

EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTIVA CON FINES DE SALUD EN LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA Y DE SALUD PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Javier Luna Quesada y Francisco Miguel Bombillar Sáenz

Profesores del Departamento de Derecho Administrativo.

Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte.

Universidad de Granada

RESUMEN

El estudio traslada la experiencia normativa andaluza en torno al fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud.

ABSTRACT

The paper analyzes the Andalusian experience regarding the promotion of physical and sports activity for health purposes.

PALABRAS CLAVE

Actividad física. Deporte. Salud

KEY WORDS

Physical activity. Sport. Health promotion

FECHA FINALIZACIÓN TRABAJO

La redacción de este trabajo está cerrada a fecha de 7 de octubre de 2011.

1. INTRODUCCIÓN

A través del presente estudio queremos trasladar al lector la experiencia normativa en torno al fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud emprendida en los últimos años por la Comunidad Autónoma andaluza.

Le corresponde al Poder autonómico –y, en particular, al andaluz, que tiene competencia exclusiva tanto en materia de deporte como de salud¹, ámbito al que se ciñe este estudio– desarrollar, completar y, en su caso, crear normas para la promoción de la actividad física y el deporte, incluyendo en sus textos normativos (deportivos y no deportivos) todos aquellos aspectos que se estimen necesarios para incentivar el desarrollo por la población de actividades asociadas al deporte de ocio saludable y que faciliten, por ello, la incorporación del conjunto de la población a una práctica deportiva real, cotidiana y, por ende, saludable.

¹ El artículo 72 del Estatuto de Autonomía asigna, de forma exclusiva, a la Comunidad Autónoma andaluza la ordenación de las materias relacionadas con el deporte. Por su parte, el artículo 55.1 otorga a Andalucía competencia exclusiva sobre organización, funcionamiento interno, evaluación, inspección y control de centros y servicios sanitarios, sin perjuicio de las competencias estatales en este campo; mientras que el artículo 55.2 establece la competencia compartida con el Estado de la Comunidad Autónoma andaluza en materia de sanidad interior y, en particular, sobre la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos.

Les compete a los Poderes públicos, especialmente a las Comunidades Autónomas y a los Ayuntamientos, promover una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo, al objeto de definir e implementar estrategias coherentes para reducir el sobrepeso, la obesidad y otros riesgos para la salud que asolan a nuestra ciudadanía, así como para promover un estilo de vida activo².

En el presente trabajo se analiza, bajo esta premisa, la normativa andaluza vigente³ así como los borradores de la nueva Ley del Deporte, que pretende reemplazar a la actual de 1998, y de la Ley Reguladora de las Profesiones del Deporte, que regula esta cuestión “ex novo”, y que en la actualidad se encuentran en fase de estudio por las Administraciones competentes y los colectivos interesados (federaciones deportivas, asociaciones deportivas, asociaciones y colegios profesionales, etc.), y próximas a su remisión al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyectos de ley; así como la futura Ley de Salud Pública de Andalucía, tramitada en la actualidad como proyecto de ley por el Parlamento andaluz⁴.

En particular, el proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía, que desarrolla los aspectos de salud pública contenidos en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, introduce la perspectiva de la salud colectiva como eje transversal de las políticas, dejando atrás el carácter asistencial del sistema sanitario para abundar en las políticas de prevención y promoción de la salud, prestando una especial atención a la promoción de la actividad física y el deporte como medio para mejorar la salud.

Este texto establece también derechos de nueva generación como, en nuestro caso, el derecho a la información adecuada sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgos y con el mejor aprovechamiento, y el derecho a disponer de planes de promoción de actividades físicas saludables. La Ley sitúa así a la ciudadanía, informada y

responsable, en el centro de las decisiones sobre su salud y su forma de vivir, superando así la visión de la ciudadanía como sujeto pasivo receptor de mensajes sobre cómo vivir una vida más saludable.

No obstante, ya desde la aprobación y posterior entrada en vigor, en 1998, de la Ley del Deporte andaluza⁵, aún vigente, los Poderes públicos en Andalucía, especialmente los Ayuntamientos, han trabajado con la idea de generalizar la práctica deportiva entre la ciudadanía, especialmente por los efectos saludables que la actividad física y el deporte, practicados de forma adecuada, producen.

En línea con lo expuesto, los Ayuntamientos andaluces⁶ han puesto en marcha a lo largo de los últimos veinte años diversos programas de deporte y salud. De este modo, el propósito de la futura Ley de Salud Pública en Andalucía de promover una práctica deportiva adecuada según las circunstancias personales y sociales hoy es ya, como comprobaremos a lo largo de este trabajo, una realidad, a cuya consolidación contribuirá la entrada en vigor de este texto legislativo. Valga como ejemplo a este respecto la labor desempeñada por el servicio de información y asesoramiento del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Sevilla sobre la práctica deportiva más adecuada, que encuentra ahora acomodo en los dictados del artículo 10 del proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía.

Estas novedades normativas se han visto acompañadas de un profundo cambio en los hábitos de la sociedad andaluza, en tanto que los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Comunidad Autónoma han asumido, de forma más o menos generalizada, la práctica de actividades físicas y deportivas como un hábito saludable, generalizable a la mayoría de los individuos, independientemente de su edad, sexo o situación socio-económica, siendo así que, consecuentemente, el deporte ha dejado de ser patrimonio exclusivo de una minoría, representada casi exclusivamente por los niños en edad escolar y los deportistas de competición, para llegar a los más diversos grupos de población (mayores, discapacitados, inmigrantes, presos...).

² En este trabajo compartimos las ideas brillantemente expuestas por RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel: “La protección de la salud a través del derecho administrativo social: Derecho deportivo y otros sectores del ordenamiento”, *Anuario iberoamericano de derecho deportivo*, núm. 1, 2009, pp. 37-69.

³ Esto es, la Ley del Deporte de Andalucía, el Decreto de Acreditación de Centros Deportivos, la normativa andaluza sobre Deporte Escolar o, fuera del ámbito deportivo, pero con incidencias en esta cuestión, las leyes andaluzas en materia de mayores, personas con discapacidad y menores.

⁴ Puede consultarse este proyecto de ley en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA)*, núm. 736, de 2 de septiembre de 2011.

⁵ Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte (*BOJA* núm. 148, de 29 de diciembre).

⁶ Sobre el papel de estos Ayuntamientos, en especial, tras la entrada en vigor de la Ley de Autonomía Local andaluza, véase LUNA QUESADA, Javier.: “Consideraciones generales sobre la incidencia de la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la gestión del deporte municipal”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 3-17.

No obstante, aún queda un extenso camino por recorrer⁷. Lo cierto es que la práctica de la actividad física y deportiva en España ha sufrido un cierto retroceso o paralización en la década actual y presenta valores todavía muy inferiores a la mayor parte de los países europeos. Así, por ejemplo, la práctica de la educación física escolar ha disminuido y la de la población infantil se ha estancado.

Es más, paradójicamente, la Comunidad andaluza se encuentra entre las cuatro Comunidades Autónomas del Estado español con una mayor índice de sobrepeso y obesidad en su población, a la par que es la Comunidad con una tasa de inactividad física más elevada⁸.

Todo ello, es especialmente grave porque la práctica de la actividad física y el deporte influyen de manera notablemente positiva, siempre que se realice de forma adecuada, en la salud de la población⁹. La evidencia científica de los beneficios de la práctica de la actividad física y su impacto en la salud individual y colectiva de la población es incuestionable¹⁰.

⁷ En efecto, queda aún mucho por hacer, por lo que, en junio de 2011, se presentó por la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía la campaña *Andalucía, deporte de por vida*, con el objetivo de fomentar la actividad física como rutina saludable y elevar el índice de la práctica deportiva entre todos los ciudadanos andaluces, que actualmente se sitúa cerca del 38%.

⁸ Véase, a este respecto, el *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, versión de 1 de junio de 2009, aprobado por el Consejo Superior de Deportes [online]. Disponible en la URL: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/plan-integral/PlanIntegralAD1.pdf> [Con acceso el 7.10.2011].

⁹ Así lo perciben la mayoría de los encuestados en el *Estudio sobre los hábitos de los andaluces ante el deporte* [online], elaborado por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, a través de la Empresa Pública de Deporte Andaluz.

Disponible en la web del Consejo General de los Ilustres Colegios Oficiales de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte de España, en la siguiente URL: http://www.consejo-colef.es/descargas/2010habitos_deportivos_andalucia.pdf [Con acceso el 7.10.2011].

¹⁰ Diversos estudios epidemiológicos han mostrado, de forma consistente, la relación entre actividad física y reducción del riesgo coronario. Algunas otras enfermedades también se han asociado a la inactividad física como son, por su importancia, la diabetes mellitus, la hipertensión arterial o la osteoporosis. Véase al efecto *Sistema Nacional de Salud de España 2010*, monografía publicada en formato digital [online], elaborada por el Instituto de Información Sanitaria del Ministerio de Sanidad. Disponible en la URL: <http://www.msc.es/organizacion/sns/libroSNS.htm> [Con acceso el 7.10.2011].

Razones que justifican sobradamente el hecho de que la relación entre actividad física y salud sea objeto de una especial atención por parte de los Poderes públicos, estatales y autonómicos, en una sociedad sedentaria y sobrealimentada como la actual, amenazada por las enfermedades asociadas al sedentarismo y a la obesidad –las llamadas enfermedades hipocinéticas (aquellas provocadas por la falta de movimiento), en donde la práctica deportiva se convierte en una estrategia de salud preventiva y, en muchos casos, curativa.

En este sentido, en el plano estatal, con el fin de impulsar, para el conjunto de la población, el acceso universal a una práctica deportiva de calidad, que mejore la salud individual y colectiva, y posibilite su incremento sustancial, el Consejo Superior de Deportes ha elaborado un *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*, a ejecutar en el período de 2010 a 2020, en estrecha relación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las Universidades y otros organismos ministeriales¹¹.

En el plano autonómico, nosotros nos centraremos en el estudio del fomento de la práctica deportiva saludable, ligada a una alimentación equilibrada, recogido en la actividad de planificación –deportiva y de salud– emprendida por la Junta de Andalucía, a través de sus Consejerías de Salud y de Turismo, Comercio y Deporte. Para ello, analizaremos, en concreto, los siguientes planes: el Plan General del Deporte de Andalucía, el Plan Estratégico del Deporte andaluz, el Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía, el III Plan Andaluz de Salud, el Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada, el II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía y, de plena actualidad, el futuro Plan Local de Salud que trae consigo la nueva Ley de Salud Pública de Andalucía.

Las disposiciones recogidas en estos instrumentos de planificación han encontrado acomodo en los programas deportivos en materia de promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud elaborados por los Ayuntamientos que conforman la Comunidad Autónoma andaluza.

Desde este enfoque, en este trabajo de investigación vamos a centrarnos en el ejemplo normativo y planificador andaluz, en la labor llevada a cabo por

¹¹ Conviene recordar que, con anterioridad a este plan, el Ministerio de Sanidad aprobó la *Estrategia Naos* para luchar contra la obesidad y el sedentarismo a través de la actividad física y el cambio en los hábitos de alimentación.

los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma andaluza con vistas a promover la actividad física y el deporte con fines de salud, incorporando el conjunto de la población andaluza a una práctica deportiva real, cotidiana y, por ende, saludable, de la que todos nosotros, como ciudadanos, podamos beneficiarnos.

2. NUEVOS RETOS EN LA SALUD PÚBLICA: LOS EFECTOS BENEFICIOSOS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE PARA LA SALUD

La relación entre salud y actividad física se conoce desde la Antigüedad, como pone de manifiesto Miguel Ángel RECUERDA GIRELA, a quien aquí seguimos¹², identificándose la actividad física y la alimentación como dos factores claves que inciden en nuestro estado de salud. En este sentido, es famosa la máxima de Juvenal «*mens sana in corpore sano*» y la concepción que la escuela hipocrática¹³ griega tenía del concepto “*diata*”, origen etimológico de nuestra palabra “dieta”, que entronca con la idea de recta ordenación del régimen –integral– de vida, que comprende todos sus aspectos básicos, y donde se incluye la alimentación y el ejercicio físico.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁴ define la actividad física como “todos los movimientos que forman parte de la vida diaria, incluyendo el trabajo, la recreación, el ejercicio y las actividades deportivas”. Se trata de un concepto sumamente amplio, que engloba cualquier movimiento corporal producido por el aparato locomotor, gracias a la contracción de la musculatura, que suponga consumo de energía. Cuando la actividad se estructura y sistematiza con el objetivo de mejorar alguna de las funciones orgánicas, la denominamos “ejercicio”, y cuando se somete a una serie de reglas preestablecidas, entraríamos en el mundo del “juego” o del “deporte”.

A este respecto, Yolanda ESCALANTE constata cómo la práctica de la actividad física en la población es cada vez menos frecuente, de manera especial en

los niños¹⁵, pese a que el cuerpo del ser humano está diseñado para moverse y, es más, necesita hacerlo, muy especialmente en su infancia.

A mayor abundamiento, acrecentando la gravedad de este problema, la referida autora¹⁶ expone con acierto cómo a ello debemos de sumar una falta de planificación de los programas de ejercicio físico relacionados con la salud, lo que limita su eficacia de cara a mejorar la condición física de la población.

Ismael FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ¹⁷, por su parte, nos alerta sobre el aumento alarmante en España de las denominadas enfermedades hipocinéticas¹⁸, tales como las cardiopatías coronarias, la hipertensión, la diabetes y la osteoporosis, entre otras; así como un aumento espectacular de la obesidad¹⁹.

¹⁵ La obesidad –otro de los factores de riesgo para las enfermedades cardiovasculares– afecta a entre el 8 y el 25% de los adultos de la UE, y a uno de cada cinco niños europeos. La Asociación Española de Pediatría ha alertado de que el sobrepeso y la obesidad infantil que sufre España es “mucho más peligrosa” que la que padecían los niños de hace 20 años, y no sólo porque ésta esté aumentando y afecte ya a casi la mitad de los niños de 6 a 9 años, sino porque conlleva complicaciones “más graves” que entonces. Véase el boletín, editado por la Consejería de Comercio, Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, *Noticias de Medicina del Deporte*, núm. 229.

¹⁶ ESCALANTE, Yolanda: “Actividad física, ejercicio físico y condición física en el ámbito de la salud pública”, *Revista Española de Salud Pública*, Vol. 85, núm.4, 2011, pp. 325-328.

En palabras de esta autora: «en algunas ocasiones los programas que llegan a la ciudadanía están lejos de contar con la planificación y estructuración requerida, o no se sustentan en un soporte científico claro. Por ejemplo, son escasos los estudios sobre programas de ejercicio físico tan de moda como el aquaerobic o el pilates. Así, parece necesario que desde el ámbito de la Salud Pública se fomente la práctica de programas de ejercicio físico bien planificados que permitan una mejora de la condición física relacionada con la salud».

¹⁷ Véase FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Ismael: *Actividad física y Salud, dos caras de una misma moneda* [online]. Disponible en la URL: <http://www.arenasport.com/descargas/Art%EDculo%20revista.pdf> [Con acceso el 7.10.2011].

¹⁸ Dada la situación de los países desarrollados en la actualidad con respecto a la práctica de actividad física, los expertos americanos han descrito ya un conjunto de patologías conocidas como enfermedades hipocinéticas. En los EE.UU., incluso se ha acuñado el término S.e.D.S. (*Sedentary death syndrome* o síndrome de la muerte sedentaria) para englobar todas aquellas enfermedades que se agravan por la falta de ejercicio físico. Ahora se engloban 35 procesos bajo esta denominación, por nombrar sólo algunos: la hipertensión, la hiperlipidemia, episodios de ansiedad y estrés, enfermedades vasculares periféricas, infartos, osteoporosis, apneas de sueño, cáncer de colon, etc.

¹⁹ La tasa nacional de obesidad y sobrepeso ha rebasado ya la frontera del 40%. España está entre los primeros Estados de la Unión Europea con este problema y nos vamos acercan-

¹² RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel: “La protección de la salud a través del derecho administrativo social...”, *op. cit.*, en esp., pp. 43 y ss.

¹³ LAIN ENTRALGO, Pedro: *La medicina hipocrática*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, p. 320.

¹⁴ A la luz del *Informe sobre la Salud en el Mundo 2002 “Reducir los Riesgos y Promover una Vida Sana”* de la Organización Mundial de la Salud [online]. Disponible en la URL: <http://www.who.int/whr/previous/es/> [Con acceso el 7.10.2011].

Todo ello cuando son incuestionables, desde el punto de vista científico, los beneficios que comporta la práctica de la actividad física y su impacto en la salud individual y colectiva de la población. Por ello, cada vez son más las llamadas de atención de las organizaciones profesionales y políticas de la salud, como la OMS, que reclaman la necesidad de un impulso decidido a la generalización de la actividad física en nuestra sociedad²⁰; ya que la falta de actividad física eleva la incidencia del sobrepeso, la obesidad y una serie de enfermedades crónicas, como las cardiovasculares o la diabetes, que disminuyen la calidad de vida, ponen en riesgo la misma y constituyen una carga para los presupuestos sanitarios y para la economía²¹.

Y es que, junto a las razones sanitarias ya apuntadas, hemos de sumar, además, razones de índole económica: un aumento de la práctica deportiva conlleva un menor gasto sanitario, como dejó patente un estudio de la Fundación Andalucía Olímpica realizado en el año 2001²².

La OMS recomienda un mínimo de treinta minutos diarios de actividad física moderada para adultos y de sesenta minutos para niños (que incluye el deporte, pero no se limita sólo a él). Las autoridades

do a pasos agigantados al país paradigmático de la obesidad mundial: los Estados Unidos.

²⁰ La Organización Mundial de la Salud estima que la inactividad física causa, en conjunto, 1,9 millones de defunciones a nivel mundial y que está detrás de un 10% a un 16% de los casos de cáncer de mama, cáncer colorrectal y diabetes mellitus y aproximadamente un 22% de los casos de cardiopatía isquémica.

²¹ Véase el *Libro Blanco sobre el Deporte* elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 11.07.2007. COM (2007) 391 final. Diversas iniciativas a nivel de la Unión Europea han puesto de manifiesto la estrecha relación entre la actividad física y la buena o mala salud de la población. En este campo, resulta de especial interés la propuesta de la Unión Europea de que parte de los fondos que se obtienen por la comercialización de los grandes eventos deportivos se destine al fomento de la práctica deportiva con fines de salud.

Al efecto, véanse las *Directrices de actividad física de la UE. Actuaciones recomendadas para apoyar la actividad física que promueve la salud*, publicadas en la página web institucional del Consejo Superior de Deportes [online]. Disponible en la URL: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/dep-salud/Directrices-Actividad-Fisica-UE-web.pdf> [Con acceso el 7.10.2011].

²² Sobre la base de que cada persona con hábitos deportivos produce un ahorro sanitario anual en Andalucía de 21.000 pesetas de media (126.21€), el estudio asegura que la Consejería de Sanidad de la Junta de Andalucía dejaría de gastar 34.000 millones anuales (204.344.115,49€) gracias a una suficiente rutina deportiva.

públicas y las organizaciones privadas de los Estados miembros deberían contribuir a alcanzar este objetivo. Estudios recientes, como el Libro Blanco sobre el Deporte de la Comisión Europea, muestran que no se está progresando lo suficiente.

La Comisión Europea recomienda que se fomente en los Estados miembros, a nivel ministerial, una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo, al objeto de definir e implementar estrategias coherentes para reducir el sobrepeso, la obesidad y otros riesgos para la salud.

En este contexto, la Comisión anima a los Estados miembros a estudiar la manera de promover el concepto de “vida activa” a través de los sistemas nacionales de educación y formación, incluida la formación del personal docente. En esta línea se mueve, en Andalucía, el Plan andaluz para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada, elaborado por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, y que examinaremos más adelante.

En el ámbito de la Unión Europea, a fin de mejorar la salud pública, hemos de destacar la utilización de la actividad física y el deporte como estrategia de salud pública para la prevención y el control de enfermedades, tanto en el Programa de acción comunitaria para el fomento de la salud (1996-2002)²³ como en el Programa de acción comunitaria en el sector de la salud (2003-2008)²⁴. Estos instrumentos comunitarios luchan contra factores de riesgo como el tabaquismo y el alcohol, y promueven modos de vida saludable, principalmente, fomentando la práctica de actividad física y deportiva y el seguimiento de una dieta equilibrada.

Pese a todo lo dicho anteriormente, las experiencias de promoción de la actividad física y el deporte en el ámbito sanitario andaluz son escasas, no así en el ámbito deportivo local, donde se han acogido las llamadas de atención de la OMS y de la Unión Europea para que se fomente el deporte y la actividad fisi-

²³ Decisión 96/645/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de marzo de 1996, por la que se adopta un programa de acción comunitario de fomento, de información, de educación y de formación en materia de salud, en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública (1996-2000) [DO L 95 de 16.04.1996]. Modificado por la Decisión 521/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se prorrogan algunos programas de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública [DO L 79 de 17.03.2001].

²⁴ Decisión 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, por la que se adopta un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) [DO L 271 de 09.10.2002].

ca con fines de salud, como una estrategia sanitaria más en el campo de la salud pública. En este sentido, como podremos comprobar a lo largo de este trabajo, los Ayuntamientos andaluces prestan una amplia oferta de servicios deportivos saludables e incluso se han llevado a cabo experiencias de sustitución de medicación por actividad física, como en el caso del Ayuntamiento de La Algaba (Sevilla), en colaboración con el Servicio Andaluz de Salud, a la que nos referiremos en el presente estudio por su especial interés.

3. LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PODERES PÚBLICOS DE FOMENTAR LA PRÁCTICA DEL DEPORTE CON FINES DE SALUD Y SU DESARROLLO EN LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA Y DE SALUD

Desde este trabajo defendemos la obligación constitucional de los poderes públicos de fomentar la práctica del deporte con fines de salud, a la luz de la interpretación que del término “deporte” se ha realizado tanto por la jurisprudencia como por la doctrina (CAZORLA PRIETO, JIMÉNEZ SOTO, REAL FERRER o DE LA PLATA CABALLERO²⁵). Todo ello, principalmente, en base a tres pilares: la propia ubicación sistemática del artículo 43.3 de nuestra Constitución²⁶, la postura a este respecto de los orga-

²⁵ Véase, por ejemplo, DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea de Madrid CEES IAD, Madrid, 2001.

²⁶ Como es sabido, el artículo 43.3. de la Constitución dispone: “Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”. El deporte no es presentado en el artículo 43.3 CE como un derecho, sino como un principio rector. Lo que implica, en virtud del artículo 53.3 CE, que su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y que sólo podrá ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen. No obstante, el propio Tribunal Supremo (en Sentencia de 9 de mayo de 1986) indicó que este tipo de principios no eran meras normas programáticas. Su eficacia no se circunscribe al campo de la retórica política. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación.

No obstante, aunque no hay reconocido directamente un derecho al deporte en la Constitución, sí hay un reconocimiento indirecto o tangencial del mismo, en la medida en que hay una obligación de promoverlo por parte de los poderes públicos (AGUIRREAZKÚENAGA). En este sentido, por ejemplo, se manifiesta el artículo 2, letra a), de la Ley del Deporte andaluza, donde se contempla como uno de los principios rectores de los Poderes públicos de Andalucía en su actividad de fomento del deporte y tutela de su ejercicio: «el derecho de

nismos internacionales²⁷ y/o el reconocimiento jurisprudencial propiciado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1988²⁸.

De la lectura de estos documentos, se colige, claramente, que el deporte representa un bien jurídico querido por nuestro Constituyente, que está íntimamente relacionado con otros bienes jurídicos como la salud, el ocio y la educación (BARRANCO VELA), y que debe ser fomentado por los Poderes públicos con el objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio²⁹. Los Poderes públicos –en especial, los Ayuntamientos³⁰– han de promover la práctica deportiva del ciudadano de a pié, como actividad espontánea, desinteresada y lúdica, con fines educativos y sanitarios. No toda práctica deportiva

todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna».

²⁷ Por ejemplo, téngase en cuenta la Carta Europea del Deporte para Todos, de 1976, donde se afirma que «Todo individuo tiene derecho a la práctica del deporte», siendo en su artículo 2 donde se señala que «La promoción del deporte, como factor importante del desarrollo humano, debe ser favorecida y sostenida de forma apropiada por los fondos públicos» (artículo 1); o la Carta Europea del Deporte, de 1992, donde se recoge, por su parte, que «Se tomarán medidas que permitan a todos los ciudadanos la posibilidad de que practiquen deporte y, si fuera necesario, medidas suplementarias que permitan a los individuos o a los jóvenes dotados, así como a las personas o grupos desfavorecidos o con minusvalías beneficiarse realmente de estas posibilidades» (artículo 4.2).

²⁸ Un brillante estudio de estos tres pilares se contiene en JIMÉNEZ SOTO, Ignacio: “El derecho al deporte y al ocio”, en MOLINA NAVARRETE, C., MONEREO PÉREZ, J. L. y MORENO VIDA, M^a N. (Coords.): *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, pp. 1567-1606.

²⁹ Ver estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, Rafael: “El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte”, en DE LA PLATA CABALLERO, N. (Dir.): *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2002.

³⁰ Tanto la Ley del Deporte de Andalucía [el artículo 7.1.a) sostiene que a los Ayuntamientos le corresponde “La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos”] como el Estatuto de Autonomía de Andalucía [en su artículo 92.2 m) determina que los Ayuntamientos tienen competencias propias en los términos que determinen las leyes en materia de promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público] y la recientemente aprobada Ley de Autonomía Local de Andalucía (en cuyo artículo 9.18 se reconoce a los Ayuntamientos Andaluces competencias para la promoción del deporte base y deporte para todos) reservan a los Ayuntamientos andaluces la competencia de promocionar el deporte –y, en especial, el deporte para todos– en sus respectivos ámbitos territoriales de competencia.

debe ser objeto de la misma promoción; los Poderes públicos han de prestar una especial atención a la actividad física realizada con objetivos fundamentales de ocupación del tiempo libre y mejora de la salud.

No le cabe ninguna duda a nuestro Tribunal Supremo³¹ de la especial promoción a la que obliga nuestro Texto constitucional de la práctica deportiva con fines educativos y sanitarios. Para el Tribunal Supremo es éste el sentido y significado que se le ha dado al término “deporte” en la Constitución. Para nuestro Alto Tribunal, el fenómeno deportivo que ha de ser objeto de fomento por parte de los Poderes públicos es el “deporte activo” o “deporte popular”³², que contribuye a mejorar la salud o a prevenir aquella. Es sobre este deporte sobre el que obliga la Constitución a los Poderes públicos a emplear todas las técnicas de intervención administrativa de que se dispongan, desde el fomento³³ hasta la prestación de servicios de forma directa o indirecta.

En este sentido, en el Fundamento Jurídico 7º de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 1988, éste afirma: «la circunstancia de que la disposición que establece el deber de fomento del deporte es un apartado del precepto donde se reconoce el derecho de todo ciudadano a la protección de su salud y, en buena medida el apartado que alude al «fenómeno deportivo» está imbuido del espíritu de todo el artículo 43, la protección a la salud, lo cual sólo se puede lograr mediante el deporte activo y cuanto más extendido mejor, es decir, mediante el deporte popular» (o “deporte para todos”³⁴).

³¹ Véase al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 1988.

³² REAL FERRER clasifica los campos de la actividad deportiva en la forma que sigue: a) Deporte aficionado, de masas, para todos o popular; b) Deporte Profesional y c) Deporte de alta competición. Véase REAL FERRER, Gabriel: *Derecho Público del Deporte*, Civitas, Madrid, 1991, p. 166.

³³ La Constitución española, en su artículo 43.3, obliga a los Poderes públicos a fomentar el deporte. Para no entrar de nuevo en la polémica que se suscitó recién aprobada la Constitución sobre el alcance y significado del término “fomento”, que desde el punto de vista del Derecho Administrativo es una técnica de intervención administrativa, con gran acierto se utiliza la expresión “promocionar”, que es un término más amplio, que comprende el uso de todas las técnicas de intervención administrativa de que dispone la Administración Pública.

³⁴ El “deporte para todos” es un concepto diferenciado de otras prácticas más competitivas y agonísticas. Reivindica la esencia original del deporte moderno y tiene como meta inicial la preservación de los elementos constitutivos del ocio (ocupación voluntaria, descanso, diversión, formación, información, participación social, capacidad creadora, recupera-

Un deporte de cuyos efectos positivos sobre la salud y el bienestar han de poder beneficiarse todos los ciudadanos y ciudadanas, prestando una especial atención, como así lo proclama el artículo 3 de la Ley del Deporte andaluza (con un mandato expreso a los Poderes públicos andaluces), a los niños, jóvenes, mujeres, personas mayores, a los discapacitados, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en consideración aquellas zonas (municipios pequeños, zonas de difícil acceso o barrios marginales) o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social (tales como inmigrantes, toxicómanos, reclusos...)³⁵.

El deporte se erige como un factor corrector de desequilibrios sociales, un elemento favorecedor de la inserción social y, por supuesto, un elemento determinante de la calidad de vida que incide decisivamente sobre la salud física y mental de quienes lo practican, en conexión con la definición amplia de salud propuesta por la OMS³⁶. Por ello, toda la po-

ción). Este deporte se desarrolla desde el placer por el movimiento, buscando valores higiénicos de salud física y mental, y como búsqueda de ocupación del ocio, independientemente de la edad, el sexo, la capacidad física. A tenor de lo dispuesto en el *Plan General del Deporte de Andalucía*, en especial, pp. 238 y ss.

³⁵ La Ley del Deporte estatal es, en este campo, mucho más escueta que nuestra norma autonómica: en su artículo 4, apartado 1, atiende a la promoción de la práctica deportiva realizada por los jóvenes, y en su apartado 2, a la realizada por las personas con minusvalías, olvidándose, así, de la mujer y de las personas mayores. La Administración del Estado, por otra parte, sí procurará los medios necesarios que posibiliten a los deportistas residentes en los territorios insulares y de Ceuta y Melilla la participación en competiciones deportivas no profesionales de ámbito estatal en condiciones de igualdad.

³⁶ En esta dirección, confirmando nuestra posición, se pronuncian tanto la Exposición de Motivos de la Ley del Deporte estatal: «El deporte se constituye como un elemento fundamental del sistema educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud y, por tanto, es un factor corrector de desequilibrios sociales que contribuye al desarrollo de la igualdad entre los ciudadanos, crea hábitos favorecedores de la inserción social y, asimismo, su práctica en equipo fomenta la solidaridad. Todo esto conforma el deporte como elemento determinante de la calidad de vida y la utilización activa y participativa del tiempo de ocio en la sociedad contemporánea»; como de la Ley del Deporte andaluza: «La práctica deportiva constituye hoy un fenómeno social de especial trascendencia; por una parte, se ha confirmado su importancia como elemento coadyuvante a la salud física y mental de quienes lo practican, por otra parte, se ha revelado como un gran factor de corrección de desequilibrios sociales, crea hábitos favorecedores de la inserción social, canaliza el cada vez más creciente tiempo de ocio y fomenta la solidaridad mediante su práctica en grupo o en equipo».

blación, sin exclusiones, debe poder acceder a sus beneficios.

En este sentido, en primer lugar, todos los programas públicos de desarrollo del deporte incorporarán, a nivel estatal y autonómico, la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución³⁷, ya que el deporte sigue siendo un territorio muy estereotipado, marcado por el género, en el que se reproducen los modelos dominantes y la clásica división de roles.

Ha sido muy tardía la incorporación de la mujer al mundo del deporte y de la actividad física. El acceso a la práctica deportiva tiene que ser un derecho universal del que la mujer no puede verse privada. Muchos han sido los factores que han generado esta situación, principalmente, por un lado, la falta de tiempo libre, al haber ocupado ésta la mayor parte de su tiempo en hacer posible el de otras personas³⁸, y, por otro, las rígidas estructuras que tradicionalmente han caracterizado al mundo del deporte y que han discriminado el acceso y participación de la mujer en todos los niveles deportivos. Por ello, es más que necesaria la integración del objetivo de la igualdad real también en el diseño y en la aplicación de las políticas deportivas y de ocio (*mainstreaming*).

El fomento del deporte prestará también una especial atención a los niños, a los jóvenes, a las personas mayores, a los discapacitados (físicos, psíquicos³⁹, sensoriales o mixtos), así como a los sectores

sociales más desfavorecidos; es decir, a todos aquellos colectivos que presentan unas necesidades especiales y que requieren, por ello, una mayor atención por parte de los Poderes públicos.

De ello no sólo se da cuenta, en Andalucía, en lo que atiene a la práctica de la actividad física, en la propia Ley del Deporte andaluza, si no que también las diferentes normas sectoriales que se ocupan de regular la intervención de la Administración autonómica y local en relación con estos colectivos hacen específicas menciones a este respecto⁴⁰. Basten tres ejemplos en apoyo de nuestras palabras:

El artículo 37 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores⁴¹, en donde se establece que se fomentarán las actividades deportivas (adecuadas a sus necesidades) de las personas mayores, facilitándoles, por ejemplo, el uso y disfrute de instalaciones deportivas.

El artículo 12.2 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor, donde se afirma que todos los menores tienen derecho a que el juego forme parte de su actividad cotidiana, como elemento esencial para su desarrollo evolutivo y proceso de socialización, y que las Administraciones públicas fomentarán la realización de actividades deportivas y recreativas, así como la creación y ampliación de las instalaciones deportivas que éstos necesitan⁴².

O, por último, el artículo 45 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía, donde se proclama que las Administraciones públicas establecerán los cauces normativos y las medidas de fomento adecuadas para

³⁷ Así lo proclama, a nivel estatal, el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y, a nivel andaluz, el artículo 4 del borrador de la futura Ley del Deporte de Andalucía. Este aspecto ha sido estudiado con detalle por uno de los autores de este artículo: BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: "La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza", *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 17-47; y "El derecho a la salud de la mujer deportista profesional", *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18 (2006-2), pp. 31-46.

³⁸ Véase COMISIÓN CONSULTIVA EMAKUNDE: "Mujeres y ocio: ser en otro espacio, en otro tiempo", en SETIÉN, M. L. y LÓPEZ MARUGÁN, A. (Eds.): *Mujeres y ocio: nuevas redes de espacios y tiempos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2002, pp. 87 y 89; así como MURILLO DE LA VEGA, Soledad: *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1996, y BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa: *Mujer y Constitución: La construcción jurídica del género*, Feminismos, Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, Madrid, 2005.

³⁹ Tomemos en este campo como referencia el *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía, 2008-2012* de la Consejería Salud de la Junta de Andalucía; o el *Plan Municipal de*

Actuación Integral con Personas con Discapacidad, 2005-2010 del Excmo. Ayuntamiento de Córdoba.

⁴⁰ Nos remitimos a los interesantes trabajos de Francisco J. DURÁN RUIZ en este ámbito: "El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía", *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 137-162; o, particularizado en el campo de la extranjería, "El derecho al deporte de los extranjeros: una oportunidad para la integración (con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza)", *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 2, 2002, pp. 39-75.

⁴¹ Las especiales implicaciones de este colectivo con la actividad física han sido analizadas en LUNA QUESADA, Javier y DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: "Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte", *Derecho deportivo*, núm. 3-4, 2003, pp. 139-151.

⁴² A este fin, se promoverán las actuaciones urbanísticas destinadas a ampliar o crear los equipamientos e instalaciones necesarios y adecuados, en función de la población infantil y juvenil existente en la zona.

facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las actividades deportivas. Las entidades responsables de esta oferta contarán con los profesionales adecuados en las actuaciones que desarrollen⁴³, y prestarán una especial atención a la incorporación en este ámbito de las nuevas tecnologías, pues éstas permiten y mejoran el uso y disfrute de estos recursos por parte de este colectivo.

Los Ayuntamientos, como Poder público andaluz, están obligados, pues, a fomentar el deporte entre sus ciudadanos y ciudadanas, prestando una especial atención a los grupos más desfavorecidos o que presentan necesidades especiales, en consonancia con el artículo 3 de la Ley del Deporte andaluza. Ello se traduce, en la práctica, en diversas y exitosas iniciativas puestas en marcha por los Ayuntamientos andaluces en relación con estos colectivos; en especial, con las personas mayores⁴⁴, las personas con discapacidad⁴⁵ o los menores en situación de riesgo⁴⁶.

4. ACTIVIDAD FÍSICA Y SALUD EN LA NUEVA LEY ESTATAL SOBRE SALUD PÚBLICA

Volviendo al ámbito estatal, hemos de tener muy en cuenta la reciente aprobación por el Congreso de los Diputados de la Ley General de Salud Pública⁴⁷. Esta norma, promovida por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, garantiza la extensión universal del derecho a la asistencia sanitaria pública a toda la población. Destaca, sin embargo, la escasa mención que se hace en la misma de la práctica regu-

⁴³ Véase, a modo de ejemplo, el *Plan de Acción para las Personas Mayores, 2003-2007* del IMSERSO, Ministerio de Trabajo del Gobierno de España.

⁴⁴ La Diputación de Málaga, como se verá más adelante, ha sido pionera en la implantación de programas deportivos especialmente dirigidos a mayores.

⁴⁵ El Ayuntamiento de Granada, con la creación de la Oficina Municipal del Deporte Adaptado, ha sido pionero en la realización de un programa de actividades deportivas dirigido a las personas con discapacidad. Puede consultarse esta iniciativa [online] en la siguiente URL: www.pmdgranada.org

⁴⁶ La práctica deportiva contribuye a la adquisición de valores y de un estilo de vida saludable. Esa es la experiencia del Ayuntamiento de Granada en los programas de colaboración con las Asociaciones de Vecinos para la ejecución de actividades deportivas en barrios ubicados en zonas de actuación preferencial, en los que el deporte sirve de medio para la integración y la adquisición de hábitos saludables. También puede consultarse esta experiencia en la web del Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada: www.pmdgranada.org [Con acceso 7.10.2011].

⁴⁷ Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (BOE, núm. 240, de 5 de octubre de 2011).

lar de la actividad física como herramienta de prevención en materia de salud pública. En esta nueva norma estatal apenas se alude a la actividad física, pese a la declaración de “intenciones” que se contiene al respecto en su Exposición de Motivos⁴⁸, como medida principal de prevención ante enfermedades no transmisibles (obesidad, cardiovasculares, coronarias...), que también producen un elevado gasto en la sanidad pública. De hecho, únicamente se hace referencia en esta norma a la actividad física en la parte destinada a la promoción de la salud en el lugar de trabajo, a través del fomento y desarrollo de entornos y hábitos de vida saludables.

Esta Ley tiene por objeto establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible. Este objetivo pretende lograrse a través de políticas, programas, servicios y, en general, actuaciones de toda índole, desarrolladas por los Poderes públicos, empresas y organizaciones ciudadanas, con la finalidad de actuar sobre los procesos y factores que más influyen en la salud. De esta forma, se pretende prevenir la enfermedad y proteger y promover la salud de las personas, tanto en la esfera individual como en la colectiva.

La insuficiente regulación de la Ley estatal referida contrasta con la regulación que de esta materia realiza el proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía, que examinaremos más adelante.

5. LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA SALUD A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ.

5.1. Regulación actual.

Se expone a continuación la regulación actual, que gira en torno a la Ley del Deporte de 1998 y su posterior y prolijo desarrollo reglamentario operado, hasta la actualidad, por la Junta de Andalucía⁴⁹.

⁴⁸ En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley General de Salud Pública se refiere, en su Capítulo III, a la actividad física en los siguientes términos: «El capítulo III establece las líneas generales que deben seguir las políticas en materia de prevención de problemas de salud y sus determinantes, que tienen por objeto reducir la incidencia y la prevalencia de ciertas enfermedades, lesiones y discapacidades en la población y atenuar sus consecuencias negativas mediante políticas de carácter sanitario, ambiental, económico, laboral, alimentario o de promoción de la actividad física, entre otras».

⁴⁹ Destacados estudios doctrinales sobre el ordenamiento jurídico-deportivo andaluz se han llevado a cabo por parte de los integrantes de la Asociación Andaluza de Derecho Deportivo. La labor de esta importante asociación, entidad privada

5.1.1. La Ley del Deporte de Andalucía

Tal como se hace constar en la Exposición de motivos de la Ley del Deporte de Andalucía⁵⁰, «la práctica deportiva constituye hoy un fenómeno social de especial trascendencia; por una parte, se ha confirmado su importancia como elemento coadyuvante a la salud física y mental de quienes lo practican. Con dicha finalidad se aprueba esta ley, inspirada en el principio de fomento al deporte dentro del respeto a la iniciativa privada, lo que no impide, sin embargo, que se intervenga de forma decidida en todo cuanto contribuya a reforzar los derechos de los ciudadanos, en general, y de los deportistas, en particular, a practicar el deporte con garantía para su salud y con respeto a los principios que desde la antigüedad vienen inspirando su ejercicio».

La Ley citada se propone que la actividad física y el deporte contribuyan al desarrollo y a la formación integral de las personas y a la mejora de su calidad de vida, adquiriendo con su práctica hábitos saludables que contribuyan a la mejora de la salud pública de la población.

5.1.2. El Decreto de Acreditación de Centros Deportivos

Aunque no es una norma de obligado cumplimiento, salvo para los centros deportivos que se acrediten en algunas de las tres categorías que contempla el mismo (básico, superior y excelente), el Decreto de Acreditación de Centros Deportivos⁵¹ resulta de gran interés para nuestro estudio por las propuestas que contiene.

El Decreto dispone, en su artículo 19, que la programación técnico-deportiva de los Centros Deportivos Superiores y Excelentes contará con mecanismos de evaluación, previstos por la Dirección Técnica⁵², que permitan asignar a los usuarios el nivel de desa-

rollo de la actividad deportiva⁵³ que les corresponda en función de su edad, sexo, discapacidad o patología médica, mediante una actividad físico deportiva adaptada.

Los Centros Deportivos Superiores, por su parte, deberán contar con un servicio médico, situado dentro de las instalaciones deportivas, que realizará las funciones propias de la especialidad de Medicina Deportiva. Este servicio dispondrá de un espacio físico de, al menos, 30 metros cuadrados y estará dotado de mobiliario de consulta, material clínico general para exploración y curas, desfibrilador semiautomático, electrocardiógrafo, espirómetro y ergómetro para pruebas de esfuerzo.

Entre las funciones de este servicio médico (artículo 20) se encuentran asesorar a la dirección del centro en materia de prácticas deportivas saludables, en orden a obtener un mejor rendimiento de los usuarios y en prevención de accidentes o potenciales riesgos para su salud; expedir a los usuarios certificados o informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva, mediante una anamnesis personal y deportiva cuyo examen médico comprenderá el análisis de la función cardiopulmonar y del aparato locomotor; el control médico-deportivo de la condición física y de la salud de los usuarios, con una periodicidad mínima de seis meses; la prescripción y orientación médico-deportiva del programa de actividad física adaptada a las características y necesidades de los usuarios, según su edad; la formación del personal técnico del centro deportivo en este ámbito; o velar por la correcta dotación de los dispositivos de seguridad en materia de protección de la salud.

5.1.3. Normativa sobre Deporte Escolar

El Decreto por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía⁵⁴ obliga a que toda práctica deportiva realizada por un deportista en edad escolar⁵⁵ se desarrolle bajo la dirección técnica de una

de referencia en el estudio del Derecho Deportivo en España, puede consultarse en su página web institucional: www.derechodeportivo.org/

⁵⁰ Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte (BOJA núm. 148, de 29 de diciembre de 1998).

⁵¹ Decreto 183/2006, de 17 de octubre, por el que se regula la acreditación de centros deportivos y se crea y regula el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos (BOJA núm. 221, de 15 de noviembre de 2006).

⁵² La Dirección Técnica contará con el historial individual de cada uno de los usuarios, donde se recogerá, además de sus datos personales, el certificado o informe médico de aptitud deportiva, si lo hubiere, así como los antecedentes en la práctica de actividades físico-deportivas.

⁵³ Son servicios deportivos, a los efectos del referido Decreto, las actividades físico-deportivas cuyos objetivos sean la prevención, recuperación, mantenimiento o recreación, mediante juegos, deportes o ejercicios físicos de toda índole, dentro del concepto “deporte para todos”, las prestaciones de carácter médico-deportivas y aquellas otras destinadas a la salud de la persona deportista.

⁵⁴ Decreto 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía (BOJA núm. 21, de 30 de enero de 2008).

⁵⁵ En el ámbito del deporte en edad escolar, es imprescindible la consulta de la monografía de DE LA IGLESIA PRA-DOS, Gonzalo: *Régimen jurídico del deporte en edad escolar*,

persona que esté en posesión de una de las siguientes titulaciones oficiales (artículo 7): Licenciatura en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Maestro especialista en Educación Física, Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas, Técnico en Conducción de Actividades Físico Deportivas en el Medio Natural y Técnico Deportivo Superior o Técnico Deportivo en cada una de las modalidades y especialidades deportivas.

La Orden por la que se regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía⁵⁶ establece que la misión del mismo es atender a las necesidades deportivas de la población en edad escolar en Andalucía y potenciar el ocio activo y saludable a través de la práctica deportiva, mediante una oferta ordenada y coordinada, entre las Administraciones con competencias en materia de educación, salud y deporte, las Entidades locales y las Entidades deportivas andaluzas (artículo 6)⁵⁷; proporcionando a toda la población andaluza en edad escolar⁵⁸ la oportunidad de practicar el deporte que más se adapte a sus necesidades, intereses y capacidades, en condiciones de excelencia.

Este Plan tiene entre sus ejes estratégicos la práctica deportiva impulsora de hábitos de ocio saludables desde la edad escolar y para siempre; planteándose, para ello, en su artículo 11, incrementar la oferta de práctica deportiva adaptada a las necesidades de la población en edad escolar y orientada a la consolidación de hábitos saludables y de vida acti-

va, a través de una serie de objetivos fijados en su artículo 8⁵⁹.

Finalmente, con relación a la protección del deportista en edad escolar, el artículo 16 de la Orden referida dispone que la Comisión de Seguimiento y las Comisiones Provinciales de Seguimiento del Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para garantizar, en sus respectivos ámbitos territoriales, la coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía con las Entidades locales andaluzas, a fin de que tanto los deportistas participantes en los programas como sus representantes legales dispongan de información sobre las características y modalidades de las actividades deportivas, su repercusión sobre la salud, así como su adecuación a las necesidades de los grupos escolares, especialmente en el caso de menores que presenten algún problema o situación que pueda suponer limitación o riesgo para su salud.

5.1.4. La obligación de los Poderes públicos andaluces, establecida en las leyes autonómicas de mayores, personas con discapacidad y menores, de facilitarles el acceso a las actividades deportivas.

Nos remitimos en este punto a lo dicho anteriormente en este mismo trabajo en el epígrafe 3 *in fine*, en relación con el artículo 37 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores, el artículo 12.2 de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor o, por último, el artículo 45 de la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de atención a las personas con discapacidad en Andalucía.

Bosch, Barcelona, 2004. También es interesante la lectura del capítulo de TEROL GÓMEZ, Ramón: "Deporte en edad escolar y deporte universitario", en ESPARTERO CASADO, J. (Coord.): *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 479-506.

⁵⁶ Orden de 11 de enero de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación, Salud, y Turismo, Comercio y Deporte, por la que se regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía, y se aprueban los programas que lo integran en el curso 2010-2011 (*BOJA*, núm. 53, de 16 de marzo de 2011).

⁵⁷ Se tenga en cuenta también a este respecto, el análisis de DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: "La competición en edad escolar: aspectos competenciales entre el Estado y las CC.AA.", en CARRETERO LESTÓN, J. L. (Coord.): *La Constitución y el deporte: X Jornadas Unisport sobre Derecho deportivo*, UNISPORT, 1994, pp. 63-69.

⁵⁸ Específicamente, en relación con la situación del deporte en edad escolar en Andalucía, nos remitimos al estudio de ROMERO GRANADOS, Santiago: "El deporte escolar en Andalucía", en FRAILE ARANDA, A. (Coord.): *El deporte escolar en el siglo XXI: análisis y debate desde una perspectiva europea*, Graó, Barcelona, 2004, pp. 117-132.

⁵⁹ El artículo 8 contempla los siguientes objetivos: incrementar la tasa de práctica deportiva de la población en edad escolar, hasta conseguir su universalización, con especial énfasis en la participación femenina; realizar una oferta de programas de deporte en edad escolar que atienda a la diversidad de necesidades e intereses de la población en edad escolar, con especial interés por colectivos vulnerables (como las personas con problemas de salud o discapacidad, las personas inmigrantes y los colectivos con dificultades socioeconómicas); concienciar a la sociedad de la importancia que para la salud de la población en edad escolar tiene una práctica físico-deportiva regular y sistemática; conseguir la plena autonomía de la población en edad escolar participante en el proceso de formación físico-deportiva, para que el deporte llegue a formar parte de un estilo de vida saludable como la manera más adecuada de ocupación y disfrute activo en su tiempo de ocio presente y futuro; y fomentar la práctica del deporte como parte esencial de un estilo de vida activo y favorecedor de salud presente y futura.

5.2. Regulación de futuro

En la actualidad, se encuentran en trámite de elaboración tres borradores de leyes en Andalucía —el borrador de la nueva Ley del deporte, el borrador de la Ley reguladora de las profesiones del deporte y el anteproyecto de la Ley de salud pública—, de gran trascendencia para nuestro estudio, toda vez que formalizarán, si llegan a feliz término, el compromiso de los Poderes públicos andaluces para con la promoción de la actividad física y el deporte saludable, aunque en la trayectoria de muchos Ayuntamientos y Diputaciones andaluzas se trate de un servicio consolidado. Analicemos a continuación cada uno de los textos referidos.

5.2.1. La futura nueva Ley del Deporte

El borrador de esta Ley⁶⁰ señala, en su Exposición de motivos, que aquélla pretende adaptar el marco legal andaluz a la realidad deportiva de esta Comunidad Autónoma, incidiendo y facilitando la búsqueda de la calidad y la excelencia. Siguiendo dicha finalidad e inspirada en los principios de igualdad y seguridad de la práctica deportiva, este borrador de ley tiene la ambiciosa pretensión de extender la cultura del deporte a toda la ciudadanía andaluza con posibilidades de practicarlo, garantizando el efectivo aprovechamiento de sus valores intrínsecos y, especialmente, de los beneficios que reporta para la salud y la educación la práctica deportiva.

Esta futura norma se marca como objetivo que la práctica deportiva se realice en las mejores condiciones de seguridad y salubridad. En este sentido, se introducen importantes novedades en este texto, regulando un completo catálogo de derechos y deberes de los deportistas, considerados en un sentido muy amplio, e incidiendo en los diferentes niveles de rendimiento y práctica deportiva, prestando una especial

atención al ámbito de la protección de la salud del deportista⁶¹.

Del examen de este articulado, deben destacarse con relación a nuestro estudio los siguientes preceptos que pasamos a comentar:

El artículo 2 del borrador, donde se reconoce una concepción universal del derecho al deporte en los términos que siguen: «Todas las personas físicas, en el ámbito territorial de Andalucía, tienen derecho a que la práctica del deporte se ajuste a sus intereses y a sus características personales, de acuerdo con las condiciones y requisitos que se establecen en esta ley y las disposiciones que la desarrollen».

El artículo 3, por su parte, entre las funciones del deporte, señala su contribución a la adquisición de hábitos saludables en las personas y a la mejora de la salud pública de la población, lo que representa un claro compromiso de la Administración autonómica andaluza con la promoción de la actividad física y el deporte saludable.

Por ello, la futura Ley define el término “deporte para todos” como «toda práctica deportiva basada en los intereses, aptitudes y aspiraciones de las personas participantes, realizada con objetivos fundamentales de ocupación del tiempo libre y mejora de la salud, así como de adquisición de hábitos deportivos».

Es más, en los principios rectores de esta Ley, se ordena que se formule la práctica deportiva como un factor esencial para la salud, el aumento de la calidad de vida, el bienestar social y el desarrollo integral de la persona. Esto implica la obligación de los Poderes públicos de informar y asesorar a los usuarios deportivos para que la práctica deportiva se ajuste a su situación y sea la adecuada a sus necesidades. Es decir, que sea saludable, factible y atractiva, como acerta-

⁶⁰ En relación con la vigente Ley del Deporte andaluza, podemos reseñar, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: BERMEJO VERA, José: “Comentario a la Ley del Deporte de Andalucía, de 14 de diciembre de 1998”, *Revista española de derecho deportivo*, núm. 13, 2001, pp. 119-124; DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: “Análisis de los orígenes de la Ley del Deporte de Andalucía y su aplicación reglamentaria”, *Revista jurídica de deporte y entretenimiento*, núm. 6, 2001, pp. 45-54; PÉREZ MONGUIÓ, José María: “Tramitación parlamentaria de la Ley del Deporte de Andalucía”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 3, 2003, pp. 121-140 o GAMERO CASADO, Eduardo: “Aproximaciones al objeto y a los principios rectores de la Ley del Deporte de Andalucía”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 97-110.

⁶¹ En relación con la protección de la salud del deportista por el ordenamiento jurídico andaluz, recomendamos la lectura de GAMERO CASADO, Eduardo: “Régimen jurídico de los reconocimientos médicos previos a la práctica deportiva”, *MD. Revista científica de medicina del deporte* (Ejemplar dedicado a: Muerte súbita en el deporte (II)), núm. 2, 2005, pp. 33-38. En cuanto al papel en este campo de los seguros deportivos, nos remitimos a GAMERO CASADO, Eduardo: *Los seguros deportivos obligatorios: régimen público vigente y perspectivas, con especial referencia al ámbito andaluz*, Bosch, Barcelona, 2004; JIMÉNEZ SOTO, Ignacio: “Naturaleza y contenido de los seguros previstos en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del deporte. Los seguros de responsabilidad civil”, *Revista española de seguros*, núm. 102, 2000, pp. 333-368; y a FERNÁNDEZ LUQUE, José Manuel: “Los seguros obligatorios previstos en el artículo 37 de la Ley del Deporte de Andalucía”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 77-98.

damente exige el artículo 10 del anteproyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía.

Por otro lado, como no podía ser de otro modo, se mantiene en este texto la obligación de los Poderes públicos andaluces de fomentar, especialmente, el deporte entre los grupos de atención especial, en parecidos términos a los del actual artículo 3 de la Ley del Deporte vigente⁶².

De esta forma, el artículo 5 del citado anteproyecto, tras enunciar en el artículo precedente el principio de igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en este ámbito, dispone, como ya apuntamos, que: «El fomento del deporte prestará especial atención a los niños, jóvenes, personas mayores, a las personas con discapacidad, así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social».

Como novedad, el anteproyecto dedica, además, su artículo 6 al deporte para personas con discapacidad, abogando por que las Administraciones deportivas de Andalucía (Junta de Andalucía, Ayuntamientos y Diputaciones), en sus respectivos ámbitos competenciales, promuevan y fomenten la práctica de la actividad física y el deporte de las personas con discapacidades⁶³ físicas, psíquicas, sensoriales o mixtas, con el compromiso de impulsar medidas adecuadas por las Administraciones deportivas de Andalucía para favorecer la capacitación específica de las personas encargadas de la preparación deportiva de las personas con discapacidad⁶⁴.

⁶² Nos remitimos, de nuevo, a algunos de los trabajos en este ámbito de DURÁN RUIZ, Francisco J. “El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 4, 2004, pp. 137-162; LUNA QUESADA, Javier y DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: “Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte”, *Derecho deportivo*, núm. 3-4, 2003, pp. 139-151 o BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: “La actividad de fomento a favor de la mujer en el ámbito del deporte y el ocio, con especial referencia a la Comunidad Autónoma andaluza”, *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 5, 2005, pp. 17-47.

⁶³ En este campo, son de destacar dos artículos doctrinales: MOLINA FERNÁNDEZ, Cristóbal: “Deporte, turismo y discapacidad”, *Revista andaluza de derecho del deporte*, núm. 7, 2009, pp. 369-392; y GÓMEZ VALLECILLO, Javier: “El deportista con discapacidad en el proceso de integración del deporte adaptado”, *Revista española de derecho deportivo*, núm. 27, 2011, pp. 69-76.

⁶⁴ Esto último resulta de gran importancia, pues, en la práctica, muchos servicios municipales de deportes en Andalu-

Finalmente, y también como novedad, el artículo 36 del texto en cuestión, entre los derechos de los deportistas, consigna el de «recibir información y orientación adecuada acerca de los requisitos exigibles y recomendables para la práctica del deporte en sus diversos ámbitos y modalidades», lo que sin duda alguna, como ya se ha apuntado, contribuye a que la práctica deportiva sea saludable y no perjudique al practicante, en tanto que la actividad física realizada es la adecuada a sus circunstancias.

5.2.2. El Proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía

El artículo 10 del proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía⁶⁵ reconoce, en el ámbito de la promoción de la salud de la población andaluza, entre otros derechos, el derecho a la información adecuada sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgos y con el mejor aprovechamiento; y el derecho a disponer de planes de promoción de actividades físicas saludables y a poder disponer de espacios públicos para realizar actividades físicas deportivas o lúdicas en condiciones de seguridad y accesibilidad en las ciudades y los pueblos de Andalucía.

El artículo 38 de este proyecto de ley se refiere a los planes locales de acción en salud, como un instrumento básico de planificación y coordinación de las actuaciones que se realizan en el ámbito municipal para la promoción de la salud. El anteproyecto establece el contenido mínimo de estos planes, dentro de los cuales obligatoriamente han de consignarse medidas que favorezcan estilos de vida saludable, lo que supone la promoción de la actividad física y el deporte junto con una alimentación equilibrada y la lucha contra el tabaquismo. Más abajo, al analizar los

lucía, entre ellos, el servicio municipal de deportes del Ayuntamiento de Granada, vienen realizando cursos internos para capacitar al personal que presta sus servicios profesionales a estos colectivos. Por otra parte, lo previsto en este artículo sobre capacitación está plenamente recogido en el borrador de Ley de Regulación de las Profesiones del Deporte y forma parte, además, de las prioridades del Instituto Andaluz del Deporte, quien ha publicado varias guías de ayuda al personal que imparte enseñanzas en este ámbito deportivo e, incluso, ha organizado cursos de Monitores deportivos para trabajar con mayores. Estas guías, así como los cursos programados dentro del Plan de formación anual, pueden consultarse *on line*, en la web institucional del IAD: www.iad.es [Con acceso el 7.10.2011].

⁶⁵ Puede consultarse este proyecto de ley en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA)*, núm. 736, de 2 de septiembre de 2011.

instrumentos de planificación, estudiamos con detalle esta cuestión.

El artículo 64 del referido proyecto obliga, por otra parte, a las Administraciones Públicas andaluzas a prestar una especial atención a la promoción de la salud de todas las personas residentes en Andalucía, promoviendo las acciones destinadas a fomentar el desarrollo físico, mental y social de éstas y a crear las condiciones que les faciliten las opciones más saludables. Todo ello para conseguir que, de manera efectiva, se promueva la actividad física; que, además de ser saludable para quien la practique, tiene que ser factible y atractiva⁶⁶.

Especial hincapié se hace en el citado artículo sobre la importancia de desarrollar acciones de promoción de la actividad física en los diferentes ámbitos y edades en los que se desenvuelve la vida: la familia, el ámbito educativo, el lugar de trabajo, los espacios de ocio⁶⁷, el sistema sanitario y la comunidad.

De este modo, la Administración Sanitaria Pública de Andalucía, en el ámbito de la promoción de la salud, desarrollará acciones: informativas, dirigidas a toda la población o a grupos específicos, sobre los estilos de vida y los entornos más saludables; de sensibilización y motivación, dirigidas tanto a comunidades como a personas o instituciones, y orientadas a favorecer actitudes saludables y solidarias, así como a difundir el valor de la salud como un activo individual y social; educativas, para personas de distintos tipos y edades, y con diversas estrategias pedagógicas, con el fin de mejorar las competencias de las personas en la toma de decisiones respecto de los aspectos de su vida relacionados con la salud y el desarrollo personal⁶⁸; formativas, destinadas a mejorar las competencias de quienes participen en actividades de promoción de salud⁶⁹; e investigadoras, con el fin de

⁶⁶ En este año, el Instituto Andaluz del Deporte ha publicado dos guías electrónicas en las que se recomiendan actividades deportivas adaptadas a jóvenes, adultos y mayores. Pueden consultarse en la web del IAD: www.iad.es [Con acceso el 7.10.2011].

⁶⁷ En este sentido, a modo de ejemplo práctico, cada vez son más los parques y plazas que cuentan con aparatos para la realización, de forma gratuita, de ejercicios físicos.

⁶⁸ A este respecto, son de destacar iniciativas como las del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, para informar y asesorar a los usuarios de servicios deportivos saludables, de cuya práctica ya cuenta este organismo con una atesorada trayectoria. Estas experiencias cobran una especial importancia ahora, al establecerse como norma en la futura nueva Ley de salud pública de Andalucía.

⁶⁹ Recordemos que el Decreto andaluz de acreditación de Centros Deportivos prevé que en los centros deportivos supe-

mejorar los conocimientos científicos sobre los estilos de vida de la población andaluza y los efectos de estos y de los diferentes entornos sobre la salud.⁷⁰

Finalmente, resulta de interés el mandato que el proyecto de ley hace a la Agencia de Salud Pública de Andalucía para que, con la colaboración institucional pública y privada, potencie la identificación y el aprovechamiento de los recursos o activos con los que cuentan las personas y los colectivos, como factores protectores, para mejorar su nivel de salud y bienestar y con especial atención a la promoción del deporte. Esta Agencia andaluza elaborará y desarrollará, directamente y en colaboración, entre otras instituciones, con las Corporaciones Locales andaluzas, acciones y programas de promoción de la salud, entre los que se encuentran los programas de promoción de la actividad física y el deporte.

Si hasta ahora las colaboraciones entre los servicios deportivos y los servicios sanitarios eran apenas inexistentes, con la excepción del proyecto de La Alhambra, que más adelante se describe, este proyecto de ley obliga ahora a las Administraciones públicas andaluzas a colaborar y cooperar en este campo, lo que, sin duda alguna, redundará de forma positiva en todos los ciudadanos andaluces⁷¹.

5.2.3. El borrador de la Ley reguladora de las profesiones del deporte en Andalucía

Con este anteproyecto⁷², cuyo texto está fechado el 21 de febrero de 2011, la Junta de Andalucía persigue reconocer, de forma expresa, las profesiones de

riores y de excelencia el servicio médico deportivo oriente y asesore tanto a los usuarios como al personal técnico de estas instalaciones deportivas.

⁷⁰ El Centro Andaluz de Medicina Deportiva (CAMD) viene desarrollando una interesante labor de divulgación de los avances en la investigación asociada al deporte. El Centro edita un boletín semanal con una recopilación de noticias sobre salud y deporte. Puede consultarse gratuitamente en la web del CAMD, alojada en la de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/> [Con acceso el 7.10.2011].

⁷¹ Este paso hacia delante de la leyes en materia de salud pública es analizado y reclamado por CIERCO SEIRA, César: "La necesaria actualización de la legislación española en materia de salud pública", *Derecho y salud*, Vol. 17, núm. extra 1, 2009, pp. 23-45.

⁷² El borrador de Ley se presentó por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía en un seminario, celebrado el día 2 de marzo de 2011, que reunió a representantes de Administraciones, federaciones y del propio Gobierno andaluz, así como a gestores, juristas y educadores, con el fin de estudiar el texto referido.

este sector, delimitar su ámbito funcional y determinar los títulos⁷³ académicos necesarios para su desempeño, tanto dentro de la región como en desplazamientos a concentraciones y competiciones fuera de Andalucía. El texto normativo será de aplicación a aquellos colectivos profesionales que presten servicios con carácter remunerado a entidades estrictamente deportivas o bien a empresas que tengan objetivos afines al rendimiento, el ocio saludable o la recreación.

La futura regulación de las profesiones del deporte se suma a otras modificaciones normativas impulsadas recientemente por el Gobierno autonómico de Andalucía con el propósito de fomentar el ejercicio físico como práctica saludable para la población⁷⁴.

Del examen del articulado del referido borrador destacan los siguientes preceptos que pasamos a exponer por su relación con la salud de los practicantes de actividad física y deporte:

El artículo 2, cuando dispone el establecimiento de sistemas de control e inspección de las profesiones del deporte para garantizar el respeto a la salud y la seguridad de los usuarios de servicios deportivos.

El artículo 3, que reconoce como profesiones del deporte las siguientes: Profesor de educación física, Director deportivo, Entrenador deportivo y Monitor deportivo. De entre las profesiones relacionadas, merecen una especial atención las de Director Deportivo y Monitor Deportivo, dado que ambas están vinculadas al ámbito de los servicios deportivos con objetivos vinculados al ocio saludable.

Atendiendo al artículo 5, la profesión de Director Deportivo permite realizar el conjunto de actividades profesionales relacionadas con la planificación, di-

rección, programación, coordinación, control o supervisión respecto a centros, instalaciones, entidades, servicios y actuaciones deportivas, aplicando los conocimientos y técnicas propias de las ciencias de la actividad física y del deporte. Para ejercer esta profesión será necesario estar en posesión del título de graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte⁷⁵.

La exigencia de una dirección deportiva como garantía de calidad y seguridad ya se exige para aquellos centros que quieren tener la calificación de centros básicos por el PDIDA, y también en los programas de deporte escolar⁷⁶.

Con relación a la profesión de Monitor Deportivo, el artículo 7 la regula de forma pormenorizada y amplía, en la forma que sigue, correspondiéndole a éste las siguientes funciones: la planificación, dirección y supervisión de actividades dirigidas a la expresión, mejora o mantenimiento de la condición física y preparación personal; la supervisión y control de la actividad deportiva; y la realización de actividades de animación deportiva, guía o acompañamiento o análogas.

Como garantía de calidad, el citado artículo se cierra en su redacción con la exigencia, entendemos que muy acertada, de que la prestación de los servicios propios del monitor deportivo requieren de su presencia física en el desarrollo de las actividades deportivas, salvo que su función sea de planificación o programación⁷⁷.

⁷³ Consúltense la obra de referencia en este campo: JIMÉNEZ SOTO, Ignacio: *El ejercicio profesional de las titulaciones del deporte*, Bosch, Barcelona, 2001.

⁷⁴ Entre esas iniciativas, sobresale, por un lado, el borrador de la nueva Ley del Deporte de Andalucía, que tiene, entre sus principales objetivos, regular de forma más exhaustiva el ejercicio profesional, clarificar el papel que han de desempeñar las Administraciones dentro de la organización deportiva, revisar el régimen existente de titulaciones y la formación de técnicos y profesionales; y, por otro lado, el anteproyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía, en el que destaca el reconocimiento a todos los andaluces del derecho a la información y al asesoramiento sobre las actividades deportivas más adecuadas para la mejora de la salud. Ambas iniciativas ya han sido analizadas con detenimiento previamente en este trabajo de investigación. El borrador de la Ley reguladora de las profesiones del deporte en Andalucía se mueve también en esta misma dirección, consciente de la repercusión de la actividad deportiva en la salud y educación de las personas.

⁷⁵ Excepcionalmente, si la dirección se proyecta sobre una única modalidad o especialidad deportiva, también podrán ejercer la profesión de Director Deportivo, en este caso, quienes ostenten el título de Técnico deportivo superior en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. Si la dirección se proyecta sobre actividades deportivas de animación, también podrán ejercer esta profesión quienes ostenten el título de Técnico superior en animación de actividades físicas y deportivas.

⁷⁶ El artículo 3 del Decreto 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía, en sus principios rectores, obliga a que la preparación de los deportistas en edad escolar y de todas las actividades deportivas programadas para los mismos, se realicen bajo la dirección y supervisión técnica de personal capacitado.

⁷⁷ Si la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en gimnasios y salas de entrenamiento polivalente o en cualquier espacio, a excepción del medio acuático, se requiere alguna de las siguientes titulaciones: Graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o Técnico superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas.

Cuando la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce para acondicionamiento físico con soporte musical en clases dirigidas, a excepción del medio acuático, se exige,

En el ejercicio de las profesiones del deporte objeto de la presente Ley, estos profesionales deberán: velar por la seguridad en la práctica deportiva de las personas destinatarias de sus servicios y colaborar activamente en la erradicación de prácticas que pueden resultar perjudiciales a la salud de los deportistas; prestar unos servicios adecuados a las condiciones y necesidades de las personas destinatarias de acuerdo con el estado de los conocimientos científicos de cada momento y con los niveles de calidad y seguridad que se establezca en la normativa vigente; y ofrecer a los destinatarios de los servicios una información suficiente y comprensible de las actividades deportivas que vayan a desarrollarse bajo su dirección o supervisión.

además de una de las titulaciones mencionadas en el párrafo anterior, formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce para acondicionamiento físico en el medio acuático, puede optarse a la misma, además de por los títulos ya expuestos, por los de Técnico deportivo superior, Técnico deportivo y Ciclo inicial de Técnico Deportivo en Natación, en los tres casos contando con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de monitor deportivo se ejerce específicamente en una modalidad o especialidad deportiva, se exige uno de los siguientes títulos: Técnico deportivo superior o Técnico Deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

Para ejercer la referida profesión en actividades deportivas en el medio natural, exceptuadas las modalidades deportivas reconocidas oficialmente, se exige uno de los siguientes títulos: Graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o Técnico en Conducción de Actividades Físico-deportivas en el Medio Natural, en ambos casos con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

Si la actividad profesional de monitor deportivo se desarrolla en escuelas de iniciación deportiva dirigidas a la población en edad escolar, se exige uno de los siguientes títulos: Graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, Graduado en educación primaria con la cualificación en educación física, Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas, en todos estos casos con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar; o Técnico Deportivo Superior, Técnico Deportivo o Ciclo inicial de Técnico Deportivo en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente.

Si la actividad deportiva objeto de la profesión de Monitor Deportivo se dirige a personas que requieran especial atención en razón a la edad, capacidad física y psíquica y circunstancias sociales o vinculadas a la salud, se exigirán los títulos de: Graduado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o, en edad escolar, Graduado en Educación Primaria con la cualificación en Educación Física, en ambos casos con formación complementaria o experiencia adecuada a las necesidades específicas de deportistas.

6. EL PAPEL DEL CENTRO ANDALUZ DE MEDICINA DEL DEPORTE CON RELACIÓN A LA PROMOCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA MEDIANTE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE.

El Centro Andaluz de Medicina del Deporte (CAMD) es un órgano administrativo, creado en 1999⁷⁸, adscrito a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía y dependiente de su Dirección General de Planificación y Promoción del Deporte. Este Centro, con sedes en todas las provincias andaluzas, representa el compromiso de la Junta de Andalucía con la prevención en salud pública a través de la actividad física y deportiva.

Entre los fines y funciones⁷⁹ del CAMD se encuentran la prevención y programación en materia de salud deportiva, el control de la aptitud general para el deporte, el seguimiento médico del entrenamiento de alto nivel y alto rendimiento, mejorando y aumentando la atención médica que reciben estos deportistas, la prevención y control de sustancias no autorizadas dirigidas a aumentar artificialmente la capacidad física de los deportistas (dopaje), así como la promoción del estudio y la investigación en el campo de la medicina deportiva⁸⁰.

En relación con la promoción del estudio y la investigación en el campo de la medicina deportiva, el CAMD colabora en la actividad formativa de especialistas en medicina deportiva, manteniendo para ello una especial relación con las Universidades de Cádiz y Málaga⁸¹, así como con aquellas otras Universidades andaluzas que ofrezcan la titulación superior en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte; e investiga sobre el binomio salud y deporte a través de la Comisión Científica del Centro⁸².

No obstante, a los fines de este estudio, lo que más nos interesa destacar es la colaboración de este Centro tanto con instituciones públicas (como Ayun-

⁷⁸ Decreto 224/1999, de 9 de noviembre, por el que se crea el Centro Andaluz de Medicina del Deporte (*BOJA*, núm. 132, de 13 de noviembre de 1999).

⁷⁹ La Carta de servicios del Centro Andaluz de Medicina del Deporte puede consultar en *MD. Revista científica de medicina del deporte*, núm. 6, 2006, pp. 31-38

⁸⁰ Artículo 2 del Decreto 224/1999, de 9 de noviembre.

⁸¹ En estas dos Universidades se encuentran las dos únicas Escuelas Universitarias de Formación de Médicos especialistas en Medicina de la Educación Física y el Deporte que existen en Andalucía.

⁸² A través de la *Revista Andaluza de Medicina del Deporte* el CAMD difunde tanto sus investigaciones propias como aquellas otras que se realizan por parte de otras instituciones.

tamientos⁸³ o Universidades) como privadas (Federaciones, clubes deportivos y otros) para difundir el mensaje del deporte como factor esencial para la salud de toda la población, asesorando sobre la forma en la que deben realizarse los programas deportivos con fines de salud.

7. EL FOMENTO DE LA PRÁCTICA DEPORTIVA SALUDABLE EN LA PLANIFICACIÓN –DEPORTIVA Y DE SALUD– DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES PLANES

El compromiso de la Junta de Andalucía con la promoción de la salud a través del deporte queda patente en el breve análisis que a continuación se realiza de los principales planes aprobados por las Autoridades sanitarias y deportivas andaluzas en la última década. Las disposiciones recogidas en estos planes se han plasmado en los diferentes programas de promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud aprobados por los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma.

Como colofón, se hace una reseña del que será el futuro Plan Local de Salud, si el proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía se aprueba finalmente por el Parlamento de Andalucía, donde se tramita en la actualidad por vía de urgencia. La mención viene obligada por el hecho de que el texto de esta futura Ley recoja entre los contenidos mínimos del Plan Local de Salud el establecimiento de planes de promoción de la actividad física.

7.1. El Plan General del Deporte de Andalucía

El vigente *Plan General del Deporte de Andalucía*⁸⁴ se aprobó por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de enero de 2004⁸⁵. El

⁸³ No obstante, a día de hoy, no se ha aprobado aún por el CAMD ningún convenio de colaboración con alguno de los Ayuntamientos andaluzes que conforman nuestra Comunidad Autónoma.

⁸⁴ El vigente Plan General del Deporte de Andalucía [online], de noviembre de 2005, fecha de realización 2004-2007, se encuentra disponible a texto completo en la siguiente URL [Con acceso el 7.10.2011]:

http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opecms/planificacion/deporte/plan_0002.html

⁸⁵ El artículo 4 de la Ley del Deporte de Andalucía dispone que la Consejería competente en materia de deporte (en la actualidad, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte) elaborará, y el Consejo de Gobierno andaluz aprobará, el Plan General del Deporte, una vez informado por el Consejo Andaluz del Deporte y previo debate de sus líneas básicas por el

Plan General del Deporte tiene como objetivo básico el desarrollo sostenible del deporte como actividad de interés general que cumple funciones sociales, culturales y económicas.

En el citado Plan se reconocen como principios rectores, entre otros, la práctica deportiva como un factor esencial para la salud, la calidad de vida y el desarrollo integral de la persona y se ponen de manifiesto los beneficios que para la salud del deportista/ciudadano reporta la práctica deportiva, constituyendo una de sus principales líneas de actuación la universalización de la práctica deportiva.

Especial atención le concede el Plan a la promoción del deporte entre la población escolar, por los beneficios que para su salud éste les proporcionará, proponiéndose la creación de un certificado de actividad física y salud para escolares.

7.2. El Plan Estratégico del Deporte andaluz

Tras constatar que la práctica deportiva ciudadana está ligada a la salud integral de la sociedad, el *Plan Estratégico General del Deporte andaluz*⁸⁶ se propone como primer objetivo incrementar los niveles de práctica deportiva de los ciudadanos andaluzes, y especialmente la actividad asociada al deporte de ocio saludable, todo ello mediante las siguientes líneas estratégicas asociadas:

a) Extender la implantación, con las modificaciones necesarias para mejorar la eficacia del mismo, del programa *El deporte en la escuela*.

b) Potenciar el desarrollo y fortalecer el deporte en el ámbito local (Diputaciones y Ayuntamientos, especialmente en los de menos habitantes).

c) Desarrollar con la Administración sanitaria andaluza acciones en torno a la consideración de la actividad física y el deporte como “medicamento genérico universal”.

d) Promocionar la práctica deportiva en el medio natural y abordar el acondicionamiento de espacios urbanos y naturales para la misma.

e) Impulsar la práctica de la actividad física y el deporte en las Universidades andaluzas.

Parlamento de Andalucía. Este Plan General del Deporte puede consultarse en el *BOJA* número 64, de 1 de abril de 2004.

⁸⁶ El *Plan Estratégico General del Deporte* se formuló por Decreto 390/2008, de 17 de junio (*BOJA*, n. 101, de 28 de mayo de 2009) para el periodo 2009-2016 [online]. Disponible en la URL: http://www.acgep.cat/fitxer/401/859_plan_estrategico_deporte.pdf [Con acceso 7.10.2011].

Se constata en el Plan referido que las investigaciones y datos que la Organización Mundial de la Salud maneja señalan la importancia de la actividad física y deportiva de cara a la prevención de enfermedades y escenarios negativos para la salud (obesidad, sobrepeso, sedentarismo, etc...) ⁸⁷. Sin embargo, hasta el momento, el papel de las autoridades sanitarias en este campo se ha limitado a llamamientos genéricos y acciones publicitarias en torno a la necesidad de la práctica deportiva.

Se defiende en el citado Plan, que el Sistema de Salud Andaluz debe implicarse en programas efectivos de impulso a la práctica de la actividad física de los andaluces, inicialmente (período 2009-2012) mediante proyectos piloto y acciones puntuales; y, en un segundo ciclo del Plan (desde el año 2012 en adelante), mediante la generalización de las medidas y proyectos desarrollados.

El Plan ha acuñado el término “Deporte: Medicamento genérico Universal”, generado en la Secretaría General para el Deporte de la Junta de Andalucía. Es este un concepto con mucha fuerza mediática que debe de ser aprovechado en ese sentido.

Uno de los problemas más importantes de las políticas de promoción de la actividad física asociadas a la salud es que los resultados de éstas se ven a más largo plazo que el horizonte común del resto de las políticas. Programas potentes puestos en marcha en estos momentos pueden empezar a tener visibilidad en los resultados de la salud de los andaluces a partir de los 12-15 años de su comienzo: ese plazo es muy extenso en política y, por lo tanto, siempre muy difícil de implantar.

El Plan se propone con carácter piloto y experimental la instauración en al menos cuatro ciudades de Andalucía, de Unidades de Actividad Física y Salud y una Oficina de atención al “deportista ciudadano”.

7.3. El Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía

El *Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía* ⁸⁸ (PDIDA) tiene como misión impulsar y

⁸⁷ Véase, a este respecto, los trabajos de RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel: “La actividad física y el deporte como estrategias de salud pública para la prevención y el control de la obesidad”, en *Derecho deportivo*, núm. 6, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 131 y ss. y, en especial, el referenciado “La protección de la salud a través del Derecho administrativo social...”, *op. cit.*, pp. 37-69.

⁸⁸ La Ley del Deporte andaluz establece, en su artículo 50, que la Consejería competente en materia deportiva elaborará

generalizar la práctica del deporte, mejorar las condiciones de los espacios que alojan las instalaciones deportivas y corregir los desequilibrios territoriales existentes en cuanto a calidad, ubicación y número de instalaciones deportivas para, en definitiva, acercar el deporte a toda la sociedad andaluza.

La creación de las infraestructuras deportivas en la Comunidad Autónoma se adecuará a las necesidades de la población, a la disponibilidad de los recursos, a la política deportiva y a los criterios de planificación territorial de la Junta de Andalucía.

Enmarcada de esta forma su misión, el PDIDA se guía por los siguientes objetivos generales:

a) La cualificación del sistema deportivo andaluz mediante el establecimiento de un conjunto de estrategias y programas de ampliación, diversificación, mejora y modernización del parque deportivo existente en la Comunidad Autónoma andaluza.

b) La generalización de la práctica deportiva acercando el deporte a toda la sociedad andaluza, para garantizar el derecho de todo ciudadano a conocer y practicar libre y voluntariamente el deporte en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.

c) El aumento de la calidad de vida, el bienestar social y el desarrollo integral y saludable de los ciudadanos andaluces, a través de la mejora de las instalaciones deportivas, del equipamiento deportivo y de su accesibilidad.

Para planificar el conjunto de instalaciones deportivas de un territorio, es aconsejable distinguir entre los distintos niveles de servicio que conforman el sistema de equipamientos deportivos. Estos niveles pueden agruparse en tres grandes bloques: Red básica, Red complementaria y Red especial.

A nosotros, por el objeto de nuestro estudio, nos interesa la Red básica ⁸⁹, que definiremos como el

el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (PDIDA), que tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio, con el fin de ordenar las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de infraestructura deportiva para el desarrollo del sistema deportivo andaluz. El Decreto 144/2001, de 19 de junio, sobre los Planes de Instalaciones Deportivas establece que el Consejo de Gobierno acordará la formulación del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, lo que llevó a cabo éste en 2004, entrando en vigor en 2007. Véase, a este respecto, el Acuerdo de 8 de mayo de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía (*BOJA*, núm. 117, de 14 de junio de 2007).

⁸⁹ El Plan Director diferencia dos grupos de equipamientos deportivos integrantes de la red básica: equipamientos deportivos convencionales (pistas polideportivas, piscinas, salas

conjunto de equipamientos deportivos que da servicio al deporte escolar (con carácter obligatorio), a la práctica deportiva generalizada (jóvenes, ancianos y cualquier segmento de población que desee practicar deporte) y a la práctica deportiva relativa a la competición de carácter local.

La Red básica debe cumplir con unos requisitos mínimos de proximidad territorial que garanticen su utilización, proximidad que podrá ser evaluada mediante indicadores referentes al número de espacios deportivos por habitante, la diversidad de las posibles prácticas deportivas, la edad del parque deportivo, etc. El PDIAD, a través de la Red básica, pretende, por tanto, universalizar la práctica deportiva, aproximar las instalaciones a los usuarios, distribuyendo las mismas de manera equilibrada a lo largo de todo el territorio de nuestra región.

De este modo, resulta claro el compromiso del legislador andaluz con la promoción del deporte, en tanto que la normativa referida obliga a los Poderes públicos a planificar la presencia de estos equipamientos deportivos, y este es un mandato con incidencia en el planeamiento urbanístico. Este mandato persigue que los ciudadanos andaluces tengan a su disposición una red de instalaciones (Red básica) que les permita la práctica deportiva, haciendo especial hincapié el legislador en que estas instalaciones sirvan para mejorar la salud de aquéllos a través de la correspondiente práctica deportiva. Además, estas instalaciones se ubicarán de forma equilibrada en el territorio, para que la distancia no sea un obstáculo. Es decir, que el PDIDA primero, y los planes locales⁹⁰ después, contribuyen de manera decidida a la

cubiertas, etc.) y equipamientos deportivos no convencionales, de bajo coste y carácter muy popular (pistas de petanca, carriles de bicicleta, circuitos deportivos en paseos y parques públicos, etc.).

⁹⁰ Las determinaciones del PDIDA se han de trasladar a los planes locales de instalaciones deportivas, que, obligatoriamente, deben redactarse en cada municipio y donde se concretan aquéllas. Estos planes vinculan al planeamiento urbanístico, de manera que las determinaciones que se contienen en el mismo obligan, caso de existir contradicción, a la modificación del planeamiento. En tal sentido se pronuncia el artículo 7. j de la Ley del Deporte de Andalucía.

Por otro lado, previene el artículo 51 de la meritada Ley que «En desarrollo de las determinaciones del Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía y, en su caso, de acuerdo con las previsiones de la planificación territorial, las entidades locales correspondientes elaborarán y aprobarán planes locales de instalaciones deportivas en los que se recojan las actuaciones a llevar a cabo en sus ámbitos territoriales. Una vez aprobados los referidos planes, deberán ser remitidos a la Consejería competente en materia deportiva. En caso de que las determinaciones sobre instalaciones deportivas conte-

factibilidad y accesibilidad a la práctica deportiva, compromiso que se recoge en el anteproyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía⁹¹.

7.4. El III Plan Andaluz de Salud

El *III Plan Andaluz de Salud*⁹² parte de la constatación de que la salud precisa para su pleno desarrollo del concurso de otros sectores públicos, entre ellos, el deportivo, sin los que no es posible conseguir sus objetivos. Para mejorar las respuestas a los problemas de salud es necesaria una dimensión del trabajo intersectorial. Por ello, este Plan aboga por un “compromiso local por la Salud” y subraya la necesidad de hacer converger, bajo una planificación conjunta, la acción de los diferentes actores implicados en este campo.

El Plan se plantea la necesidad de que se realice por la Consejería de Salud autonómica, como complemento del mismo, un Plan de promoción de la actividad física adecuada y de la alimentación equilibrada, objeto de nuestro siguiente subepígrafe. Nos encontramos ante la otra cara de la misma moneda, como ya hemos puesto de manifiesto a lo largo de todo este estudio. Una actividad física adecuada junto a una alimentación equilibrada⁹³ son dos determinantes claves de salud, que nos ayudarán a prevenir enfermedades prevalentes como las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y algunos tipos de cáncer.

No en vano, la Encuesta de Salud de Andalucía del año 1999, elaborada por la mencionada Consejer-

nidas en un plan local no se ajusten al planteamiento urbanístico, se exigirá, con carácter previo a la aprobación del plan, la modificación o revisión de dicho planeamiento urbanístico». Asimismo, el artículo 52 de la citada Ley determina que «El planeamiento urbanístico establecerá las reservas de suelo necesarias para el desarrollo de las actuaciones previstas en los planes locales de instalaciones deportivas».

⁹¹ Varias ciudades andaluzas han elaborado ya, a este respecto, planes locales de instalaciones. Así pueden consultarse, como ejemplo, el Plan Local de Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Marbella, en la siguiente dirección web: www.marbella.org, y el Plan Local de Instalaciones Deportivas del Ayuntamiento de Granada, en esta otra dirección web: www.pmdgranada.org

⁹² El *III Plan Andaluz de Salud* [online] se encuentra disponible en la URL de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/>; así como en la URL de la AAISS: www.aaiss.com/documentos/2007/IIIPAS.pdf [Con acceso el 7.10.2011].

⁹³ Este enfoque multisectorial es defendido por RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel: “La protección de la salud a través del derecho administrativo social...”, *op. cit.*, en esp., p. 59, como una herramienta imprescindible en la prevención y el control de la obesidad.

ía autonómica, pone de manifiesto el predominio del sedentarismo entre la población andaluza. En concreto, el 53,47% de la población andaluza no hace ningún tipo de ejercicio físico en el tiempo libre⁹⁴. Esta inactividad física trae causa de diversos factores, todos ellos con incidencia en nuestro estilo de vida, en nuestro régimen integral de vida (como los avances en las tecnologías, el uso de los transportes, o el ocio pasivo), y que han llevada a una paulatina reducción de la práctica de ejercicio físico, a un ahorro de la energía física de nuestro organismo.

Los datos son aún más preocupantes entre la población infantil. La población infantil española pasa una media de 2 horas y 30 minutos al día frente al televisor, y 30 minutos adicionales de media navegando en Internet, minutos que estos menores ya no emplean en el desarrollo de una práctica o actividad física⁹⁵.

Contra estos datos han de actuar los Poderes públicos de nuestra Comunidad (Junta de Andalucía, Ayuntamientos y Diputaciones), fomentando, con todos los medios que estén a su alcance, la actividad física y deportiva con fines de salud.

7.5. El Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada

El *Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada* de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía⁹⁶ se ha elaborado en el marco de desarrollo del referido III Plan Andaluz de Salud⁹⁷.

El objetivo final del Plan consiste en favorecer la toma de decisiones de los andaluces, respecto a una correcta y saludable alimentación, y un ejercicio físico adecuado a sus condiciones particulares. Bajo esta premisa, el Plan está sustentado en tres ejes esenciales:

⁹⁴ El 35,16% realiza alguna actividad física o deportiva ocasional, el 7,8% realiza actividad física varias veces al mes, y el 3,9% hace ejercicio físico varias veces a la semana.

⁹⁵ Datos recogidos en la Encuesta de Audiencia Infantil, correspondiente al año 2004, de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC).

⁹⁶ El *Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada* [online] se encuentra disponible en la URL de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/> [Con acceso el 7.10.2011].

⁹⁷ Esta Plan es analizado en RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel: “La protección de la salud a través del derecho administrativo social...”, *op. cit.*, en esp., pp. 68 y 69, destacando sus medidas en el terreno educativo, tanto en la educación nutricional como en la educación física y en el deporte.

El primer eje se basa en el desarrollo de la promoción de la salud a través de la actividad física y la alimentación equilibrada, en aras a prevenir el sobrepeso y la vida sedentaria, y en definitiva, con el fin de evitar sus últimas consecuencias negativas en términos de enfermedad.

El segundo eje, en línea con el aludido proceso de construcción conjunto y compartido de todos los actores implicados, precisa de la participación, a veces más decisiva, de otros sectores (“intersectorialidad”) como son las empresas de producción y del ocio, las instituciones (en el campo del Deporte, la Educación, la Agricultura o el Consumo), y las asociaciones de consumidores y usuarios; todo ello bajo el asesoramiento directo de las sociedades científicas.

El tercer eje se refiere a la participación directa de los ciudadanos, de forma que el programa cumplirá sus objetivos si, al final, los andaluces logran no sólo mejorar su alimentación y estado físico, sino disfrutar con ello, en la conciencia de que así se está consiguiendo, además, reducir los riesgos de padecer graves enfermedades.

El Plan viene, pues, a dar respuesta a un problema emergente reconocido por toda la comunidad científica, y que se corresponde con una demanda social sentida por la ciudadanía en su conjunto.

En última instancia, se anima a la población andaluza a la adopción de hábitos de vida saludables (en especial, a través de la práctica diaria del ejercicio físico y del seguimiento de una dieta equilibrada); y ello se propicia por este Plan desde el ámbito de responsabilidad de los Poderes públicos andaluces, quienes informarán al ciudadano al respecto y emprenderán las medidas oportunas que posibiliten que estos hábitos de vida saludables sean una realidad.

Este Plan, en definitiva, está dirigido a todos los ciudadanos andaluces, concita la participación directa de otros sectores, además del sanitario, y pretende no sólo prevenir la enfermedad sino también promocionar la salud.

7.6. El II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía

La atención a las personas con trastornos mentales es una prioridad para el Sistema Sanitario Público de Andalucía. El *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2008-2012*⁹⁸ se orienta a la promoción de

⁹⁸ El *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía (2008-2012)* [online] se encuentra disponible a texto completo

la salud mental, desde el convencimiento de los beneficios importantes que produce ésta en la salud de los individuos y, en general, en toda la sociedad, favoreciendo el bienestar y la calidad de vida de la población.

La promoción de la salud mental implica la creación de las condiciones individuales, sociales y ambientales que permitan un óptimo desarrollo psicológico y psicofisiológico. Aquí juega un papel fundamental la promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud.

En este sentido, el Plan constata cómo la salud mental y los problemas mentales, al igual que la salud y la enfermedad, están determinados por muchos factores que interactúan de forma social, psicológica y biológica. Al efecto, se dice que “de manera específica, existe evidencia creciente sobre cómo las redes de apoyo social y los estilos de vida saludables, especialmente la actividad física, contribuyen de manera efectiva a promover la salud mental en la población general⁹⁹”.

7.7. El fomento de la práctica deportiva en el futuro Plan Local de Salud

El texto de la futura Ley de Salud Pública de Andalucía, ya aludida, da carta de naturaleza a lo que se ha denominado *Plan Local de Acción en Salud*. Un Plan que servirá para incorporar los objetivos de salud pública en la agenda de los gobiernos locales (Ayuntamientos y Diputaciones), el entorno más inmediato para la ciudadanía, para que éstos, bajo su liderazgo y en desarrollo de sus competencias propias en esta materia, encaucen su acción local en salud.

La Junta de Andalucía pretende con esta iniciativa facilitar un equilibrio territorial en materia de salud, que se adopten acciones concretas adaptadas al espacio territorial donde van a ser aplicadas, que converjan los esfuerzos de todos los responsables públicos implicados en la aplicación de estas medidas (“intersectorialidad”) y que la población adquiera el protagonismo que le corresponde y participe, realmente, en la adopción de las mismas.

Así las cosas, el artículo 38 del proyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía define el Plan Local

en la URL de la mencionada Consejería de Salud de la Junta de Andalucía: http://www.juntadeandalucia.es/servicioandaluzdesalud/principal/documentosAcc.asp?pagina=pr_GestCal_SM_2 [Con acceso el 7.10.2011].

⁹⁹ *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía (2008-2012)*, p. 82. Referenciado en nota a pié núm. 88.

de Salud como «*el instrumento básico que recoge la planificación, ordenación y coordinación de las actuaciones que se realicen en materia de salud pública en el ámbito de un municipio o de una mancomunidad de municipios*». La elaboración, aprobación, implementación y ejecución de este Plan corresponderá a los municipios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.13 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (Ley 5/2010, de 11 de junio).

En concreto, por lo que aquí nos atañe, el Plan Local de Salud abordará, entre otros contenidos mínimos, dos directrices que son de particular trascendencia para nuestro estudio: Estilos de vida saludable (actividad física, alimentación equilibrada y lucha contra el tabaquismo) y Entornos saludables y estrategias sostenibles (escuelas, lugares de encuentro, ocio y paseo) [artículo 38, letras d) y e) del proyecto de ley].

8. LOS PROGRAMAS DE DEPORTE Y SALUD EN LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS MUNICIPALES ANDALUCES

Los Ayuntamientos son, desde los años ochenta, los grandes “dinamizadores” e impulsores de la práctica deportiva en España¹⁰⁰. Desde la democratización de los municipios con la aprobación de la Constitución, las Corporaciones locales han llevado a cabo una apuesta firme por universalizar la práctica deportiva, a cuyo desarrollo han contribuido con grandes esfuerzos, convencidas de la función social, educadora y especialmente de salud que la práctica deportiva conlleva. Defendiendo una práctica deportiva de calidad, al servicio del ciudadano.

El compromiso de los Ayuntamientos por universalizar la práctica deportiva, con el apoyo de las Comunidades Autónomas, que en Andalucía ha supuesto la mayor inversión que se haya conocido en la construcción de nuevas instalaciones deportivas, les ha llevado a crear servicios municipales de depor-

¹⁰⁰ Permita el lector que hagamos referencia aquí a la obra en este ámbito de uno de los autores de este artículo: LUNA QUESADA, Javier: “Consideraciones generales sobre la incidencia de la Ley de Autonomía Local de Andalucía en la gestión del deporte municipal”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 3-17; “¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?”, *Anuario andaluz de derecho deportivo*, núm. 9, 2009, pp. 183-193; y, junto a ROCA CRUZ, Antonio: “Las políticas de calidad en la Administración Pública: la calidad como objetivo de los servicios públicos municipales”, *Derecho deportivo*, núm. 3-4, 2003, pp. 451-456.

tes¹⁰¹, contribuyendo de manera exponencial al aumento porcentual del hábito deportivo de los andaluces y andaluzas.

Aunque en el origen de los servicios deportivos municipales, los Ayuntamientos emprendieron este camino casi en solitario, hoy en día nadie discute que éstos han sido los grandes artífices del cambio de hábitos deportivos de los españoles, y que han conseguido que el deporte abandone su concepto de elitismo y competición para convertirse en una práctica que abarca todos los ámbitos y sectores de la vida social, independientemente de la edad, el sexo o el estatus social.

En este apartado, haremos mención a varias experiencias que merecen especial interés por cuanto confirman la fortaleza del binomio deporte y salud, y la extraordinaria importancia de las determinaciones en este campo del ya comentado anteproyecto de Ley de Salud Pública de Andalucía. El relato de estas experiencias, además, pondrá de manifiesto que los Ayuntamientos andaluces se han anticipado a esta futura nueva norma, dando respuesta a las demandas de la ciudadanía, tal como así se constata en el *Estudio sobre hábitos y actitudes de la población andaluza ante el Deporte*¹⁰², publicado en el año 2009.

En primer lugar, el Instituto Municipal de Deportes (IMD) de Sevilla desarrolla el *Programa Deporte y Salud*¹⁰³ para atender a la demanda, cada vez mayor, de los practicantes de cualquier actividad físico-deportiva de contar con información, formación y asistencia en todo tipo de cuestiones relacionadas con

¹⁰¹ Una obra clave en este campo es la monografía de DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: *Los servicios públicos deportivos*, Instituto Andaluz del Deporte, Villaviciosa de Odón (Madrid), 2001.

¹⁰² Véase, de nuevo, el interesante *Estudio sobre hábitos y actitudes de la población andaluza ante el deporte*. Sevilla, 2009, editado por la Empresa de Deporte Andaluz. En el mismo se destaca el importante aumento de personas que realizan actividades deportivas por mantener y/o mejorar la salud, lo que pone de manifiesto que se está consiguiendo concienciar a la población andaluza de la relación existente entre la práctica deportiva y la salud. Por el contrario, la razón que menos influye en los andaluces para realizar actividades físico-deportivas es la competición. Así, por ejemplo, las mujeres que practican deporte lo hacen porque les gusta y por mantener y mejorar la salud, convirtiéndose éste en el principal motivo de práctica para las mujeres de más de 65 años; o son cada vez más los ciudadanos andaluces que demandan servicios deportivos saludables, como la natación terapéutica.

¹⁰³ El Programa Deporte y Salud se desarrolla fundamentalmente en dos líneas de actuación: una primera línea denominada informativa/formativa, y otra segunda línea denominada asistencial. Se puede consultar el programa en la siguiente dirección de Internet: <http://imd.sevilla.org/salud> [Con acceso el 7.10.2011].

la práctica del deporte y los beneficios que éste conlleva para la salud de las personas.

Para ello, el IMD está llevando a cabo distintas actuaciones, en coordinación con otras Administraciones públicas, que se desarrollan fundamentalmente en los centros deportivos municipales, para dar cobertura al mayor número posible de usuarios, aunque también con medidas para grupos concretos, como son los niños participantes en los Juegos Deportivos Municipales y las personas mayores.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Cádiz ofrece con el *Club de la Salud* la posibilidad de practicar de forma gratuita durante todo el año natación o paseo organizado, con la supervisión y ayuda de monitores especializados. La finalidad de esta iniciativa es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos gaditanos, de tal forma que la natación o la marcha se puedan incorporar a los hábitos de aquéllos en los próximos años, además de intentar promover el interés y el conocimiento sobre la salud propia, la alimentación más adecuada y todo ello en convivencia con otras personas¹⁰⁴.

La Diputación de Málaga, en tercer lugar, con el fin de promover hábitos de ejercicio físico en el mayor número posible de ciudadanos, inició, en el año 2000, el *Programa Municipal de Actividades Físico-deportivas para Mayores*, dirigido, preferentemente, a pueblos de menos de 20.000 habitantes. Cada Ayuntamiento se encarga de crear los grupos en función de la demanda y de sus posibilidades; se conforman grupos de personas de más de 60 años lo más homogéneos posibles, para trabajar en dos o más sesiones semanales de actividad física, de mínimo una hora de duración, dirigidas por un profesor titulado¹⁰⁵.

El Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Granada¹⁰⁶, en cuarto lugar, desarrolla

¹⁰⁴ Al Club de la Salud se han destinado los recursos económicos y el esfuerzo necesario para hacer realidad la generalización de ambas prácticas deportivas: paseo y natación. Así, por ejemplo, se ha dispuesto que, durante un mes, se pueda hacer uso de un bonobús gratuito para el desplazamiento de los gaditanos a las piscinas, de tal forma que la distancia no se convierta en un obstáculo. Además, los circuitos urbanos se han diseñando para garantizar que exista siempre un punto de encuentro lo más próximo posible al domicilio de los participantes interesados en esta actividad.

¹⁰⁵ Los profesionales contratados para este programa deberán ser Técnicos en Actividades Físicas y Actividad Deportiva (TAFAD), Maestros Especialistas en Educación Física o Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte.

¹⁰⁶ El PMD desarrolla, desde el año 1990, un programa de deporte terapéutico. Disponible en la siguiente URL:

también un consolidado programa de deporte terapéutico que incluye un paquete de actividades deportivas, la mayoría de ellas ligadas a la natación, con fines esencialmente de salud.

En último lugar, hemos de hacer mención a la siempre ilusionante experiencia emprendida en La Algaba. El Centro Andaluz de Medicina del Deporte de la Junta de Andalucía, en colaboración con el Ayuntamiento de La Algaba, municipio sevillano perteneciente a la comarca de La Vega del río Guadalquivir, presentó, a finales de octubre de 2008, el Proyecto "La Algaba", sobre la prescripción médica de actividad física en un centro de atención primaria a un seleccionado grupo de pacientes adultos crónicos¹⁰⁷ (11 hombres y 49 mujeres, con una edad media de 65,18 años en el caso de los hombres y de 56,63 en las mujeres). Esta interesante iniciativa ha arrojado ya un dato muy significativo: la puesta en marcha de la misma ha llevado a un notable descenso, del 56%, del número de visitas de estos pacientes a urgencias.

Los pacientes participantes en este proyecto, todos ellos enfermos crónicos estables y autónomos para desenvolverse por sus propios medios, son seleccionados, por un equipo multidisciplinar (constituido por un médico de familia, un facultativo especializado en medicina deportiva y un monitor deportivo), siguiendo unos protocolos médicos donde se detallan unos criterios cerrados de inclusión y exclusión (por ejemplo, tener más de 14 años, lo que excluye a la población pediátrica, no haber sufrido un infarto recientemente o no padecer enfermedades cardiovasculares o pulmonares), atendiendo siempre a su historial y circunstancias médicas.

En definitiva, se pretende que estos pacientes – siempre que no resulten excluidos de esta iniciativa, al existir la posibilidad de que el ejercicio físico, en su caso particular, este contraindicado para su dolencia– se beneficien, cada uno en su justa medida, y de acuerdo con su situación médica, convenientemente evaluada, de las ventajas que trae consigo, como regla general, la práctica de una actividad física mode-

rada, que quedará incorporada a su propio tratamiento médico.

9. CONCLUSIONES

Hemos analizado en este trabajo las insoslayables imbricaciones existentes entre los conceptos “actividad física”, “deporte”, “salud”, “bienestar” u “ocio”. A la luz de los beneficiosos efectos que la actividad física y deportiva generan para nuestra salud, y más en una sociedad sedentaria como la nuestra, desde aquí exigimos que se cumpla la obligación constitucional de los poderes públicos de fomentar la práctica del deporte con fines de salud, que se promueva y defienda la salud a través de la actividad física y el deporte; como ya recoge nuestro actual –y, en especial, hará nuestro futuro– ordenamiento jurídico andaluz (deportivo y no deportivo) y como ya ha sido puesto en práctica por los diferentes servicios deportivos municipales andaluces.

<http://pmdgranada.es/secciones/medicina/descargas/fechasinscripcionverano2011.pdf> [Con acceso el 7.10.2011].

¹⁰⁷ Se puede encontrar más información en torno a esta interesante experiencia en la página web del Colegio Profesional de Licenciados en Educación Física del Principado de Asturias:

<https://www.colefasturias.es/Documentos/Articulos/2009/EstudioMunideporte-PrescripciondeActFca.pdf> [Con acceso el 7.10.2011].