

Expte. DI-946/2019-6

Excmo. Sr. Alcalde-Presidente  
AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA  
Plaza del Pilar, 18  
50001 Zaragoza

Zaragoza, a 24 de julio de 2019

**Asunto:** Sugerencia relativa a las normas de acceso a las Ludotecas y Centros de Tiempo Libre de Personas con discapacidad.

#### I.- ANTECEDENTES.

**PRIMERO.-** El día 15 de julio de 2019 tuvo entrada en esta Institución una queda debida a la reducción de tiempo y días de acceso a la Ludoteca “xxx” sufrida por la hija de la presentadora, (yyy), así como por la imposibilidad de acceder en igualdad de condiciones que el resto de niños y niñas debido a su condición de persona con discapacidad.

**SEGUNDO.-** A la vista de la queja presentada, se acordó admitirla a mediación efectuando la oportuna asignación del expediente para su instrucción, durante la cual se comprobó que la ciudadana había presentado queja ante el área de Acción social y familia de los Servicios Sociales Comunitarios del Ayuntamiento de Zaragoza, desde donde recibió la siguiente respuesta:

*«En relación a su escrito en el que solicitan que les indiquemos los motivos por los que su hija (yyy) no podrá acceder a la Ludoteca (xxx), al menos la misma cantidad de tiempo y días que el pasado verano del 2018, les informamos:*

*Que durante la asistencia de su hija a la ludoteca el equipo educativo ha*

*observado necesidades en su hija en las áreas de la comunicación, la relación con los/las iguales y el comportamiento, además de dificultades en el nivel de atención que le impiden seguir el ritmo habitual de las actividades y que requieren de una atención individualizada.*

*La prioridad del equipo educativo es ofrecer una respuesta de calidad ante esta situación por lo que propone facilitar el acceso de (yyy) a la ludoteca en la primera hora y media de la tarde que corresponde con la actividad denominada juego libre.*

*Se elige esta actividad porque es en ese momento y durante la misma, cuando los niños y niñas juegan de forma autónoma y espontánea, lo que permite que un educador o educadora del equipo pueda trabajar de forma individual con su hija, en un ambiente de juego, en aras a mejorar sus habilidades comunicativas, a favorecer la relación con los iguales y lograr que tenga un mayor control sobre su comportamiento, contribuyendo a la integración de (yyy) en el centro. El equipo educativo considera además que este tiempo no puede ser superior debido a las necesidades que se han observado en la niña que hacen que al final de la tarde se muestre mucho más inquieta, desarrolle "pataletas", se pegue ella misma,... y que creen que pueden ser debidas a que a esa hora está ya cansada.*

*Por otra parte, esta atención e intervención educativa de carácter intensivo y personalizada no nos es posible ofrecerla más días a la semana (como sí ocurrió el año pasado) porque en estos momentos hay otros niños y niñas (hasta nueve menores más) con necesidades educativas especiales similares a las de su hija y a las que el equipo educativo debe igualmente dar respuesta.*

*Todos ellos y ellas, al igual que su hija tienen reservadas unas horas de atención en función de sus necesidades.*

*En cualquier caso, se insiste en que ésta es una medida temporal, que en función de la evolución positiva de (yyy) y de la demanda del propio centro, pueden ir modificándose y ampliando los días y horas de atención. De manera, que si en algún momento se redujese el número de menores con necesidades educativas especiales que se atiende desde el centro, la educadora social del CMSS (como responsable de la Ludoteca) se pondría en contacto con ustedes para ampliar los días en que su hija puede acudir a la misma.*

*A fecha de este escrito, no se ha producido ninguna modificación en las circunstancias que motivaron la adopción de esta medida por lo que lamentamos no*

*poder atender su solicitud sobre la ampliación del acceso de su hija a la ludoteca. No obstante, si ustedes consideran oportuno, aun en contra del criterio técnico, que su hija permanezca en el centro hasta las 19h, rogamos que nos lo comuniquen y dispondrán de esa media hora adicional. Igualmente, reiteramos tanto desde la Jefatura de Sección como del propio centro, nuestro ofrecimiento a reservarle una plaza para participar los viernes en nuestro programa "Viernes en familia", con horario de 17h a 19h.*

*A petición también suya (a través de teléfono) indicamos en este informe, el horario de verano de la Ludoteca (xxx), así como las condiciones de acceso a la misma, para el resto de niños y niñas.*

*El horario de verano es, de lunes a viernes de 9 a 13,30h por la mañana y de 17h a 19h por la tarde.*

*El acceso a la participación de los otros niños y niñas es libre hasta completar aforo, por lo que a diferencia de su hija que sí tiene reserva de plaza, el resto de menores no tienen garantizado el acceso a las actividades. El carácter de apertura libre, implica también que cada día los niños y niñas que acudan sean distintos, lo que supone un esfuerzo adicional al equipo educativo.»*

**TERCERO.-** También pudimos comprobar que, con anterioridad, desde esta Institución habíamos estudiado casos similares que nos llevaron a dictar sugerencias formales que, consideramos aplicables a la situación actualmente tratada.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** El artículo 8 de la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón, aborda las medidas para garantizar el ejercicio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Aragón, señalando explícitamente en su punto 4 que El Justicia de Aragón defenderá tales derechos.

En relación con la queja que nos ocupa, el artículo 3.3 de la mencionada Ley dispone que las acciones que se promuevan en la Comunidad Autónoma de Aragón para la atención de la infancia y la adolescencia, y en garantía del ejercicio pleno de sus derechos, deberán responder a la prevalencia del interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo concurrente.

Esta Institución sostiene, y así lo ha manifestado reiteradamente, que en cualquier circunstancia se ha de dar prioridad a aquello que más beneficie a los menores, tal como expresa la Declaración de Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, cuyo segundo principio indica que, en caso de conflicto, *“la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”*.

En esa misma línea, la Convención de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1.989 sobre Derechos del Niño determina en el artículo 3 que en todas las medidas concernientes a los niños, que adopten las instituciones públicas o las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a la que se atenderá será al interés superior del menor.

Estas normas son de aplicación directa por mandato constitucional, habida cuenta de lo establecido en el artículo 39.4 de la Constitución Española: *“los niños gozarán de los derechos recogidos en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”*.

En el caso que nos ocupa, el hecho de primar el interés superior del menor implica dar una solución satisfactoria al problema planteado en la queja, con el fin de favorecer el bienestar y promover la integración del niño discapacitado aludido en la misma.

**Segunda.-** El Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real

Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, señala en el artículo 1 que el objeto de dicha Ley es:

*«a) Garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, así como el ejercicio real y efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones respecto del resto de ciudadanos y ciudadanas, a través de la promoción de la autonomía personal, de la accesibilidad universal, del acceso al empleo, de la inclusión en la comunidad y la vida independiente y de la erradicación de toda forma de discriminación, conforme a los artículos 9.2, 10, 14 y 49 de la Constitución Española y a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España.*

*.../...»*

En la misma línea se pronuncia la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, que en su artículo 1.a) señala entre los objetivos de la misma el de *“garantizar y promover los derechos de las personas con discapacidad y de sus familias en el marco de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, incidiendo especialmente en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal...”*

A los efectos que aquí interesan, el artículo 7 la Ley estatal y el artículo 4 de la Ley aragonesa, reconocen que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos que los demás ciudadanos conforme a nuestro ordenamiento jurídico. Y para hacer efectivo este derecho a la igualdad, exige que las administraciones públicas promuevan las medidas necesarias para que el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos de las personas con discapacidad sea real y efectivo en todos los ámbitos de la vida.

En particular, señalan que las administraciones públicas protegerán de forma especialmente intensa los derechos de las personas con discapacidad en materia de, entre otras, acceso a la cultura, al deporte y al ocio. Asimismo, la mencionada Ley General estatal aborda en el capítulo IV –y la aragonesa en el Título III- la protección del derecho a la educación, señalando expresamente que las personas con discapacidad tienen derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás.

Interpretamos que la Ley General refleja esa mención a la gratuidad con objeto de que, en los niveles obligatorios de enseñanza, las familias no tengan que afrontar gastos educativos adicionales en razón de la discapacidad de los alumnos.

En el caso que nos ocupa, debemos tener en cuenta que las ludotecas son espacios destinados al juego libre y creativo de los niños con finalidades educativas y de ocio , orientados por profesionales, que cuentan con una variada gama de juguetes, materiales lúdicos, que organizan actividades, talleres, etc. Visto lo cual, entendemos que las ludotecas prestan un servicio de educación no formal y, por tanto, en aplicación de lo establecido en la legislación citada, se debe garantizar a los menores con discapacidad el derecho a esa educación no formal que se imparte en una ludoteca en igualdad de condiciones con los demás.

Igualmente, en su faceta de centros de ocio, conforme a lo dispuesto por las leyes citadas, las administraciones públicas deberán proteger de forma especialmente intensa los derechos de los menores con discapacidad en materia de acceso al ocio. Concretamente podemos señalar que el artículo 40 de la Ley aragonesa establece que *“las iniciativas relacionadas con las actividades de cultura, turismo, deporte y recreativas o de mero esparcimiento de las personas con discapacidad se llevarán a cabo atendiendo a sus características individuales, siendo preferente su inclusión en las actuaciones destinadas a toda la población, con independencia de*

*las medidas específicas que pudieran establecerse”.*

Además, el artículo 7.4 de la Ley General estatal, así como el artículo 8 de la ley aragonesa, imponen a las administraciones públicas la obligatoriedad de proteger de manera singularmente intensa a aquellas personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las niñas y niños, que citan expresamente.

**Tercera.-** Los servicios de educación no formal dirigidos a la infancia y a las familias pueden satisfacer determinadas necesidades formativas de los menores, que complementen la atención que se les presta en los centros escolares. Así, en respuesta a las diferentes realidades y situaciones de las familias aragonesas, una de las fórmulas de educación no formal y de ocio más desarrolladas en nuestra Comunidad son las ludotecas.

A este respecto observamos que, si bien existe una regulación del modelo escolar formal en nuestro sistema educativo -que aborda aspectos relativos a organización y funcionamiento, procedimiento de admisión, etc.-, no tenemos constancia de la existencia en nuestra Comunidad de una regulación para los servicios que se prestan a través del modelo no formal, pese al interés que tiene para las familias utilizar tales servicios.

Es preciso establecer una regulación, que garantice la calidad y el carácter esencialmente educativo de las actividades para la infancia englobadas en el modelo no formal, determinando los requisitos de admisión, condiciones mínimas de los recursos, cualificación del personal, etc. En nuestra opinión, aunque las distintas Administraciones públicas puedan concretar compromisos y propuestas, el establecimiento de tal regulación es competencia del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

Además, a nuestro juicio, es también responsabilidad de la Administración educativa ejercer las labores de coordinación y control de esos servicios dirigidos a la infancia que se desarrollan a través del modelo

no formal, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa de aplicación.

En este sentido, tras la tramitación del expediente DI-722/2004-8, El Justicia de Aragón ya dirigió en el año 2005 sugerencia al entonces Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón con la finalidad de que procediera a regular de forma más precisa los servicios educativos de atención a la infancia que no responden a la modalidad escolar formal, ejerciendo con rigor la función de control de todos esos servicios educativos –en particular, las ludotecas- destinados a los menores. No obstante, dicha Sugerencia no fue aceptada.

En cualquier caso, ante la inexistencia de esa regulación de carácter general para todos los Centros de educación no formal de nuestra Comunidad, consideramos que el Ayuntamiento de Zaragoza debería, mediante la correspondiente Ordenanza, establecer un protocolo y tipificar las situaciones que podrían ser atendidas en las ludotecas de titularidad municipal con los recursos ordinarios, así como aquellos casos que, en función de la discapacidad del menor y del grado de afectación, precisarían disponer de recursos humanos adicionales de apoyo. Circunstancia ésta que ya fue reconocida por el Coordinador del Área de Presidencia y Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza en una respuesta que nos trasladó el 20 de diciembre de 2016, en la tramitación del expediente en el que se dictó la sugerencia que ahora reiteramos, y en la que literalmente exponía que:

*“1. Será necesario adecuar los nuevos pliegos de contratación para los servicios de centros de tiempo libre que están en proceso de elaboración por parte del Ayuntamiento, para poder disponer del número y perfil profesional idónea para poder atender tanto las necesidades de ocio-educativas de los niños y niñas que tienen alguna discapacidad como las del resto de los niños y niñas que acuden a los CTL y ludotecas. Nuevos pliegos que modulen las normas de organización, acceso y metodología que están establecidas en los contratos vigentes actualmente, con carácter*

*general para los Centros de Tiempo libre Municipales.*

*2. En el caso de los Centros de tiempo libre y dado que los ajustes. no en cuanto a la accesibilidad física, pero sí en cuanto a la organización y medios en función de los grados de discapacidad, no pueden catalogarse, en principio de razonables, sino que exigen un estudio detallado de cada caso. El Ayuntamiento está a la espera de que el Gobierno realice los estudios integrales sobre la accesibilidad a bienes o servicios que se consideren más relevantes desde el punto de vista de la no discriminación y accesibilidad universal, a través del desarrollo reglamentario del Texto Refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad. Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre”*

**Cuarta.-** Por último señalar que conforme a la definición contenida en el artículo 3 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, las medidas de acción positiva *“son aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad”*; y por lo tanto, consideramos que el hecho de aplicarle una reserva de tiempo y espacio en una determinada franja horaria, si bien resulta una buena medida de acción positiva, no puede implicar su imposibilidad de acceder en otras franjas horarias en igualdad de condiciones que el resto de niños y niñas usuarias del servicio.

### **III. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de

Aragón, me permito reiterarle la siguiente

### **SUGERENCIA**

1.- Que el Ayuntamiento de Zaragoza revise su actuación en el caso concreto planteado en este expediente de queja, y adopte las medidas oportunas para que el interés superior de la menor se vea atendido y no sufra ningún tipo de discriminación en el acceso a los servicios de la Ludoteca (xxx).

2.- Que el Ayuntamiento de Zaragoza estudie la conveniencia de elaborar una Ordenanza que establezca un protocolo y tipifique las situaciones que podrían ser atendidas en las ludotecas y Centros de Tiempo Libre de titularidad municipal con los recursos ordinarios, así como aquellos casos que, en función de la discapacidad del menor y del grado de afectación, precisarían disponer de recursos humanos adicionales de apoyo.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las sugerencias formuladas, indicándome, en éste último caso, las razones en que funde su negativa.

**JAVIER HERNÁNDEZ GARCÍA**

**LUGARTENIENTE DEL JUSTICIA**  
**(P.A. Art. 39.2 Ley Reguladora del Justicia de Aragón)**