Consejo Consultivo de Canarias

Parlamento de Canarias
Registro General
Sección "A"
- 7 JUN 2017
ENTRADA Nº 5793
Hora 14:00

CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS
REGISTRO GENERAL
Fecha: - 7 JUN 2017
SALIDA
Número: 596

Ref.: JML/PCR (EXP. 141/2017 PPL)
S.Ref. S. de Actuación Parlamentaria - 9L/PPL/0011

Excma. Sra.:

Adjunto al presente, remito Dictamen nº 183/2017, de 2 de junio de 2017 solicitado por V.E., en relación con la Proposición de Ley sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias, así como certificación suscrita por el Consejero Secretario del Pleno de los hechos antecedentes de la emisión del Dictamen de referencia.

La Laguna, 2 de junio de 2017.

EL PRESIDENTE,

Fdo.: Carlos Millán Hernández

Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias

Consejo Consultivo de Canarias

CERTIFICADO
Nº 192 / 2017
LIBRO XXVII
FOLIO 1

ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ, CONSEJERO SECRETARIO DEL PLENO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS,

C E R T I F I C A

Que, con fecha 26 de abril de 2017, tuvo entrada en el Registro General de este Consejo escrito de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, de 20 de abril de 2017, mediante el que se interesaba Dictamen sobre la Proposición de Ley sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias **(EXP. 141/2017 PPL)**.

Que el Pleno, integrado por el Excmo. Sr. Presidente D. Carlos Millán Hernández y los Excmos. Sres. Consejeros D. Antonio Lazcano Acedo, D. Luis Fajardo Spínola, D. Óscar Bosch Benítez, D. Alejandro José Brito González, D. Alfredo Belda Quintana y D. Augusto Lorenzo Tejera, en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2017, procedió a admitir a trámite dicha solicitud, acordándose designar como responsable de la Ponencia al Excmo. Sr. D. Antonio Lazcano Acedo.

Que el Pleno, integrado por el Excmo. Sr. Presidente D. Carlos Millán Hernández y los Excmos. Sres. Consejeros D. Antonio Lazcano Acedo, D. Luis Fajardo Spínola, D. Óscar Bosch Benítez, D. Alejandro José Brito González, D. Alfredo Belda Quintana y D. Augusto Lorenzo Tejera, en sesión celebrada el día 2 de junio de 2017, a propuesta del Presidente, el Pleno acordó que la Ponencia fuera colectiva. Tras la deliberación sobre el Proyecto de Dictamen, resultó aprobado por unanimidad, acordándose la emisión del correspondiente Dictamen (Dictamen 183/2017, de 2 de junio de 2017).

La Laguna, a 2 de junio de 2017.

EL CONSEJERO SECRETARIO DEL PLENO

Fdo: Óscar Bosch Benítez

Vº Bº El PRESIDENTE,

Fdo.: Carlos Millán Hernández

Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 183/2017

(Pleno)

La Laguna, a 2 de junio de 2017.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias, en relación con la ***Proposición de Ley sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias (EXP. 141/2017 PPL)****.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen

1. La Excma. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias solicita dictamen acerca de la «*Proposición de Ley sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias*» (PPL), tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 4 y 5 de abril de 2017.

---

* **Ponentes: Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Fajardo Spínola, Bosch Benítez, Belda Quintana, Brito González y Lorenzo Tejera.**

2. La preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Presidenta del Parlamento para solicitarlo resultan del art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, de los arts. 11.1.A.c) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y del art. 138.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC).

3. El 2 de mayo de 2017, el Pleno del Consejo Consultivo admitió a trámite la solicitud de dictamen y, posteriormente, se interesó de la Presidencia del Parlamento la remisión de copia del acuerdo por el cual, conforme al art. 138.2 RPC, el Gobierno de Canarias expresó su criterio respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley y, su conformidad u oposición a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

4. El 22 de mayo de 2016, la Presidencia del Parlamento remitió copia de la certificación del acuerdo gubernamental de 27 de marzo de 2017 (de acuerdo con lo dispuesto en el art. 138.3 RPC), manifestando su criterio favorable a la tomas en consideración de la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias. No obstante, el informe del Gobierno también recoge el criterio de la Consejería de Empleo, Política Sociales y Vivienda más favorable a la modificación de la Ley 1/1997 que a la tramitación de la presente PPL.

II

Estructura y contenido de la Proposición de Ley.

Consta la PPL de una Exposición de Motivos, que viene precedida de unos «antecedentes», en la que se justifica la norma propuesta, y una parte dispositiva integrada por diez artículos, una disposición transitoria, que establece un periodo de cinco años de adaptación a la norma propuesta desde su entrada en vigor; y dos disposiciones finales en las que, respectivamente, se habilita para el desarrollo reglamentario de la PPL a la Consejería de Asuntos Sociales (*sic*), y se establece la entrada en vigor de la norma el día siguiente al de su publicación en el BOC.

En los diez artículos indicados se regula:

El objeto de la norma en el art. 1, su ámbito de aplicación en el art. 2, la definición de parques infantiles a efectos de la norma proyectada en el art. 3, la ubicación de aquéllos en el art. 4, sus usuarios en el 5, la seguridad en los elementos de juego en el art. 6 y en la práctica del juego en el art. 7, las instrucciones de uso y revisiones periódicas de los aparatos y elementos de juego en el art. 8, la responsabilidad de los titulares de los parques infantiles de su mantenimiento y conservación en el art. 9, y la señalización que ha de haber en estos en el art. 10.

Contiene la PPL, finalmente, un anexo donde se relacionan determinadas normas UNE (UNE-EN 1176-1:1999; 1176-2:1999; 1176-3:1999; 1176-4:1999; 1176-5:1999; 1176-6: 1999. UNE-EN 1176-7:1998; 1177:1998; 147101 IN:2000).

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Dentro del Capítulo Tercero (del Título Primero), «De los Principios Rectores de la Política social y económica», en la Constitución Española (CE), se destaca la obligación de todos los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) y dentro de ésta la protección integral de los hijos (39.2 CE), y en el art. 39.4 determina que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

La competencia de la Comunidad Autónoma para establecer normas jurídicas sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Canarias encuentra cobertura en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), cuyo art. 30, apartado 13, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en «Asistencia social y servicios sociales».

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 30.15), así como para desarrollar las condiciones mínimas que apruebe la Administración General del Estado, en la presente materia.

IV

1. Justificación y ámbito normativo en el que se inserta la PPL.

- Se justifica la norma propuesta en los antecedentes que acompañan la Proposición de Ley al señalar que «para que el juego cumpla su auténtica función es necesario que se desarrolle en unas condiciones adecuadas de seguridad y salubridad que, en el supuesto de zonas e instalaciones recreativas de uso público, deben ser garantizadas por las administraciones públicas. En este sentido, en el año 2016 el Diputado del Común en el Informe Anual que presentó en el Parlamento de Canarias, se refirió a la problemática que supone la seguridad y la prevención en áreas de juego infantiles, la obligación de las Administraciones Públicas de proteger la integridad física de los menores, denunció la laguna normativa existente en nuestra Comunidad Autónoma en materia de medidas de seguridad de los parques infantiles y recomendó al Gobierno de Canarias la elaboración normativa que correspondiera».

Precisamente, «*dada la inactividad del Gobierno*», el Grupo Parlamentario Popular presenta la Proposición de Ley que se analiza, con el fin de dotar al Archipiélago Canario de una norma específica reguladora de los parques infantiles de Canarias, que tenga por objeto proteger a los menores de riesgos para su integridad física y asegurar la instalación de equipamientos seguros, con un mantenimiento adecuado.

- Por otra parte, la resolución del Parlamento Europeo sobre la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1992, se refiere al «derecho de todo niño al ocio, al juego y a la participación voluntaria en actividades deportivas. Deberá, asimismo, poder disfrutar de actividades sociales, culturales y artísticas» (Principio 20).

- La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, establece en el art. 3 (modificado por el art. 1,3 de la L.O. 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) que «los menores gozarán de los derechos que le reconoce la Constitución y los tratados internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y los demás derechos garantizados por el ordenamiento jurídico (…)», y en el art. 11.1 (modificado por el art. 1.6 de la Ley

26/2015, de 28 de julio, de Protección a la infancia y a la adolescencia), al referirse a los principios rectores de acción administrativa en relación con los menores de edad, señala que «las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre (…), tiempo libre, juego, espacios libres (…). Las Administraciones Públicas tendrán particularmente en consideración la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios, centros y servicios en los que permanecen habitualmente menores, en lo que se refiere a sus condiciones físico-ambientales, higiénico-sanitarios, de accesibilidad y diseño universal y de recursos humanos, así como (…) a las demás condiciones que contribuyan a asegurar sus derechos».

A ello añade el apartado 2 del citado art. 11 que «Serán principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores: (…) k) La accesibilidad universal de los menores con discapacidad y los ajustes razonables, así como su inclusión y participación plenas y efectivas».

Así pues, además, resulta aplicable en esta materia la normativa existente en materia de accesibilidad y no discriminación de personas con discapacidad, cuyas condiciones básicas se encuentran recogidas en 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.

Debe tenerse en cuenta el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, en cuya disposición final quinta, segundo párrafo, se remite al desarrollo mediante documento técnico. Éste viene dado por la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero.

En esta Orden se establecen las normas básicas aplicables para sectores de juego en su art. 8, regulándose en el art. 25 las condiciones generales de ubicación y diseño del mobiliario urbano, concretándose en los siguientes artículos las relativas a los bancos, fuentes de agua potable, papeleras y contenedores.

2. Referencias al Defensor del Pueblo y Diputado del Común.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa se alude al Defensor del Pueblo y a su estudio sobre seguridad de accesibilidad de las áreas de juego infantil y a las condiciones de seguridad, prevención de accidentes y accesibilidad, indicando la Exposición de Motivos una supuesta laguna normativa en Canarias, en cuanto a medidas de seguridad.

Igualmente, en los antecedentes de la iniciativa legislativa se hace referencia al informe anual (2016) presentado por el Diputado del Común, sobre la problemática de seguridad y prevención en áreas de juego infantil.

El estudio del Defensor del Pueblo diferencia, sin embargo, las Comunidades Autónomas con regulación legal sobre la materia concernida y separa en sus conclusiones la diversa regulación que puede dictarse en el asunto, tanto por parte de la Administración General del Estado para establecer condiciones mínimas (art. 149.1.1ª de la Constitución), como la desarrollada por las Comunidades Autónomas elevando los mínimos de seguridad exigible y diferenciándola de las normas reglamentarias en el supuesto de que existan normas legales que las Comunidades Autónomas pueden establecer para las áreas de juego infantil y también de las Ordenanzas, que las Corporaciones locales pueden aprobar para garantizar la seguridad de estas instalaciones. Siendo claro por lo tanto que las Comunidades Autónomas (como ocurre con la Comunidad de Canarias, que dispone de normativa con rango legal en el tema) pueden perfectamente o modificar dicha normativa legal o complementarla a través de la correspondiente normativa reglamentaria de desarrollo o aplicación.

En cuanto al Diputado del Común, la recomendación se dirige al Gobierno y no al Parlamento de Canarias para

regular por vía reglamentaria los parques infantiles para garantizar la seguridad de los menores.

3. Sobre la necesidad de una norma con rango de ley y principios a los que debe someterse el ejercicio de la potestad legislativa.

- Una vez que una proposición de ley ha sido tomada en consideración esa propuesta se convierte, a efectos de su tramitación y aprobación, en su caso, indisponible para los proponentes, pasa a ser de pleno dominio institucional y competencial del Pleno; así lo dispone el art. 139.2 RPC: "Si la proposición de Ley hubiere sido tomada en consideración, la retirada sólo será efectiva si la aceptara el Pleno de la Cámara".

La función institucional del Consejo Consultivo, que lo es sobre la adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al resto del Ordenamiento jurídico de los proyectos y proposiciones de ley que se sometan al Parlamento, se desarrolla de forma jurídicamente fundamentada, prescindiendo de valoraciones de oportunidad o de conveniencia.

En suma, la intervención del Consejo Consultivo en la actividad de producción normativa (leyes) pretende garantizar la supremacía de la Constitución y del Estatuto de Autonomía. A diferencia de los Consejos Consultivos que surgen a partir de 1992, órganos equivalentes o similares al Consejo de Estado, cuya

función principal es informar sobre la legalidad de la actuación del Ejecutivo y de las Administraciones autonómica y local, siendo excepcional su actividad en relación con los procedimientos legislativos, la actividad principal de este Consejo, por imposición estatutaria, se contrae al examen previo de constitucionalidad y estatutariedad de las leyes autonómicas, aunque sus dictámenes no produzcan vinculación jurídica. Esta función de órgano de examen preventivo de las leyes se complementa con la de colaboración y apoyo a la Cámara legislativa, pues no sólo se pretende apreciar la legalidad de la regulación sino también lograr la plena armonía del Ordenamiento jurídico.

Como ha señalado este Consejo, las normas jurídicas constituyen instrumentos básicos para el desarrollo de los poderes públicos, pero resulta imprescindible que las normas tengan unos determinados niveles de calidad, no sólo respecto a su elaboración, sino también en su aplicación, cumplimiento y efectividad.

En definitiva, velar para que las normas de rango legal sean las precisas con objetivos claros, eficientes, accesibles, de calidad y con coherencia interna.

- El art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Principios de buena

regulación, reclama para el ejercicio de la potestad legislativa (y reglamentaria) los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos debe quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios (129.1). «En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución» (art. 129.2). El resto de los principios se determinan en los apartados 3 a 7.

«El principio de seguridad jurídica, recogido en el art. 9.3 CE, implica que las normas deben ser claras y precisas, evitando reiteraciones innecesarias, para que los ciudadanos entiendan adecuadamente las mismas en un horizonte de certidumbre» (Dictamen del Consejo Consultivo 214/2016).

En el art. 129.4 de la citada ley se dispone: «A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas».

La iniciativa legislativa plasmada en la PPL no responde a los citados principios, por cuanto el objetivo perseguido por la misma se podía haber logrado mediante la modificación de la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (LAIM), o mediante el mero desarrollo reglamentario de los arts. 27 y 29, teniendo en cuenta que la disposición final primera de la citada ley faculta al Gobierno y a los Consejeros competentes por razón de la materia para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la citada ley.

Y en materia de accesibilidad, el mismo objetivo se podría conseguir a través de la modificación de la Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (arts. 6, 22 y 23), o, simplemente, mediante el mero desarrollo reglamentario de los mencionados artículos, ya que la mencionada disposición adicional tercera de la citada ley autoriza al Gobierno de Canarias a dictar las normas de carácter reglamentario necesario para el desarrollo y aplicación de la presente ley. Como se expresa en el mismo art. 6 relativo a la accesibilidad de los espacios públicos de concurrencia de uso público, que se remite a su vez a las determinaciones y criterios básicos establecidos en dicha ley y en los reglamentos correspondientes (...) y a lo que reglamentariamente se

4. Normativa canaria sobre la materia.

La Comunidad Autónoma Canaria no carece de normativa sobre la materia, en contra de lo expresado en los antecedentes de la PPL. La existente sería conveniente sistematizarla, modificando la LAIM, que no se olvide, tiene vocación de «integral», presentando omisiones, que dejan la materia sin la completa regulación pretendida.

La Comunidad Autónoma de Canarias, como ya se ha señalado, ha promulgado las siguientes normas sobre la materia concernida:

- La Ley 8/1995, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas y de la comunicación de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en su art. 6 aborda la "Accesibilidad de los espacios públicos de concurrencia o de uso público"; en el 22, "Medidas de fomento"; y en el 23, el "Fondo para la supresión de barreras".

- La Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores (LAIM), que en su art. 29 dispone: "Las Administraciones Públicas Canarias, en los espacios urbanos, propiciarán:

a) La reserva de suelo para uso de los menores y su equipamiento en los instrumentos de planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta sus necesidades específicas en la concepción del espacio urbano.

b) La peatonalización de los espacios circundantes a los centros escolares y de aquellos otros de uso frecuente por los menores, garantizándose el acceso a los mismos sin peligro.

c) La creación y disposición de espacios diferenciados para el uso de los menores, dotándoles del mobiliario urbano adecuado, con garantía de las condiciones de seguridad y considerando especialmente las dificultades de movilidad de los menores discapacitados".

La PPL carece de preceptos de referencia directa a estas materias, salvo transversalmente el art. 4 (ubicación física de los parques infantiles en la malla urbana).

V

1. Observaciones de carácter general.

Sobre la Exposición de Motivos, que requiere el art. 137 RPC.

Está precedida de unos antecedentes que, por su contenido, deberían haber formado parte de la propia Exposición. Los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre las proposiciones de ley, que exige el art. 134 del Reglamento del Parlamento de Canarias, no significa que en el texto de la iniciativa legislativa se consignen unos antecedentes precediendo a

la exposición de motivos (como ocurre con la PPL), sino que la proposición esté acompañada de la documentación precisa que permita y proporcione a la Cámara la información pertinente y necesaria sobre el contenido de la iniciativa legislativa.

Contiene citas erróneas e incompletas. Así, hace referencia, erróneamente, al art. 30.1° de la «Convención de los Derechos de los Niños», de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990. La Convención a la que se pretende hacer referencia está mal citada desde el principio (el título correcto es «La Convención sobre los Derechos del Niño»). Asimismo, el texto que se reproduce como del art. 30.1° es el correspondiente al art. 31.1 de la citada Convención. Por lo demás, el citado art. 30.1° no contiene apartados, es un artículo con apartado único, con lo que la referencia numeral es también incorrecta.

En cuanto al párrafo tercero, cita la «resolución del Parlamento Europeo sobre la Carta Europea de los Derechos del Niño de 1992», cuando lo correcto sería que la cita fuera completa e incluyera la fecha [DOCE n° 241, de 21 de septiembre de 1992]. Por lo demás, se debiera incluir en este precepto que el texto que se cita es del principio 20 de la mencionada Carta, ya que se silencia tal extremo.

2. Observaciones al articulado.

Artículo 1. Objeto.

Reproduce parcialmente el art. 29.c) de la Ley 1/1997.

Artículo 3. Definición.

Su previsión está integrada en la letra c) del art. 29 de la Ley 1/1997.

Artículo 4. Ubicación.

Los medios naturales referidos pueden dejar de existir, por múltiples razones. En este punto, no debe haber margen de duda alguna: por razones de seguridad (no sólo para evitar que el niño acceda a la calzada sino que extraños puedan acceder al parque por cualquier lugar) la instalación debiera estar cerrada por medio artificial (valla) de una altura razonable y con entidad suficiente para la protección de un accidente eventual provocado por un vehículo en marcha, en su caso.

En cualquier caso, es desarrollo de lo previsto en el art. 29.b) de la Ley 1/1997.

Artículo 5. Usuarios.

En cuanto su apartado 1 hace referencia a la accesibilidad de los menores con discapacidad, no puede obviarse la regulación contenida en la Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, que desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones en los arts. 8, 25 y siguientes (así, acceso para sillas de ruedas, y elementos accesorios como bancos, fuentes, etc).

Ahora bien, este precepto merece, previamente, un doble cuestionamiento:

- El apartado 1 se remite a la proposición no de ley, aprobada por unanimidad por el Parlamento de Canarias, sobre el diseño, la construcción y funcionamiento de parques y zonas de ocio infantil atendiendo a criterios de accesibilidad y adaptabilidad de niños con algún tipo de discapacidad y en ausencia de una ley de atención a las personas con discapacidad en Canarias que lo contemple. Cuando, al efecto, existe una normativa básica, la Ley 8/1985, de 6 de abril, de Accesibilidad y supresión de barreras físicas, que contiene normas generales de accesibilidad aplicables también a los parques y zonas de ocio infantil.

- Resulta, cuando menos, extravagante, que una ley disponga, de manera imperativa, la remisión a una proposición no de ley aprobada por el Parlamento [la 9L/PNL-0168] sobre protocolo para el diseño, construcción y funcionamiento de parques y zonas de ocio infantil, a la que no se ha dado cumplimiento. Por razones de técnica normativa, lo adecuado hubiera sido introducir en el texto de la iniciativa legislativa directamente los criterios de accesibilidad y adaptabilidad para niños con algún tipo de discapacidad en el diseño, la construcción y funcionamiento de parques y zonas de ocio infantil contemplados en la PPL.

Los apartados 2 y 4 delimitan el uso de los parques infantiles a los menores de 12 años, sin que se motive la justificación de este límite de edad.

El apartado 3 determina que los menores deben estar «constantemente acompañados y/o vigilados por un adulto que se haga responsable de su cuidado y atención».

La compañía se establece como mera recomendación y tampoco se precisa con claridad las personas sobre las que recae la carga de la compañía o vigilancia.

Por otra parte, el art. 4 («niveles de accesibilidad») de la Ley 8/1995 se refiere a los espacios y a las normas de desarrollo de la citada ley, que podrá dar cobertura para regular la citada materia.

Artículo 6. Seguridad en los elementos de juego.

Apartado 1. Precepto inadecuado por su imprecisión y por adolecer de consecuencias jurídicas.

Apartado 4. Se atribuye rango legal a las normas UNE que son aprobadas por la Asociación española de normalización y certificación (AENOR), entidad designada por el Ministerio de Industria y Energía de acuerdo con la normativa reglamentaria aplicable del Estado.

Técnicamente, no son normas de adecuado cumplimiento; son criterios técnicos que para que sean vinculantes bastaría con su previsión reglamentaria.

Artículo 7. Seguridad en la práctica del juego.

No se concreta la limitación de velocidad a la que se refiere la norma, pues la mera referencia a «velocidad susceptible de ocasionar daños» encierra un concepto jurídico indeterminado que vulnera el principio de seguridad jurídica, dejando indeterminado el objeto de la norma.

Artículo 10. Señalización.

Como se ha dicho anteriormente, el apartado f) impone la obligación sólo de acompañamiento de los menores por un adulto, pero no basta con ello, sino que

es exigible que se encargue de la vigilancia del menor, como parte de su responsabilidad sobre el mismo.

En su apartado 1.e), «la recomendación de uso de los juegos por tramos de edad» debiera ser una obligación. Así, si se causan daños a los menores por uso indebido de un juego no adecuado a su edad, la responsabilidad no sería del titular del parque.

Este artículo contiene una redacción inadecuada, pues sustituye la preposición «por» por el signo de multiplicación «x» [apartado 1.e)], lo que resulta inapropiado para el texto de una norma legal.

Disposición transitoria única y Anexo.

- Si sólo hay una transitoria, obviamente es única

- Consideramos excesivo el periodo de adecuación de los parques a la norma -que reproduce la normativa reglamentaria gallega y andaluza citadas, que son de 2003 y 2001 respectivamente-, fijado en cinco años, cuando las normas reguladoras de la materia, si bien se hallan dispersas, son de aplicación, muchas de ellas, desde hace más de diez años; entre ellas, las normas UNE que se contienen en el anexo de la PPL, a las que remite la misma.

En cualquier caso, toda la referencia a las Normas UNE a las que se hace referencia en el Anexo y a las que

se remiten los arts. 6.4 y 8.2 PPL fueron anuladas por Resolución de 13 de julio de 2009 de la Dirección General de Industria, por la que se publica la relación de Normas UNE anulada durante el mes de junio de 2009, y se han aprobado nuevas normas. De tal modo que todo el Anexo de la iniciativa legislativa carece de contenido actualmente, siendo inadecuada su inclusión en la presente iniciativa legislativa.

La introducción de normas UNE en una norma de rango legal, normas técnicas y típicamente reglamentarias, dota a las mismas de una rigidez que no se compadece con la naturaleza cambiante de dichas normas técnicas.

Disposición final primera. Desarrollo normativo.

- Por ser reproducción de una norma reglamentaria (de la Junta de Andalucía), se mantiene que el desarrollo normativo lo realizará la persona titular de la Consejería de Asuntos Sociales, nomenclatura inexistente en nuestra organización administrativa, cuando lo normal es que el desarrollo y aplicación de las leyes corresponda al Gobierno, y, en su caso, al titular del Departamento en materia de Servicios Sociales.

- Este error no es sino consecuencia de un proceder inadecuado a la hora de expresar las iniciativas legislativas ante el Parlamento de Canarias por parte de sus proponentes. Este Consejo ha manifestado

reiteradamente que tal desafortunado proceder, que concierne directamente a la intensidad de la competencia y a la dignidad de la ley, no es sino autolimitación de la competencia estatutaria de esta Comunidad. Como expresó este Consejo en su dictamen DCC 484/2015:

«Pero lo más relevante de esta deficiente técnica legislativa es que con tal forma de actuar la Cámara asume una iniciativa legislativa -ejercida al amparo de lo previsto en el art. 12.5 EAC, en este caso, por el Grupo Parlamentario Popular- de una forma ciertamente no plena, por lo que una vez tomada en consideración por la Cámara (como aquí ha sucedido al asumirse la PPL en su integridad) y por ello pasar a su pleno dominio institucional y competencial, la casi literal reproducción de la citada Ley 4/2015, de 3 de marzo, de la Región de Murcia, con sus aciertos y errores, pudiera suponer una autolimitación, siquiera sea inicial, de la potestad legislativa que estatutariamente tiene atribuida la Cámara [art. 13.a) EAC en relación con los arts. 121 y siguientes del RPC], expresión cualificada de la autonomía política de esta Comunidad. Ciertamente, tal autolimitación puede y debe ser corregida durante la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley, evitándose así las consecuencias negativas derivadas del uso de la indicada técnica legislativa, y así debiera ser en aras de la plena expresión normativa de que goza nuestra Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía».

Disposición final segunda.

El texto de la disposición se encuentra incompleto, siendo necesario hacer referencia a la presente «ley».

En cualquier caso, lo razonable en este caso hubiera sido hacer uso de la *vacatio legis* prevista en el art. 2.1 del Código Civil.

Más aún, teniendo en cuenta que la disposición transitoria única establece un plazo de cinco años para la adecuación de los parques infantiles a las disposiciones de la iniciativa legislativa.

VI

Epílogo.

La ley, como instrumento normativo, es por autodefinición la norma jurídica dotada de competencia universal y por ello *soberana* para regular y ordenar la realidad, más aún en un sistema como el nuestro en que no existe la reserva reglamentaria. Que la ley sea además expresión de la mayoría representada en la Cámara legislativa constituida por mandato democrático directo le otorga la legitimidad y el *imperium* para que sus mandatos sean cumplidos o exigidos en caso de que sea necesario.

El uso de la potestad legislativa, como el de cualquier potestad pública no es meramente voluntarista ni fruto del azar, ni siquiera de la conveniencia política sino de la oportunidad social expresión de una necesidad pública a la que se pretende hacer frente

mediante la aprobación de la ley. Como señala la STC 48/2005:

«Es doctrina de este Tribunal que para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa; y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)».

El sistema de fuentes se ordena tanto desde el punto de vista jerárquico como desde el horizonte de su competencia. Anudando ambos principios resulta consustancial para la coherencia y sistemática del sistema de fuente que cada categoría de norma jurídica se habilite formalmente en los términos que dispone la Constitución y posea el contenido material que le es propio. No es casual que las normas constitucionales -prescriptivas, directivas, de principios, etc.- sean las que estén dotadas de mayor generalidad y abstracción,

límite dentro del cual deben moverse las distintas opciones políticas y las leyes que la expresen, pero no impone un único modelo, lo que permite la alternancia ideológica en el ejercicio del poder.

Las leyes que desarrollan preceptos constitucionales concretan la opción elegida para ordenar o regular un determinado sector de la realidad, conteniendo todos los elementos esenciales necesarios para que la ordenación de que se trate sea una ordenación general, completa e integrada, lo que permite que un único texto sea respuesta acabada a la realidad que se ha pretendido normar.

La potestad reglamentaria al amparo de la habilitación legal desarrollará y completará los términos de la ley, a la que deberá someterse y sin que nunca pueda ni invadir su contenido material (reserva de ley) ni contradecir sus determinaciones (jerarquía normativa). El cumplimiento de estas reglas, que no son de técnica normativa sino que conciernen directamente a la «aplicación y eficacia de las normas jurídicas» (art. 149.1.8ª CE) y al principio de «seguridad jurídica» (art. 9.3 CE), permiten construir un Ordenamiento jurídico global, coherente, integrado y sistemático, en el que las relaciones internormativas se explican y resuelven por los principios de jerarquía y competencia o especialidad, evitándose así las antinomias y las lagunas jurídicas.

El Consejo Consultivo en su actividad dictaminadora de propuestas normativas ha expresado reiteradamente su opinión de que normar no significa simplemente aprobar una ley; normar es afrontar una parcela de la realidad y dotarla de una regulación jurídica total y acabada, de conformidad con las exigencias del sistema de fuentes antes referenciadas. Es por ello por lo que este Consejo, al margen de sus observaciones de estricta técnica jurídica, ha efectuado otras tan o más importante que aquéllas y que, amparadas bajo el genérico nombre de «técnica normativa», en realidad conciernen a aspectos esenciales del sistema de fuentes. Así este Consejo ha cuestionado la «proliferación normativa» (proponiendo la armonización, la simplificación y la refundición normativas); la falta de «seguridad jurídica» (proponiendo la reducción del uso de los conceptos jurídicos indeterminados, las normas de contenido heterogéneo, los reenvíos normativos y la supresión de lagunas y antinomias); y recomendando un uso adecuado de la potestad legislativa (evitando o limitando las leyes singulares o de caso único, las leyes blindaje, las meramente derogatorias, las leyes *repetitae*, las leyes meramente declarativas, descriptivas y directivas, y el uso de la llamada «ley inútil».

Gran parte de las anteriores consideraciones son aplicables a la presente PPL. Antes, sin embargo, y como necesario antecedente, ha de citarse el DCC 214/2016, de 29 de junio (Proposición de ley de modificación de la

Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género), dictamen en el que hubo oportunidad de efectuar algunas consideraciones importantes respecto de esta cuestión:

Se trata de una PPL que duplicaba normas de otra Comunidad Autónoma, como en éste, aunque de diferente rango (en aquella ocasión una ley, en ésta, un reglamento), pero las consideraciones pueden ser igualmente válidas.

Sobre tal peculiar forma de presentar una iniciativa legislativa, ya expresó este Consejo:

«Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado este Consejo con anterioridad (Dictamen 484/2015, de 28 de diciembre), considerando que con esta deficiente técnica legislativa la Cámara asume una iniciativa legislativa ejercida al amparo de lo previsto en el art. 12.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), de una forma ciertamente no plena, por lo que una vez tomada en consideración por la Cámara (como aquí ha sucedido al asumirse la PPL en su integridad) y por ello pasar a su pleno dominio institucional y competencial, la casi literal reproducción de la citada Ley 11/2016, de 15 de junio, de la Región de Murcia, con sus aciertos y errores, pudiera suponer una autolimitación, siquiera sea inicial, de la potestad legislativa que estatutariamente tiene atribuida la Cámara [art. 13.a) EAC en relación con los arts. 121 y siguientes RPC], expresión cualificada de la autonomía política de esta Comunidad. No obsta a ello que la referida ley de la Región de Murcia haya sido aprobada con posterioridad a la toma en consideración de la PPL por el

Parlamento de Canarias, por cuanto que, ciertamente, tal autolimitación puede y debe ser corregida durante la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley, evitándose así las consecuencias negativas derivadas del uso de la indicada técnica legislativa, y así debiera ser en aras de la plena expresión normativa de que goza nuestra Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía» (DCC 214/2016).

No se trata, se insiste, de simple técnica normativa o de estilo; en realidad, concierne al contenido esencial de la seguridad jurídica que a toda potestad pública debe exigírsele, más aún a la de contenido normativo:

«(…) 2. El principio de seguridad jurídica recogido en el art. 9.3 CE implica que las normas deban ser claras y precisas, evitando reiteraciones innecesarias, para que los ciudadanos entiendan adecuadamente las mismas en un horizonte de certidumbre. En este sentido, la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entrará en vigor el próximo mes de octubre, dispone, en los apartados 1 y 4 del art. 129, relativo a los principios de buena regulación, lo siguiente: potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos dc reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

(...)

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (...)"» (DCC 214/2016).

Mas aún, entonces como ahora, la PPL hubiera podido conseguir el objetivo que se persigue mediante modificaciones parciales de leyes vigentes en esta Comunidad Autónoma, o, incluso, -aplicable a la presente PPL- mediante la aprobación de reglamentos ejecutivos de las leyes actualmente vigentes, lo que haría totalmente innecesaria la presentación de la PPL.

C O N C L U S I Ó N

Por motivos de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), y de acuerdo con la motivación del presente dictamen, la PPL examinada no se ajusta a Derecho.

Éste es nuestro Dictamen (DCC 183/2017, de 2 de junio de 2017, recaído en el EXP. 141/2017 PPL), que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

EL CONSEJERO-SECRETARIO DEL PLENO,

FDO.: ÓSCAR BOSCH BENÍTEZ.

V° B° EL PRESIDENTE,

FDO.: CARLOS MILLÁN HERNÁNDEZ.