

Expte.

DI-1646/2015-5

**SRA. ALCALDESA-PRESIDENTE  
AYUNTAMIENTO DE EJEJA DE LOS  
CABALLEROS  
Avda. Cosculluela, 1  
50600 EJEJA DE LOS CABALLEROS  
ZARAGOZA**

**ASUNTO:** Sugerencia. Áreas de juego infantil: ausencia de normativa aragonesa -autonómica y local- sobre mínimos de seguridad en estos espacios (materiales y elementos, mantenimiento, conservación...). Conveniencia de su regulación: ejercicio por parte de la población infantil de su derecho al juego en las adecuadas condiciones de seguridad y salubridad. Ayuntamiento de Ejeja de los Caballeros.

#### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 1 de octubre de 2015 se acordó la incoación de varios expedientes de oficio con el objeto de conocer las labores de mantenimiento y control que diferentes Ayuntamientos aragoneses realizaban sobre las áreas de juego infantil existentes en sus términos municipales.

Los parques infantiles han de cumplir unos requisitos de seguridad para evitar accidentes en los niños -sus usuarios-. Sin embargo, y tal y como puso de manifiesto la Defensora del Pueblo en su informe sobre "Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil" (septiembre, 2015), no basta con un control inicial de los mismos al tiempo de su instalación, sino que se hace preciso examinar periódicamente el estado en el que se encuentran dado que, con el tiempo y la actividad a la que están sometidos, pueden sufrir deterioro y constituir un riesgo para la seguridad de los menores.

**SEGUNDO.-** El presente expediente tuvo como destinatario al Ayuntamiento de Ejeja de los Caballeros y, para su instrucción, se envió con fecha 5 de octubre de 2015 escrito a dicho Consistorio recabando información acerca de la cuestión planteada. En concreto, sobre el número de parques infantiles existentes en la localidad, su estado así como sobre las actuaciones de control y supervisión que sobre los mismos se realizan por parte del Ayuntamiento.

**TERCERO.-** La respuesta del Ayuntamiento de Ejeja de los Caballeros, tras tres recordatorios formulados en fechas 6 de noviembre, 15 de diciembre de 2015 y 27 de enero de 2016, se recibió el día 17 de febrero de 2016, y en ella hace constar, textualmente, lo siguiente:

*"En respuesta a su escrito de 5 de octubre de 2015, relativo a petición de información sobre áreas de juego infantil (control de mantenimiento y seguridad),*

*adjunto la siguiente información elaborada por el Área de Urbanismo y Servicios de este Ayuntamiento.:*

*PRIMERO.- Este ayuntamiento dispone de 21 zonas infantiles en el casco urbano de Ejea, según la relación siguiente y plano adjunto:*

- C/ Aguador, cruce con C/ Noroeste*
- C/ Aguador, frente a colegio Ferrer y Racaj.*
- C/ Aguador, en Parque de la Ciudad del Agua.*
- Plaza de calle Boalares.*
- C/ Ronda del Ferrocarril en parque de la Estación*
- Parque Central: Barco Pirata.*
- Parque Central: Arenero*
- Plaza de la Libertad.*
- Plaza de la Diputación: tres espacios contiguos para diferentes edades.*
- Plaza Diputación: antiguo recreo.*
- Plaza del Canal de las Bardenas*
- Plaza entre calle Gamonal y calle Miguel Servet.*
- C/ Idelfonso M. Dehesa.*
- Parque de Bañera.*
- C/ Alcalde Juan Sancho, 39.*
- C/ Alcalde Juan Sancho, 57 (skatepark).*
- C/ Marcuera con C/ Valdebiel.*
- C/ Luesia en parque de la Pedrera.*
- Plaza de Castiliscar*

*SEGUNDO.- Periódicamente, al menos mensualmente, se realizan revisiones de los parques infantiles para comprobar su estado de conservación y detectar incidencias, mediante los servicios técnicos, la policía local y la brigada de jardines. Así mismo, se trata de atender, en la medida de lo posible, las demandas y avisos puntuales de los vecinos.*

*TERCERO.- La mayoría de los espacios infantiles han sido renovados recientemente y las condiciones de seguridad responden a la normativa vigente. Todos disponen de suelo amortiguador. La mayoría con goma proyectada o con baldosa; aunque también los hay sobre arena y césped.*

*Sin otro particular, quedo a su disposición para cualquier otra aclaración que precise en relación con este asunto.”*

**CUARTO.-** Dado que sobre la materia tratada concurrían competencias autonómicas, con fecha 26 de abril de 2016 se dirigió escrito al Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón solicitando informe en el que, se abordase, en particular, la posibilidad de que por parte del Gobierno de Aragón se procediese al

dictado de normativa autonómica seguridad de las áreas de juego infantil.

La respuesta se recibió el día 1 de junio de 2016, y su tenor es el siguiente:

*"En contestación a su escrito de queja, expedientes DI-1644/2015-5 al DI-1670/2015-5, relativo a "Información sobre previsión de normativa autonómica de áreas de juego infantil.", le informo de lo siguiente:*

*I. Tanto la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Aragón, como las normas de protección integral de la infancia (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y la Adolescencia en Aragón) recogen principios rectores que deben orientar la acción completa de los poderes públicos, de modo que las Administraciones Públicas tengan en cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control, entre otros, sobre los espacios libres en las ciudades, mediante una adecuada regulación y supervisión de aquellos áreas en los que permanecen habitualmente niños o niñas, garantizando unas adecuadas condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias, de salubridad, de seguridad y demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.*

*En esta acción administrativa integral de los poderes públicos y centrándonos en el ámbito del título competencial previsto en el artículo 71.54 a del Estatuto de Autonomía, desarrollado por la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, Reguladora de los establecimientos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el Anexo 1, epígrafe III. 15 del Decreto 220/2006, de 7 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, define como establecimiento público los PARQUES INFANTILES, "son aquellos establecimientos o recintos destinados exclusivamente al desarrollo de actividades recreativas infantiles, mediante la instalación de atracciones y cualesquiera estructuras mecánicas adecuadas a tal fin".*

*La normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón no ha desarrollado normativa específica sobre áreas de juego, parques infantiles e instalaciones de ocio de titularidad pública ni de titularidad privada.*

*II. De conformidad con el artículo 26.1, b) de la Ley de Bases de Régimen Local, "Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:... b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público ... " y con el artículo 42.2, b) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón "Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes:... d) parques y jardines", el equipamiento de los parques infantiles (y de adultos) compete a los Ayuntamientos.*

*Corresponde a los Ayuntamientos, a través de un procedimiento previo de*

*contratación definir y exigir las condiciones técnicas y de seguridad para la instalación de áreas de juego infantil, exigiendo que el equipamiento se adecue a las Normas UNE. Las normas UNE son recomendaciones técnicas del Comité Europeo de Normalización (CEN).*

*Las Administraciones municipales, ante la complejidad de la normativa técnica de seguridad industrial de las áreas de juego infantiles, cuentan con Organismos normalizadores reconocidos por el Ministerio competente en Industria, como la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), que certifica (mediante ensayos previos, de vigilancia y autocontrol) que los productos ofertados por los proveedores cumplen con los requisitos definidos por las normas o especificaciones técnicas, sin perjuicio de que éstas son publicadas en el BOE, para conocimiento general dado que entre los cometidos de AENOR son, "remitir mensualmente al órgano competente de la Administración pública que lo reconoció la relación de normas aprobadas y anuladas en dicho período, identificadas por su título y código numérico, para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado" (artículo 11,f) del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y Seguridad Industrial).*

*AENOR ha publicado hasta hoy 21 normas UNE sobre parques infantiles. Estas normas recogen los requisitos que deben cumplir los equipos (columpios, toboganes, balancines, etc. - y los materiales utilizados, las dimensiones de los huecos y espacios libres que eviten riesgos de atrapamiento, las distancias y alturas de seguridad, la protección contra caídas y enganchones de ropa y pelo, etc. Además, hacen referencia a los grosores del recubrimiento de las áreas de juego, a los requisitos de la instalación como la cimentación, las distancias libres a obstáculos y al mantenimiento posterior del área de juego).*

*Asimismo, AENOR certifica la seguridad de las áreas de juego de acuerdo con estas normas. Se trata de una certificación integral que suma un equipamiento seguro junto a una instalación adecuada y un mantenimiento correcto. Si además de contar con un equipamiento certificado y por lo tanto seguro, el área es inspeccionada y mantenida de acuerdo a lo especificado en las normas y el revestimiento absorbedor de impacto cumple con las características exigidas, entonces el área se considera segura.*

*Corresponde, igualmente, a los Ayuntamientos verificar la conservación de las medidas de seguridad de las instalaciones de las áreas de juego infantiles conforme a las normas UNE-EN-1176 y UNE-EN-1177, en sus últimas versiones, así como las normas UNE complementarias, a través de personal del propio Ayuntamiento o, en su defecto, a través de controles oficiales realizados por entidades acreditadas por ENAC o sobre la base de las prescripciones técnicas fijadas en el contrato conforme a normativa UNE, con el objeto de asegurar que el tiempo de juego y ocio en los parques públicos y privados de uso comunitario o colectivo se realice en condiciones de seguridad y prevención de accidentes.*

*III. Las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia, mediante Decretos autonómicos, han incorporado a su ordenamiento jurídico estas recomendaciones*

*técnicas voluntarias de manera obligatoria para todos los parques infantiles y áreas de juego para la infancia, así como para sus equipamientos y elementos de juego de titularidad pública y de titularidad privada destinada a uso público o comunitario, exigiendo normativamente, de este modo, las normas mínimas de seguridad y prevención de accidentes que deben reunir estos establecimientos y sus equipamientos y adicionando otras cuestiones como accesibilidad y uso, señalización, marcado CE....*

*IV. Criterios de buena regulación y según principios fijados en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de unidad de mercado, hacen conveniente integrar e incorporar con carácter obligatorio las recomendaciones técnicas de seguridad de los equipamientos e instalaciones de las áreas de juego al ordenamiento jurídico español en su conjunto, de modo que las normas técnicas UNE se garanticen para los usuarios de todos los parques (149.1.1a y 149.1.13a CE), sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en base a la competencia normativa de títulos competenciales como los previstos en el artículo 71, 5ª, 9ª, 26ª, 32ª, 39ª, 48ª, 53ª, 54ª, 55ª EAAr., completen la regulación de las medidas de seguridad de los parques infantiles y de los mayores y su supervisión, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias y demás condiciones que contribuyan a garantizar el derecho de todas las personas a la protección de su salud y su seguridad (artículo. 17 EAAr.).”*

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El juego infantil es una faceta de la vida del niño de innegable relevancia. A través de él, el niño desarrolla su personalidad, interactúa con el mundo que le rodea, aprende de sus primeras experiencias para resolver problemas futuros, crea e imagina, se socializa...

La importancia del juego infantil y la necesidad de que las Administraciones Públicas se involucren a la hora de favorecer su actividad y expresión han sido cuestiones merecedoras de especial reconocimiento en el ámbito internacional.

Así, de manera explícita, la Convención sobre los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990, dispone su artículo 31 que:

*”1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*

*2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”*

En el ámbito europeo, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la Carta europea de los Derechos del Niño de 1992 expresa en su Considerando D, apartado

7.20 que: *“Todo niño tiene derecho al ocio, al juego y a la participación voluntaria en actividades deportivas. Deberá poder, asimismo, disfrutar de actividades sociales, culturales y artísticas.(...)”*.

En el marco legislativo español, en desarrollo de la mención que se realiza en el art. 39.4 de la Constitución referida a que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos, acudimos a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, en cuyo artículo 11 párrafos 4 y 5 se establece, como principios rectores de la acción administrativa -entre otros- que:

*“Las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).*

*Las Administraciones Públicas tendrán particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanezcan habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarias, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como a sus proyectos educativos inclusivos, a la participación de los menores y a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos.”*

Finalmente, y siguiendo la estela expuesta en cuanto al reconocimiento legal del derecho al juego de los menores y a su desarrollo en unas condiciones adecuadas de seguridad, el legislador aragonés hizo suyos también estos principios en la Ley 12/2001, de 2 de julio, de la infancia y la adolescencia en Aragón.

Así, en su artículo 29 dispuso que:

*“El derecho a la cultura, ocio y tiempo libre*

*Los niños y adolescentes tienen derecho a participar plenamente en la vida cultural y artística, al descanso y esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad como elementos esenciales para su educación y desarrollo como ciudadanos conscientes y responsables.”*

Añadiendo en su artículo 38 lo siguiente:

*” De la promoción de un entorno urbano adecuado*

*Las Administraciones públicas velarán para que:*

*a) En los planes urbanísticos se tomen en consideración las necesidades específicas de los niños y adolescentes en la concepción y distribución del espacio urbano, así como en la previsión de equipamientos e instalaciones adecuados.*

....

*c) Se prevea la disposición de espacios diferenciados para el uso de los niños y de los adolescentes en los lugares públicos, a los que se dotará de mobiliario urbano adaptado a las necesidades de uso con especial garantía de sus condiciones de seguridad y considerando especialmente las dificultades de acceso*

*de los niños y adolescentes discapacitados.*

*(...)”.*

**SEGUNDA.-** Dicho lo anterior, sin embargo, y a pesar del interés mostrado por el legislador sobre la necesidad de que existan espacios destinados al juego infantil así como de que sean lo suficientemente seguros, la realidad es que no existe en Aragón -ni en el ámbito autonómico, ni en el ámbito local-, normativa cuyo expreso objeto sea la regulación de las condiciones mínimas de seguridad que han de observar los parques infantiles.

Así lo reconoce el Gobierno de Aragón en su informe sobre la cuestión como resulta de la respuesta remitida, en este caso, por el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros. De esta manera, en la actualidad, la seguridad, mantenimiento y supervisión de estas zonas lúdicas destinadas a menores se lleva a cabo aplicando por la Administración concernida las conocidas como normas UNE sobre parques infantiles -normas técnicas de seguridad elaboradas por el Comité Europeo de Normalización (CEN), aprobadas por la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR).

Estas normas UNE son meras “recomendaciones técnicas”; su aplicación no resulta obligatoria al no imponerlo así normativa alguna. Por tanto, su toma en consideración es voluntaria por parte, sobretodo, de las Administraciones Locales, principales interesadas en la medida en que son las competentes y responsables directas en la previsión e instalación de estas áreas de juego así como de su ulterior mantenimiento.

A su vez, y en relación con dichas normas UNE, resulta destacable el interés de muchos Ayuntamientos en su cumplimiento, como mínima garantía de seguridad de estos espacios. La fórmula empleada para ello es la inclusión de las normas UNE de parques infantiles en los pliegos técnicos de contratación de manera que, a la hora de llevar a cabo su proyección, ejecución y las ulteriores tareas de revisión, sean preceptivos en cuanto a su aplicación por los adjudicatarios.

**TERCERA.-** A la vista de lo expuesto, esta Institución estima conveniente que se cubra el vacío legal que hasta ahora existe en cuanto a normativa sobre medidas mínimas de seguridad de las zonas de juego infantil. En este sentido, que los niños puedan desarrollar su faceta lúdica sin riesgos para su persona es el objetivo perseguido con ello, siendo precisamente la plasmación legal de estas medidas y condiciones de seguridad el instrumento más adecuado para su consecución dada su preceptiva y general aplicación.

El Defensor del Pueblo ya se pronunció en estos términos en su Estudio sobre “Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil”, de septiembre de 2015, al indicar en su Conclusión Cuarta que:

*”El establecimiento de unos requisitos mínimos de seguridad y un protocolo de instalación y mantenimiento que deba cumplirse en todos los parques infantiles, no solo supone que las administraciones harían efectivo el compromiso de crear entornos infantiles seguros, sino que contribuiría decisivamente a reducir el riesgo de accidentes, supondría una garantía para los usuarios y, además, facilitaría la labor de los técnicos, generalmente municipales.*

*Regular esta materia implica asumir obligaciones, pero es necesario y ha de*

*hacerse en virtud de dos de los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos: la supremacía del interés del menor y la prevención de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal”.*

**CUARTA.-** Así pues, nuestra Sugerencia en esta materia se refiere a la conveniencia de que las condiciones mínimas de seguridad de los parques infantiles sean objeto de regulación legal.

Y esta regulación que se propone llevar a cabo puede provenir tanto del ámbito autonómico -como las ya existentes en Galicia y Andalucía- como del ámbito local.

Por ello, esta Sugerencia se ha dirigido tanto al Gobierno de Aragón -en el previo expediente nº 1644/2015-5- como, en este caso, la formulamos al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros.

Así, aun cuando la actuación de algunos Ayuntamientos consistente en incluir las normas UNE de seguridad de parques infantiles en sus condicionados de contratación es eficaz -ya que vincula directamente al poder adjudicador y a los contratistas en cuanto a su cumplimiento obligado-, una regulación general autonómica de la materia favorecería su aplicación uniforme en todo el territorio aragonés, además de su conocimiento general por parte de la ciudadanía. Los estándares mínimos de seguridad serían comunes en todos los parques infantiles, facilitándose también con ello la labor de las Administraciones Locales al haber quedado éstos ya fijados a nivel supramunicipal, evitando diferencias entre los parques de distintos municipios o incluso entre las múltiples zonas de juegos que puedan crearse dentro de la misma población.

En el caso de esta posible regulación autonómica, dado su carácter transversal y tal y como se indica por el Gobierno de Aragón en el informe remitido a esta Institución, la misma encontraría amparo en varios de los títulos competenciales exclusivos previstos en el artículo 71 EAAr, como son régimen local (5ª), urbanismo (9ª), consumo (26ª), planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (32ª), menores (39ª), industria (48ª), tiempo libre (53ª), espectáculos y actividades recreativas (54ª) y sanidad y salud pública (55ª). Todo ello se le ha hecho saber al Gobierno de Aragón, como ya hemos indicado ut supra, a través de la Sugerencia dictada al efecto en el expediente 1644/2015-5

Por su parte, en el marco local, cabría igualmente el dictado de Ordenanzas sobre condiciones de seguridad de las áreas de juego infantil de cada municipio; Ordenanzas que, en cualquier caso, habrían de seguir o estar en coordinación con los criterios y requisitos mínimos que sobre esta materia pudieran establecerse en la normativa autonómica aragonesa. Su regulación tendría amparo en las competencias municipales sobre urbanismo, parques y jardines o cultura, deporte y tiempo libre reconocidas en el art. 42.2. d) y n) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Al respecto, debe recordarse que la seguridad de los parques infantiles, dada la corta edad de sus usuarios unido al hecho de que estas áreas son, generalmente, dotaciones públicas de carácter local, es una materia que merece especial atención y tratamiento por parte de la Administración que más próxima se encuentra a ellos, como es la municipal, de ahí nuestro interés en la redacción de

este tipo de normativa local. Todo ello sin perjuicio de las medidas que los Ayuntamientos puedan adoptar para garantizar el cumplimiento de las normas técnicas UNE sobre parques infantiles que aparezcan incorporados a los pliegos técnicos en procedimientos de contratación.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Vistos los antecedentes de hecho y consideraciones realizadas, y en ejercicio de las facultades que a esta Institución confiere el artículo 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto efectuar la siguiente **SUGERENCIA**:

- Que, por parte del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros, se valore la conveniencia de dictar una ordenanza sobre condiciones mínimas de seguridad de las áreas de juego infantil existentes en su término municipal. Esta Ordenanza, en su redacción, habrá de tomar en consideración las pautas y requisitos que como base pudieran establecerse en la normativa autonómica aragonesa sobre esta materia. Y todo ello sin perjuicio de las medidas que el Consistorio haya de adoptar o adopte para garantizar el cumplimiento de las normas UNE sobre parques infantiles que aparezcan incorporadas en los pliegos técnicos de contratación.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si aceptan o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**Zaragoza, a 28 de septiembre de 2016**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN E.F.**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**