjunto a la citada Instrucción**, únicamente vamos a reproducir en este informe, las que pueden resultar de interés para la resolución de esta actuación de oficio:

“ANEXO

PRIMERO: El objetivo es establecer criterios básicos para las actividades de vigilancia de las piscinas por parte de los Servicios de Inspección adscritos a Sanidad Ambiental y de las Secciones de Higiene de los Alimentos y Sanidad Ambiental (en adelante Secciones HASA) de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, a fin de unificar las actuaciones a nivel regional para dar cumplimiento a la reglamentación que les afecta.

SEGUNDO: Ámbito de Aplicación. Esta Instrucción será de aplicación para todas aquellas piscinas de uso público tanto de titularidad pública (ayuntamientos) como privada (hoteles, clubes, etc.), entendiendo por uso público lo que se define en el R.D. 742/2013.

TERCERO: Legislación aplicable

Serán de aplicación el Real Decreto 742/2013 para todos los aspectos de higiene del agua y el Decreto 177/1992, para todos los aspectos de seguridad, en tanto en cuanto no contradiga la anterior norma.

***Para el Decreto 177/1992, en particular, se tendrá en cuenta lo siguiente** (según se había comunicado anteriormente):*

- *Capítulo primero: Se considera que está derogado por el RD 742/2013, sin mayor problemática ya que son artículos generales, definiciones, ámbito y clasificación.*
- *Capítulo segundo: Se considera derogado el artículo 5º El artículo 6º se mantendrá excepto el último párrafo. Los restantes artículos son generalidades*



- *Capítulo tercero - Sección primera Solo se debe atender al artículo 11 excepto el punto 5º - Sección segunda Será de aplicación excepto el artículo 16 -Secciones tercera y cuarta Serán de aplicación –*
- *Capítulo cuarto: Se entiende derogado –*
- *Capítulo quinto: Se considera derogado, excepto el primer párrafo del punto primero del artículo 36 –*
- *Capítulo sexto: Será de aplicación.*

(...) SEXTO: Actividades de Vigilancia Sanitaria La vigilancia sanitaria tiene por objeto supervisar el cumplimiento de la normativa de aplicación, mediante las oportunas verificaciones que permitan validar el protocolo de autocontrol y todos los aspectos de seguridad que establece el Decreto 177/1992.

Este protocolo deberá contemplar como mínimo lo fijado en el R.D. Para los registros se aceptará el libro de anotaciones que se venía utilizando sin necesidad de diligencia previa, en tanto en cuanto no se conozca la plantilla que la aplicación SILOÉ utilizará para el volcado de datos. Una vez conocida esta plantilla se irán adecuando los registros a ese modelo.

La verificación del autocontrol exigirá, al menos, que en cada inspección se efectúe la comprobación del desinfectante residual y el pH en las piscinas descubiertas y desinfectante residual, pH, temperatura y humedad relativa en las cubiertas, quedando a criterio del inspector otras verificaciones de otros parámetros físico-químicos.

Salvo caso de falta reiterada de desinfección, no se procederá a la toma de muestras para análisis microbiológico de verificación. Asimismo la vigilancia sanitaria velará para que la información al público que indica el Art. 14 del R.D. se encuentre accesible, visible y documentada. Para la determinación de los parámetros indicadores de la calidad del agua y del aire se aceptarán mediciones con equipos de campo existentes en el mercado que cumpla con las normas UNE.

Como ya se ha señalado las actuaciones inspectoras se deberán registrar oportunamente.

***Vigilancia piscinas descubiertas.** Distinguiremos dos tipos de vigilancia: inicial y de verificación.*

***Vigilancia inicial.:** Inicio de actividad y al comienzo de la temporada de baño estival.*

Los Servicios Oficiales realizarán una inspección de las instalaciones de la piscina valorando su dotación, mantenimiento, condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad y del/los propio/s vasos de la piscina antes de su llenado para comprobar el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.



Esta actuación se efectuará con levantamiento de acta e informe sanitario complementario, y si es necesario podrá indicarse que se establezcan medidas correctoras y/o cautelares.

Sí la piscina durante el periodo de cierre se ha mantenido llena e higienizada, y por ello no es exigible su vaciado y posterior llenado, la inspección se efectuará a vaso lleno. No obstante, el inspector podrá exigir el vaciado de la piscina como medida correctora necesaria ante deficiencias de calidad o seguridad que así lo exijan.

En esta inspección, y solo para aquellas piscinas en el que el agua de aporte no sea de red, se instará al responsable a que realice el control inicial/ análisis inicial que deberá comunicar a la inspección por el medio que considere oportuno así como volcar en su registro escrito.

Vigilancia de verificación:

La vigilancia de verificación supone la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de las instalaciones y seguridad de las mismas y del funcionamiento propiamente dicho de las piscinas una vez abiertas al público.

La periodicidad a lo largo de temporada de baño será mensual durante el tiempo que se encuentre abierta al público, sin menos cabo de todas aquellas visitas que la Inspección considere necesarias y oportunas (incumplimientos, denuncias, etc.) para salvaguardar la salud de los usuarios.

Se revisará el protocolo de autocontrol y sus registros de controles de rutina y periódicos; y se efectuará verificación de dichos controles según se fija en el tercer párrafo de este punto cuarto.

Para los controles periódicos que establece el anexo III del R.D. (pH, desinfectante residual, turbidez, transparencia, tiempo de recirculación, Escheríchlá coli y pseudomonas aeruginosa) se indicará al gestor que utilice en principio exclusivamente el punto de muestreo de vaso; solamente si en este punto se obtuvieran resultados insatisfactorios se deberá repetir la muestra en el punto de circuito para descartar un mal funcionamiento de éste.

2. Vigilancia Piscinas cubiertas: Distinguiremos dos tipos de vigilancia: inicial y periódica.

***Vigilancia inicial:** Al inicio de la actividad y tras paradas de mantenimiento superiores a 15 días, siempre que impliquen el cese del mantenimiento e higienización del agua. Los Servicios Oficiales realizarán una inspección de las instalaciones de la piscina valorando su dotación, mantenimiento, condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad y del/los propio/s vasos de la piscina antes de su llenado para comprobar el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente. 'Esta actuación se efectuará con levantamiento de acta e informe sanitario complementario, y si es necesario podrá indicarse que se establezcan medidas correctoras y/o cautelares.*



Si la piscina se ha mantenido durante el periodo de cierre llena e higienizada, y por ello no es exigible su vaciado y posterior llenado, la inspección se efectuará a vaso lleno; no obstante el inspector podrá exigir el vaciado de la piscina como medida correctora necesaria ante deficiencias de calidad o seguridad que así lo exijan.

En esta inspección se instará al responsable a que realice el control inicial/análisis inicial. Dicho análisis inicial no se exigirá cuando el aporte de agua sea de red y tampoco será exigible si la calidad del agua es suficientemente conocida en función de su histórico.

Vigilancia de verificación: *La vigilancia de verificación supone la inspección del funcionamiento de las piscinas, calidad del agua y del aire, de las condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad de las instalaciones.*

La periodicidad a lo largo del año será mensual durante el tiempo que se encuentre abierta al público, que pasará a ser trimestral si en las tres últimas inspecciones no ha habido no conformidades, sin menos cabo de todas aquellas visitas que los Servicios Oficiales consideren necesarias y oportunas (incumplimientos, denuncias, etc.) para salvaguardar la salud de los usuarios.

Se revisará el protocolo de autocontrol y sus registros- de controles de rutina (diarios) así como los controles periódicos (mensuales) de la calidad del agua y del aire; y se efectuará verificación de dichos controles según se fija en el tercer párrafo de este punto cuarto. (...)

NOVENO. Situaciones de incumplimientos

Si durante la visita de inspección se comprobasen situaciones de incumplimiento de la normativa aplicable que supongan un riesgo asumible para la salud e integridad física de los usuarios, éstas serán puestas en conocimiento del responsable de la misma, mediante levantamiento de acta y con plazo de corrección, para que se proceda a establecer las medidas correctoras oportunas previstas en su autocontrol, pudiendo permitir el funcionamiento de las instalaciones durante ese plazo con o sin medidas adicionales;

Si las deficiencias detectadas, a juicio de la Inspección, pudieran suponer un riesgo no asumible para la salud e integridad de los usuarios y no se pudieran adoptar medidas correctoras inmediatas, se levantará acta informada, la cual se elevará de forma inmediata por la vía que normativamente esté determinada para que se proceda a la suspensión cautelar y se adopten las medidas correctoras oportunas.

A la vista de la totalidad de la información recabada nos gustaría efectuarle unas breves consideraciones. En primer lugar debemos destacar que, tal y como ya señalamos en el anterior expediente de queja y en el resto de escritos que le hemos dirigido en relación con la confusa normativa



higiénico-sanitaria de piscinas de uso público en nuestra Comunidad, y tal y como se manifiesta explícitamente en la Instrucción de fecha 10 de febrero de 2014, la aprobación del Real Decreto estatal 742/203 **introdujo grandes cambios en la regulación técnico sanitaria** de las piscinas de uso público. Estos cambios afectaron sustancialmente al Decreto autonómico el cual, pese a todo, permanece parcialmente vigente, en todo lo que no se contradiga con el anteriormente citado y en ello insiste, como no podía ser de otra manera, la Instrucción.

Este era el punto concreto que motivó nuestra actuación de oficio, puesto que requerida esa Consejería en un expediente anterior (20150606) para que nos hiciera llegar las instrucciones, ordenes o similares, dictadas por esa administración para clarificar qué preceptos del Decreto autonómico contradecían a la normativa estatal y cuales no, le solicitamos (en mayo de 2015 y por lo tanto más de un año después de dictarse esta Instrucción) que nos indicara, **si en nuestra Comunidad Autónoma se habían dado instrucciones en este sentido, adjuntando en su caso copia de las guías que al respecto se habían elaborado.**

En la respuesta que nos remitió en aquel expediente, nada se señaló respecto de la existencia de esta Instrucción, lo que en parte motivó la apertura de esta actuación de oficio, y fue de forma casual, al examinar el informe de calidad de aguas de recreo correspondiente a 2014 cuando en uno de sus apartados se aludía expresamente a la existencia de una Instrucción dictada por la DG de Salud pública, sobre vigilancia sanitaria de las piscinas de Castilla y León, la cual en su **Anexo, apartado Tercero señala, luego veremos con que alcance, que artículos del Decreto autonómico se consideran derogados por la normativa estatal y cuales no.**

En este punto debemos señalar que el art. 37.10 de la Ley 30/92 establecía que debían ser **objeto de publicación regular las instrucciones** y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten **una interpretación del derecho positivo** o de los procedimientos vigentes, a efectos de que puedan ser alegados por los particulares en sus relaciones con la administración.

El artículo 7 a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y al resto del ordenamiento jurídico señala que las administraciones públicas en el ámbito de sus competencias **publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos**, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos, **en la medida en la que supongan una interpretación del derecho o puedan tener efectos jurídicos, como podría ser este caso.**

Sobre la conveniencia de la citada publicidad se ha pronunciado el Sindic de Greuges de Cataluña el cual ha recordado que **es necesario hacer públicas** las circulares e instrucciones que tengan incidencia en los ciudadanos y, aunque no tengan carácter de norma jurídica, difundir los criterios de interpretación



de las normas adoptadas por la administración. (Sindic de Greuges de Cataluña. Informe sobre el acceso a la información pública. Marzo 2012).

Por lo tanto nuestra primera recomendación se debe dirigir a requerir a esa administración autonómica para que haga públicas las instrucciones y órdenes que ha dictado en relación con la vigencia y aplicación del Decreto autonómico 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso público¹, y ello para que sean conocidos los criterios de esa administración al respecto, no solo por los servicios de inspección sanitaria (instrucción interna), sino también por los titulares de las instalaciones, los gestores, las empresas de mantenimiento higiénico sanitario y también, en lo que nos parece más importante, por los usuarios de estas instalaciones (más allá de las indicaciones verbales que se efectúen por los servicios de inspección).

Este conocimiento general evitará, creemos, que existan suspicacias o recelos en los ciudadanos y también diferentes “interpretaciones” o criterios entre los profesionales del sector que puedan afectar, finalmente, al principio de igualdad.

En cuanto al contenido de la citada **Instrucción**, nos gustaría efectuarle algunas consideraciones sobre su alcance, en relación con el juego de las disposiciones vigentes en nuestro ámbito territorial y que afectan a estas instalaciones de uso público.

Como VI conoce el Decreto autonómico 177/1992 se divide en **siete capítulos** que regulan una gran variedad de cuestiones en relación con las piscinas, y sin embargo el RD estatal 742/2013 fija su objeto, exclusivamente, en los criterios técnico-sanitarios de la calidad del agua y del aire de estas instalaciones (art. 1 RD 742/2013).

Creemos que por ello de manera muy sintética, esa administración indicaba en el expediente 20150606 que la derogación del decreto autonómico por el estatal afectaba a toda la parte sanitaria, quedando en vigor solo la parte del Decreto autonómico que se refería a seguridad.

Sin embargo el Decreto autonómico no efectuaba diferenciación de esta materias en apartados estancos (cada tema en un capítulo, por ejemplo) y de ahí las dificultades interpretativas que se anunciaban ya desde el comienzo de esta actuación de oficio.

¹Tal y como por otra parte han hecho otras administraciones autonómicas en sus páginas web. Por ejemplo, y sin ánimo alguno de ser exhaustivos, la Junta de Andalucía en el Portal de la Consejería de Salud publicó la instrucción 01-2014 sobre criterios técnico-sanitarios de las piscinas en Andalucía. Igual hicieron los Gobiernos de Canarias, que en el portal del Servicio Canario de Salud mantiene una Guía de aplicación de la normativa sanitaria de piscinas en esa Comunidad Autónoma, o la Comunidad de Madrid que, pese a apuntar que está trabajando en una adaptación de la normativa autonómica al nuevo marco estatal, publica los criterios de interpretación a los que la inspección debe atenerse.



Veamos como resulta la distribución examinando el cuadro que hemos confeccionado utilizando como guía el Decreto autonómico.

Decreto 177/1992, de 22 de octubre	RD 742/2013, de 27 de septiembre	Instrucción 10 de febrero de 2014
Capítulo I. Objeto, definiciones y ámbito de aplicación	Artículos 1, 2 y 3 Objeto, definiciones y ámbito de aplicación	Derogado íntegramente
Capítulo II. Autorizaciones e inspecciones sanitarias	Art. 5 Características de la piscina	Derogado exclusivamente el art. 5 y el último párrafo del 6
Capítulo III. Instalaciones y servicios. Sección 1ª Características del vaso	Art. 2 Definiciones	Se considera derogada salvo el art. 11, apartados 1, 2,3,4 y 6. (Derogado por lo tanto el apartado 5)
Sección 2ª Otras instalaciones	Art. 10.2 Criterios de calidad del aire	Se encuentra en vigor salvo el art. 16, dedicado a la renovación y temperatura del aire en las piscinas cubiertas, que se entiende derogado .
Sección 3ª De los servicios		En vigor
Sección 4ª Socorrismo		En vigor
Capítulo IV. Del agua	Art. 6 a 15	Derogado íntegramente
Capítulo V. Del personal encargado de las instalaciones		Derogado íntegramente salvo el primer párrafo del art. 36.1
Capítulo VI. De los usuarios		En vigor

Al analizar el juego de ambas disposiciones encontramos algunas “disfunciones” que creemos deben ser valoradas por esa autoridad sanitaria por si requirieran algún tipo de puntualización o clarificación por medio de instrucciones o guías de aplicación.

Debemos subrayar, en este punto, que los criterios técnicos y sanitarios de la calidad del agua y del aire de las piscinas regulados por el RD 742/2013 tienen **carácter básico**, estableciendo unos requisitos mínimos que deben ser cumplidos en todos sus extremos pero que pueden ser “*mejorados*” por la normativa autonómica, o dicho con otras palabras, la normativa autonómica deberá seguir siendo de aplicación siempre que establezca **niveles de protección más altos que la norma básica estatal**.

Así, sin ánimo alguno de resultar exhaustivos, hemos observado como los indicadores de calidad del aire en las instalaciones cubiertas se fijan en el Dec. autonómico (art. 16) en una temperatura de entre



2 y 4 grados superior a la del agua del vaso. La norma estatal (anexo II) los fija en un rango de entre 1 y 2 grados superior a la del agua del vaso, y establece diferentes valores respecto de la humedad relativa.

No tenemos conocimientos técnicos suficientes para afirmar si es la mayor o menor temperatura ambiente o humedad relativa la que otorga una mayor protección sanitaria al usuario de estas instalaciones, pero quizá resulte necesario clarificar este extremo para que no provoque errores en las personas que utilizan estos recintos o en los gestores de los mismos, o suponga que, en la práctica, se utilicen criterios arbitrarios y/o discrecionales en las instalaciones situadas en nuestro ámbito territorial.

En cuanto a los parámetros indicadores de la calidad del agua, vemos que el Anexo II del Decreto autonómico, señala para el parámetro turbidez una medida menor o igual a 1 UTN, medida que aumenta sustancialmente en el Decreto estatal a 5 UTN (cuando los valores superen 20 UNT debe cerrarse el vaso), parece que en este caso el parámetro fijado por la norma autonómica otorga una mayor protección, por lo que mantendría su vigencia según el criterio al que anteriormente hemos aludido, extremo este que debe ser clarificado por la autoridad sanitaria.

Otro tanto ocurre con la cuestión relativa al vaciado y limpieza de la piscina, el art. 10. 5 del Decreto autonómico señalaba para las piscinas cubiertas un vaciado y limpieza cada seis meses, para proceder a efectuar una desinfección y en su caso reparación. La norma estatal nada dice al respecto y el informe señala que en la actualidad no resultaría necesario efectuar esta operación, ni siquiera en las piscinas cubiertas que presentan una elevada intensidad de uso durante todo el año, dando a entender que el vaciado se establecía como medida preventiva y que sus efectos ahora se suplen con una adecuada desinfección. Solo si se necesita se acude al vaciado, actuando este ahora como medida correctora de determinadas deficiencias, según se apunta en el informe.

No tenemos argumentos técnicos que permitan aseverar que una piscina adecuadamente desinfectada² no debe ser vaciada en varios años, y desconocemos si resulta posible efectuar una adecuada limpieza de paredes y fondos (y de los restos orgánicos que se adhieren a los mismos) sin vaciar el vaso, pero en todo caso, creemos que este extremo debe ser clarificado por la administración (así se le solicitó expresamente en la petición de información aunque nada concreto se indica en la respuesta que nos ha remitido) de manera que se descarte que esta medida de vaciado otorgue una **protección sanitaria** más alta que las disposiciones establecidas en el Decreto estatal, puesto que de no ser así, debe prevalecer la norma autonómica.

² No obstante hemos manejado alguna información periodística y técnica, que apunta a que no todas las bacterias y parásitos sucumben ante el cloro, y algunos tienen una elevada resistencia, como por ejemplo el *cryptosporidiosis* y el protozoo *giardia*, que puede provocar graves problemas intestinales.



El artículo 40 (capítulo VI) del Dec. autonómico se refiere a la información que debe ofrecerse al usuario en la entrada de la instalación, pero el RD estatal en el art. 14 recoge la información al usuario con un contenido más amplio (resultado de controles, situaciones de incumplimiento, material divulgativo sobre prevención de ahogamientos, traumatismos, etc., información sobre sustancias químicas utilizadas en el tratamiento, existencia o no de socorristas y normas de utilización de la instalación –que son las referidas en el art. 40- por lo quizá debería especificarse que información debe ofrecerse y realizarse las oportunas remisiones (si se considera que este artículo continua siendo de aplicación).

Entiende la Instrucción que se encuentra derogado el capítulo V, salvo el primer párrafo del primer apartado del art. 36. Nada señala la citada Instrucción respecto de la necesaria existencia en este tipo de instalaciones de un Libro de reclamaciones al que se refiere el art. 36.4 del Dec. Autonómico. Respecto de esta cuestión nada señala la norma estatal y a nuestro juicio, se debe entender que este artículo no ha sido derogado por dicha norma (pese a lo señalado en la Instrucción), ya que además de no abordar ninguna cuestión sanitaria, ofrece una mayor garantía para el usuario de este tipo de instalaciones a la hora de efectuar sus reclamaciones.

Nada se señala en la Instrucción respecto del Capítulo VII, dedicado a infracciones y sanciones, y ello pese a que el art. 16 RD estatal también alude al oportuno régimen sancionador. De considerarlo vigente, debe indicar esa administración que disposiciones describen las conductas infractoras y las sanciones aplicables, puesto que ya no pueden aparecer referidas a las disposiciones sanitarias visto que las disposiciones normativas vigentes de dicho Dec. autonómico ya no tienen ese carácter.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente resolución para Recomendar:

“Que, por parte de la Administración sanitaria, se hagan públicas las instrucciones y órdenes dictadas en relación con la vigencia y aplicación del Decreto autonómico 177/1992, de 22 de octubre, por el que se aprueba la normativa higiénico-sanitaria para piscinas de uso público, tras la aprobación del RD. 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas, conforme a lo establecido en el art. 7 a) de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Que se valore la posibilidad de aprobar nuevas guías, ordenes o instrucciones para clarificar, en su caso, las cuestiones a las que se hace referencia expresa en el cuerpo del presente escrito (singularmente la existencia de mayores niveles de protección sanitaria en la normativa autonómica), y las que, según su experiencia, estén ofreciendo mayores dificultades y/o problemas interpretativos a los gestores y usuarios de este tipo de instalaciones, dando a las mismas la máxima difusión posible a



través del Portal de Salud de la Junta de Castilla y León y de los medios que, en su caso, se consideren más oportunos”.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Sanidad en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN,

Fdo.: Javier Amoedo Conde