

ASUNTO: *“Sobre la edad de acceso de los menores sin acompañantes a las instalaciones de la piscina municipal y al recinto del vaso”.*

1855/22

FDR

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-
Presidente/a del Ayuntamiento de _____, se emite el presente

INFORME

1. ANTECEDENTES

Según los datos facilitados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

Con fecha _//_ (NR-ORVE REGAGE_____), el Ayuntamiento de _____ dirige escrito mediante el que solicita informe jurídico en relación con el siguiente asunto:

“Consulta sobre la legislación aplicable, concretamente sobre dos cuestiones:

- *Primera, cuál es la edad con la que pueden acceder los menores de edad solos al recinto de las piscina.*
- *Segunda, cuál es la edad con la que pueden acceder los menores de edad solos al vaso de la piscina.”*

2. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Código Civil (CC).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil

- (LOPJM), modificada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (LMSPIA).
 - Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Estatuto de Autonomía).
 - Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
 - Real Decreto 742/2013, de 27 de septiembre, por el que se establecen los criterios técnico-sanitarios de las piscinas (RD 742/2013)
 - Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte de Extremadura (LDEX).
 - Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura (LGAMEX).
 - Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LEPAREX).
 - Decreto 102/2012, de 8 de junio, por el que se regulan las condiciones técnico-sanitarias de las piscinas de uso colectivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DEX 102/2012).
 - Reglamento de autorizaciones y comunicación ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por el Decreto 81/2011, de 20 de mayo (RACAEX).

3. FONDO DEL ASUNTO.

1º. Como todos sabemos la mayoría de edad de los españoles está situada en los 18 años, pero pese a la generalización de ese conocimiento no estamos ante un dato cualquiera sino ante un derecho de los españoles, reconocido expresamente en el artículo 11 de la CE, justo a continuación de la regulación de la nacionalidad española. Por su parte, el artículo 240 del CC establece que *“La mayoría de edad empieza a los dieciocho años cumplidos.”* Conforme al CC, el principal efecto de la mayoría de edad es la emancipación, al determinar su adquisición inmediata y, con ello, poder ejercitar sin tutela ni limitación, todos los derechos, constitucionales, civiles o de cualquier índole, más allá de las consiguientes responsabilidades derivadas de su ejercicio. Procede igualmente tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el artículo 314 y siguientes del CC, los mayores de

16 años, también pueden acceder a la emancipación por matrimonio, concesión de quienes ejerzan la patria potestad o de la autoridad judicial. Además, no podemos dejar de reconocer que el CC reconoce a los mayores de 16 años toda una serie de derechos que comportan un claro reconocimiento de responsabilidad como son la posibilidad misma de emancipación (artículos 239 y siguientes), que pueden promover de manera autónoma, la administración de los bienes adquiridos con su trabajo (artículo 164.3) o el matrimonio (artículo 46). Pero el CC también reconoce importantes facultades a los mayores de 14 años: optar por la vecindad civil (artículo 14.3) o la nacionalidad (artículo 20.2.a) y 21) e, incluso, testar (artículo 663.1º). Asimismo, se detectan en el ordenamiento numerosos ejemplos de reconocimiento de importantes responsabilidades a los menores de edad comprendidas entre 18 y 14 años, a título de ejemplo cabe citar la edad penal que, el artículo 19 del CP fija en 18 años, pero que en atención a la remisión contenida en el párrafo segundo del precepto citado, podrá ser responsable de conformidad con la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuyo artículo 1 contiene la siguiente declaración general, *"1. Esta Ley se aplicará para exigir la responsabilidad de las personas mayores de catorce años y menores de dieciocho por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales."* En fin, ejemplos de asunción de responsabilidad de los menores de edad los encontramos en igualmente en el artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores, que prohíbe la admisión al trabajo de los menores de 16 años, edad que es la exigida para el acceso a la función pública en el artículo 56.1.c) del texto refundido del estatuto básico del empleado público.

Pese a que no es este el fondo del debate propuesto, sí que nos ofrece algún dato, en el sentido de que los mayores de edad (mayores de 18 años y los emancipados) no tienen impedimento ni limitación alguna para entrar en la piscina y acceder al vaso, situación que podemos convenir extendida también a los menores de edad comprendida entre 14 y 18 años, a juzgar por el alcance de las responsabilidades jurídicas que, como hemos visto, el ordenamiento atribuye a los menores que se encuentren entre las edades señaladas.

2º. Puesto de relieve lo anterior, procede volver sobre el texto constitucional cuyo artículo 39 (que precisamente inicia el capítulo tercero, que recoge los principios rectores de la política social y económica) establece:

“1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.”

La protección del menor, en desarrollo del precepto transcrito, se ha llevado a cabo en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la ley Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (que modifica la anterior) y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

La LOPJM enuncia el principio del interés superior del menor en el apartado 1 del artículo 2:

“1. Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

Las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se interpretarán de forma restrictiva y, en todo caso, siempre en el interés superior del menor.”

El apartado 2 establece los criterios generales que deben tenerse en cuenta a los efectos de la interpretación y aplicación en cada caso del interés superior del menor, entre los que interesa especialmente el recogido en la letra “b) La consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.”

Por su parte el apartado 3 prevé unos elementos generales de ponderación de los criterios establecidos en el precedente:

- a) *“La edad y madurez del menor.*
- b) *La necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, ya sea por la carencia de entorno familiar, sufrir maltrato, su discapacidad, su orientación e identidad sexual, su condición de refugiado, solicitante de asilo o protección subsidiaria, su pertenencia a una minoría étnica, o cualquier otra característica o circunstancia relevante.*
- c) *El irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo.*
- d) *La necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad, así como de minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro.*
- e) *La preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales.*
- f) *Aquellos otros elementos de ponderación que, en el supuesto concreto, sean considerados pertinentes y respeten los derechos de los menores.”*

En cuanto a la ley ordinaria de 2015, que introduce importantes modificaciones en el CC, entre las que procede destacar las operadas en los artículos 154 y 162, que pasan a tener la siguiente redacción:

“Artículo 154.

Los hijos no emancipados están bajo la patria potestad de los progenitores.

La patria potestad, como responsabilidad parental, se ejercerá siempre en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental.

Esta función comprende los siguientes deberes y facultades:

1º. Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral.

2º. Representarlos y administrar sus bienes.

Si los hijos tuvieren suficiente madurez deberán ser oídos siempre antes de adoptar decisiones que les afecten.

Los progenitores podrán, en el ejercicio de su función, recabar el auxilio de la autoridad.

Artículo 162.

Los padres que ostenten la patria potestad tienen la representación legal de sus hijos menores no emancipados.

Se exceptúan:

1º. Los actos relativos a los derechos de la personalidad que el hijo, de acuerdo con su madurez, pueda ejercitar por sí mismo.

No obstante, los responsables parentales intervendrán en estos casos en virtud de sus deberes de cuidado y asistencia.

2º. Aquellos en que exista conflicto de intereses entre los padres y el hijo.

3º. Los relativos a bienes que estén excluidos de la administración de los padres.

Para celebrar contratos que obliguen al hijo a realizar prestaciones personales se requiere el previo consentimiento de éste si tuviere suficiente juicio, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 158.”

De cuanto antecede se llega a la conclusión de que la patria potestad que ejercen los padres sobre los hijos no tiene una dimensión omnipotente ni omnipresente, al quedar modulada por el principio del interés superior del menor. De este modo ni pueden imponer su criterio de manera constante ni tienen la obligación de estar permanentemente en su compañía, aspecto este que alcanza su mayor dimensión en las relaciones interpersonales y el ocio, que deben ponderarse de manera especial en atención a su edad, madurez personal, desarrollo y evolución.

3º. Aproximándonos ya al ámbito material del supuesto que se nos propone, deporte y ocio, la CE incluye entre los principios rectores de la política social y económica, el derecho a la protección de la salud, señalando en el apartado 3 que “Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.” En otro orden, el artículo 149.1.16ª reserva al Estado las bases y la coordinación general de la sanidad, pero nada dice en relación con el deporte, pese a lo cual, en virtud de títulos competenciales diversos (entre ellos, el ya señalado) recogidos en el precepto citado, regula la materia en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Por tanto, son las comunidades autónomas las llamadas para todo lo relacionado con el deporte y el ocio, para lo que cuentan con el correspondiente título competencial en materias de “promoción del deporte y de la adecuada

utilización del ocio”, que les atribuye el artículo 148.1.19ª. La comunidad autónoma extremeña lo ha asumido como competencia exclusiva en el artículo 7.1.18 del Estatuto de Autonomía vigente (también en su momento en el aprobado por Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero). La regulación extremeña de la materia se contiene principalmente en la LDEX, que ya el párrafo segundo de su exposición de motivo señala: “Dentro del marco constitucional, que ordena a los poderes públicos el fomento de la educación física y el deporte, la Ley extremeña parte de *dos principios fundamentales: El de igualdad de los ciudadanos en el acceso al deporte, y el de promoción de la actividad deportiva de base, deporte para todos.*”, principios, igualdad en el acceso al deporte y deporte para todos, que consagra en el artículo 2: “Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura garantizarán, en el ejercicio de sus respectivas competencias, el derecho de todos los ciudadanos extremeños a desarrollar y ejercitar sus facultades físicas, intelectuales y morales mediante el libre acceso a una formación física adecuada y a la práctica del deporte.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior son principios básicos de esta Ley:

1. El fomento y divulgación de la actividad física y deportiva en todos sus niveles y modalidades.
2. La promoción y el desarrollo del deporte y la actividad física en todos los ámbitos educativos y sociales, prestando especial atención al carácter formativo del deporte en edad escolar.
3. La promoción y atención de la actividad físico-deportiva en los sectores sociales más necesitados, en especial para las personas disminuidas y la tercera edad.
.../...”

Por su parte, el artículo 25.1.l), atribuye a los municipios competencias en materia de “Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.”, que también recoge y amplía el artículo 15 de la LGAMEX: “1. Los municipios podrán ejercer las siguientes competencias propias, que se despliegan sobre las siguientes áreas de actuación municipal:

.../...

d) Área de Servicios a las Personas. En las materias o ámbitos de servicios y atención a las personas, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:

.../...

3º. Ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público y titularidad municipal.”

Se completa el régimen competencial municipal en la LDEX, cuyo artículo 8, enumera establece un completo elenco competencial en la materia, del que destacamos las que interesan para el caso que nos ocupa:

“1º. En el ámbito de sus respectivos territorios, corresponde a los municipios extremeños:

- a) Promover de forma general la actividad física y el deporte en el ámbito municipal, especialmente en el área escolar, y fomentar las actividades físicas de carácter extraescolar y recreativas en el marco de las directrices de la Comunidad Autónoma de Extremadura.*
- b) Construir, ampliar, mejorar y mantener las instalaciones deportivas en su territorio.*
- c) Informar previamente el Plan Regional de Instalaciones Deportivas en aquellos aspectos que le afecten.*
- d) Velar por la plena utilización de las instalaciones deportivas de su territorio.*
- e) Llevar un censo de las instalaciones deportivas de su territorio.*
- f) Velar por el cumplimiento de las previsiones urbanísticas sobre reserva de espacios y calificaciones de zonas para la práctica del deporte y el emplazamiento de equipamientos deportivos.*
- g) Cooperar con otros entes públicos o privados para el cumplimiento de las finalidades previstas por la presente Ley.*

2º. Las Diputaciones Provinciales, en el ámbito de su territorio, podrán colaborar con los Ayuntamientos en materia deportiva, prestando asistencia técnica y económica, especialmente a aquellos pequeños municipios que carezcan de medios humanos y materiales para la redacción y ejecución de proyectos de instalaciones deportivas.”

La regulación de las piscinas se agota en la norma básica estatal, el RD 742/2013, y la norma extremeña, DEX 102/2012, que regulan las condiciones técnico sanitarias de las piscinas, entre las que se incluye el aforo de bañistas y usuarios (artículos 3, apartados 22, 23, 24 y 25, y 7 de la norma autonómica), pero que carecen de reglas o normas en materia de edad, salvo lo señalado en el artículo 3.15 de esta última norma, en relación con los vasos infantiles o de chapoteo que reserva en exclusiva a los menores de 6 años.

No obstante, la LEPAREX (norma de aplicación a las piscinas públicas de uso recreativo al estar incluidas en el Catálogo de establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos establecido en el artículo 9.28 del DEX 66/2022), regula en el artículo 41.2.c) la reserva del derecho de admisión “Cuando no se tenga la edad mínima establecida, según la normativa vigente, para acceder al establecimiento o instalación o para presenciar el espectáculo o actividad recreativa.” Además, el artículo 45, que regula la Protección de las personas menores de edad, enumera importantes restricciones en relación con el juego, actividades reservadas a mayores, acceso a Internet y venta, suministro y expedición de bebidas alcohólicas y tabaco, refiriéndose siempre a las personas menores de 18 años. Del referido precepto, procede destacar lo establecido en el apartado 3, sobre la posibilidad de establecer prohibiciones de acceso o condicionarlo: “Al objeto de asegurar la protección de las personas menores de edad, podrán establecerse reglamentariamente prohibiciones de acceso de las mismas a determinados espectáculos públicos o actividades recreativas, o condicionar su participación en ellos, siempre que ello no suponga limitación de los derechos proclamados en el artículo 20 de la Constitución.”

4º. Por último, debe recordarse en primer término que el artículo 84.1.a) de la LBRL dispone que las entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de ordenanzas, intervención que el apartado 2 del mismo precepto condiciona a que “La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.” Para ello, el artículo 4.1.a) de la misma norma confiere al municipio la potestad reglamentaria, dentro de la esfera de su competencia, de manera que nada le impide tramitar y, en su caso, aprobar el correspondiente reglamento regulador de la piscina municipal, para lo que deberá seguir el procedimiento regulado en el artículo 49 de la ley citada y 128 y siguientes de la LPACAP.

A este respecto, se ha realizado indagación entre los diversos reglamentos y ordenanzas generales de piscina (por cierto bastante escasos) y ciertamente no se ha detectado regla alguna de limitación del acceso a menores por razón de edad. Sí se ha detectado una regulación en el sentido de impedir el acceso de acompañantes a los vestuarios, salvo cuando el menor no puede valerse por sí mismo.

Ciertamente resulta extraño que la condición de menor de edad pueda impedir o limitar el acceso a la piscina pública municipal de los menores de edad que no vayan acompañados y es que seguramente esa actitud daría al traste con buena parte de las campañas de uso y utilización, fomento del deporte o realización de cursos de natación. Cualquier medida en este sentido debe estar presidida por el interés superior del menor, puesto que es ese y no otro el bien jurídico que debe ser objeto de protección, por lo que no parece encontrarse ninguna razón de peso para impedir o limitar el acceso a las instalaciones por razón de la edad, de haberlas tendrán que basarse en criterios tales como el aforo o el pago de la entrada correspondiente y, por lo que respecta al vaso, la normativa vigente obliga a tenerlo debidamente vallado, precisamente como medida para controlar el aforo, y una vez dentro, el orden para evitar cualquier riesgo potencial para el menor podrá imponerse con el rigor que demanden las circunstancias por los socorristas (artículos 3.27 y 34 del DEX 102/2011). En otro orden, conviene precisar que no parece muy probable que los padres autoricen a sus hijos para ir a la piscina si no saben nadar.

7º. De cuanto se ha expuesto se elevan al Ayuntamiento la siguientes

4. CONCLUSIONES:

1. No se detecta en el ordenamiento vigente norma alguna que regule la edad de acceso a la piscina municipal de los menores sin acompañante.
2. El Ayuntamiento podrá regular la cuestión en el correspondiente reglamento u ordenanza, reguladores del servicio de las instalaciones de la piscina.
3. En todo caso, la regulación que pretenda introducirse debe llevarse a cabo con atención al principio del interés superior del menor y con aplicación de los criterios generales y los elementos generales de ponderación establecidos en el artículo 2 de la LOPJM.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo

solicitado por el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022