

REVISTA DE LA  
**ESCUELA JACOBEO DE  
POSGRADO**

---

NÚMERO 3

DICIEMBRE 2012

ISSN 2007-3798

---

NÚMERO 3

**DICIEMBRE 2012**

---





**LA CONSIDERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DEPORTIVAS  
SALUDABLES COMO PARTE DEL SERVICIO PÚBLICO DEPORTIVO  
LOCAL. LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA,  
EN PARTICULAR, EN EL IMPULSO DE POLÍTICAS EN PRO DEL  
ENVEJECIMIENTO ACTIVO\***

*The Consideration Of Healthy Sport Provisions As Being A Part Of The Local Sport  
Public Services. The Case Of The Spanish Region Of Andalusia: In Particular,  
Promoting Policies For An Active Ageing*

**Por: DR. FRANCISCO MIGUEL BOMBILLAR SÁENZ**  
Profesor del Departamento de Derecho Administrativo  
Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte  
Universidad de Granada (España)  
[bombillar@ugr.es](mailto:bombillar@ugr.es)

**Por: D. JAVIER LUNA QUESADA**  
Profesor del Departamento de Derecho Administrativo  
Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte  
Universidad de Granada (España)  
[jluna@ugr.es](mailto:jluna@ugr.es)

**RESUMEN:** Este estudio analiza el marco normativo –deportivo y de salud pública (en especial, tras la aprobación de la Ley de Salud Pública andaluza)– en el que se desenvuelven las competencias de la Administración pública en el campo de la promoción y defensa de la salud a través de la actividad física y el deporte en el ordenamiento jurídico andaluz. Defendemos, a la vista de esta normativa y de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, que las prestaciones deportivas saludables son parte del servicio público deportivo local a ofertar por los Entes locales andaluces. En particular, por su significación, y a modo de ejemplo, abordamos el impulso en esta Comunidad de políticas en pro del envejecimiento activo.

**PALABRAS CLAVE:** Prácticas deportivas saludables. Ayuntamientos andaluces. Servicio público deportivo local. Envejecimiento activo.

---

\* Recibido para publicación: 5 de noviembre de 2012.  
Enviado para evaluación externa: 8 de noviembre de 2012.  
Recibida evaluación externa positiva: 29 de noviembre de 2012.  
Aceptado para publicación: 21 de diciembre de 2012.

**ABSTRACT:** *The following research was carried out in accordance with the Andalusian Municipal Autonomy Act and has analyzed the regulatory framework regarding sports and public health (especially after passing the Andalusian Public Health Act). In this framework, the Public Administration undertakes steps to promote and protect health through physical activity and sports in the Andalusian Regulation. The paper supports the idea that healthy sports provisions are part of the Local Public Service which must be disposed by the corresponding Local Authorities. The initiatives promoting active ageing are a remarkable example of these efforts.*

**KEY WORDS:** *Healthy sport provisions. Andalusian Town Halls. Local sports Public Service. Active ageing.*

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES.- II. LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA SALUD A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ. EN ESPECIAL, EL NUEVO IMPULSO DE LA LEY DE SALUD PÚBLICA DE ANDALUCÍA. 2.1. La Ley del Deporte de Andalucía y su desarrollo reglamentario. a) El Decreto de Acreditación de Centros Deportivos. b) Normativa sobre Deporte en Edad Escolar. 2.2. La Ley de Salud Pública de Andalucía.- III. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES EN LA PLANIFICACIÓN –DEPORTIVA Y DE SALUD– DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA. 3.1. El Plan General del Deporte de Andalucía. 3.2. El Plan Estratégico General del Deporte andaluz. 3.3. El Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía. 3.4. El III Plan Andaluz de Salud. 3.5. El Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada.- IV. LA CONSIDERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DEPORTIVAS SALUDABLES COMO PARTE DEL SERVICIO PÚBLICO DEPORTIVO LOCAL. 4.1. El fomento de las prácticas deportivas saludables en los servicios deportivos municipales andaluces. 4.2. La planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte para todos, como competencia propia y mínima de los Ayuntamientos andaluces. 4.3. Los servicios públicos básicos en materia deportiva a la luz de la Ley de Autonomía Local de Andalucía.- V. LA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS SALUDABLES MEDIANTE ORDENANZA Y EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A EXIGIR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN AQUÉLLA.- VI. A MODO DE COLOFÓN Y EJEMPLO: ESPECIAL REFERENCIA A LAS POLÍTICAS ANDALUZAS EN PRO DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO. 6.1. El Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley de Salud Pública de Andalucía: su relación con el envejecimiento activo. 6.2. Actividad física, deporte y envejecimiento activo. El papel de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces: algunas experiencias.- VII. ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE FUTURO.- BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA

## I. INTRODUCCIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES

El deporte constituye en nuestros días un fenómeno poliédrico, punto de encuentro de múltiples valores, así como de toda una serie de intereses y fuerzas a ellos asociados<sup>1</sup>. La trascendencia que han ido alcanzado dichos valores en el marco económico-social del Estado del Bienestar, así como la necesidad de articular cauces que dirijan y orienten eficientemente los intereses de muy diversa índole –tanto públicos como privados, ya coincidentes ya enfrentados– que confluyen en la actividad deportiva<sup>2</sup>, han venido a determinar una progresiva intervención del Derecho en el sector, intervención que, paralelamente al carácter abierto que presenta el propio concepto de deporte y a la diversidad de bienes jurídicamente tutelables en él presentes, ofrece una insoslayable riqueza y amplitud, por cuanto a técnicas e instrumentos de actuación y organización se refiere.

En efecto, la referida amplitud del fenómeno deportivo cobra reflejo en la identificación de múltiples binomios que, o bien ligan el deporte a alguna de sus muchas facetas o valores (tal y como es el caso de los conceptos de deporte-ocio, deporte-educación, deporte-espectáculo o deporte-salud), o bien acotan parcelas específicas de otros sectores en los que las prácticas deportivas adquieren una dimensión de cierto relieve (el caso, por ejemplo, del turismo deportivo). Todos estos emparejamientos conceptuales son consecuencia de la presencia de un nutrido haz de valores ínsitos en la propia práctica de la actividad deportiva: valores culturales, económicos, sociales, educativos, recreativos o, de los que aquí nos vamos a ocupar, los relativos a la salud.

De este modo, 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, y que debe ser fomentado por los Poderes públicos con el objetivo primordial de aumentar su conocimiento y ejercicio<sup>3</sup>. Los Poderes públicos –en especial, los Ayuntamientos<sup>4</sup>– han de promover la práctica deportiva del ciudadano de a

---

<sup>1</sup> En relación con el deporte y sus múltiples valores, véase SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. y BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: «El valor cultural y turístico de las ‘prácticas deportivas tradicionales’ y su fomento desde el derecho deportivo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, n. 3, septiembre de 2007, pp. 227 y ss.

<sup>2</sup> Valga una muestra como ejemplo: SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. y BARRANCO VELA, Rafael: «La repercusión de los grandes eventos deportivos en los entornos monumentales urbanos», *Derecho deportivo*, n. 6, 2004, pp. 67-78; o LÓPEZ BUSTOS, Francisco L.: «Derecho deportivo y derecho ambiental», en *El derecho deportivo en España 1975-2005* (Coords. Ignacio JIMÉNEZ SOTO y Estanislao ARANA GARCÍA), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 159-185.

<sup>3</sup> Véanse estas consideraciones y otras adicionales en BARRANCO VELA, Rafael: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», en *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI* (Dir. Nicolás DE LA PLATA CABALLERO), Dykinson, Madrid, 2002, pp. 101-121.

<sup>4</sup> 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 Ley de Autonomía Local de Andalucía [en cuyo

pié, como actividad espontánea, desinteresada y lúdica, con fines educativos y sanitarios. No le cabe ninguna duda al Tribunal Supremo<sup>5</sup> de la especial promoción a la que obliga nuestro Texto constitucional, en su artículo 43.3<sup>6</sup>, de la práctica deportiva con fines educativos y, en especial, de salud, entendiendo este concepto en un sentido amplio, como bienestar físico, mental y social, de acuerdo con los postulados de la Organización Mundial de la Salud<sup>7</sup>.

La protección efectiva del derecho a la salud exige un deporte activo y cuanto más extendido mejor. Por ello, todos los programas públicos de desarrollo del deporte han de incorporar la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución; y prestar una especial atención a los niños, jóvenes, personas mayores, a los discapacitados (físicos, psíquicos, sensoriales o mixtos), así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social.

Le corresponde al Poder autonómico –y, en particular, al andaluz, que tiene competencia “exclusiva” tanto en materia de deporte como de salud<sup>8</sup>– desarrollar, completar y, en su caso, crear normas para la promoción de la actividad física y el deporte, incluyendo en sus textos normativos 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.

---

artículo 9.18, como veremos, 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.

<sup>5</sup> Véase al efecto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 23 de marzo de 1988, Fundamento Jurídico 7º: «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».

<sup>6</sup> El art. 43.1 CE «reconoce el derecho a la protección de la salud». El art. 43.2 CE señala que «Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública [...]». Mientras que el art. 43.3 CE recoge que «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte [...]».

<sup>7</sup> El concepto “salud” es un concepto muy amplio en el que cabe incluir, conforme a los parámetros empleados por la OMS, «no sólo la ausencia de dolencias o enfermedades, su tratamiento o la realización de actividades paliativas, sino también el bienestar físico, mental y social». En este mismo sentido se pronuncian los redactores del *Manifiesto de Toronto por la actividad física: un llamamiento global a la acción*. Para quienes «La actividad física genera bienestar, salud física y mental, previene enfermedades, mejora la cohesión social y la calidad de vida». Puede consultarse este Manifiesto en la URL: <http://www.globalpa.org.uk/pdf/torontocharter-spanish-castilian-20may2010.pdf> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>8</sup> El artículo 72 del Estatuto de Autonomía para Andalucía asigna, de forma exclusiva, a esta Comunidad Autónoma la ordenación de las materias relacionadas con el deporte. Por su parte, el artículo 55.1 le otorga a ésta 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 esta Comunidad 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<sup>9</sup>, promover una colaboración más estrecha entre los sectores sanitario, educativo y deportivo<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>, así como para promover un estilo de vida activo<sup>12</sup>.

No es la primera vez que defendemos, a la luz de los beneficiosos efectos que la actividad física y deportiva generan para nuestra salud<sup>13</sup>, y más en una sociedad sedentaria como la nuestra, 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 ordenamiento jurídico andaluz (deportivo y no deportivo) y como ya ha sido puesto en práctica por los diferentes servicios deportivos municipales andaluces<sup>14</sup>.

## II. LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA SALUD A TRAVÉS DE LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL DEPORTE EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ANDALUZ. EN ESPECIAL, EL NUEVO IMPULSO DE LA LEY DE SALUD PÚBLICA DE ANDALUCÍA

Se expone a continuación la regulación existente a día de hoy en el ordenamiento jurídico andaluz conminando a la promoción y defensa de la salud a través de la

---

<sup>9</sup> A este respecto, queremos destacar la labor de la Red Española de Ciudades Saludables, sección de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) dedicada a la promoción y protección de la salud y al bienestar de los ciudadanos, en consonancia con los principios de actuación correspondientes al proyecto *Healthy Cities* de la OMS.

<sup>10</sup> 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 periodo de 2010 a 2020, en estrecha relación con las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales, las Universidades y otros organismos ministeriales. Disponible en la URL: <http://www.csd.gob.es/csd/estaticos/plan-integral/PlanIntegralAD1.pdf> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>11</sup> En los últimos años se ha vivido en España un aumento alarmante de las denominadas enfermedades hipocinéticas o “de la civilización” (cardiopatías coronarias, hipertensión, diabetes y osteoporosis) y de la obesidad. Nuestra sociedad es profundamente sedentaria. La inactividad física asociada a nuestro actual estilo de vida se ha erigido en uno de los principales problemas de salud pública de este siglo.

<sup>12</sup> En este trabajo compartimos las ideas 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*, n. 1, 2009, pp. 37-69, en esp., pp. 43 y ss. La relación entre salud y actividad física se conoce desde la Antigüedad, 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 hipocrática griega tenía del concepto “*diaita*”, 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.

<sup>13</sup> Jerry Morris, epidemiólogo escocés, conocido como “el hombre que descubrió el ejercicio”, demostró, ya en 1949, con su *London Bus Study*, la relación causal directa entre la práctica regular de ejercicio físico y la menor mortalidad por enfermedades cardiovasculares.

<sup>14</sup> Nos permitimos una remisión a nuestro artículo LUNA QUESADA, Javier y BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: «El fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud en la legislación deportiva y de salud pública de Andalucía», *Derecho y salud*, vol. 21, n. 2, 2011, pp. 35-57.

actividad física y el deporte. Esta normativa gravita en torno a la Ley del Deporte de Andalucía, de 1998, y su posterior y prolijo desarrollo reglamentario, y la Ley de Salud Pública de Andalucía, de reciente aprobación.

## 2.1. La Ley del Deporte de Andalucía y su desarrollo reglamentario

La Ley del Deporte andaluza propone que la actividad física y el deporte contribuyan al desarrollo y a la formación integral de la persona y a la mejora de su calidad de vida, de modo que estos hábitos saludables supongan un incremento de la salud pública<sup>15</sup>.

### a) El Decreto de Acreditación de Centros Deportivos

El Decreto de Acreditación de Centros Deportivos<sup>16</sup> 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 Técnica<sup>17</sup>, que permitan asignar a los usuarios el nivel de desarrollo de la actividad deportiva<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>, ubicado dentro de las instalaciones deportivas, que realizará las funciones propias de la especialidad de Medicina Deportiva.

Entre las cuales, el artículo 20 del Decreto menciona las siguientes: 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

---

<sup>15</sup> Según su Exposición de Motivos: «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».

<sup>16</sup> 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* n. 221, de 15 de noviembre de 2006). 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), este Decreto resulta de gran interés para nuestro estudio por las propuestas que contiene.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

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, por último, velar porque el centro esté dotado de los dispositivos de seguridad en materia de protección de la salud<sup>20</sup>.

### **b) Normativa sobre Deporte en Edad Escolar**

La Orden que regula el Plan de Deporte en Edad Escolar de Andalucía<sup>21</sup> establece (en su artículo 6) 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, proporcionando a los escolares la oportunidad de practicar el deporte que más se adapte a sus necesidades<sup>22</sup>, intereses y capacidades.

## **2.2. La Ley de Salud Pública de Andalucía**

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, de acuerdo con el Decreto 22/2012, de 14 de febrero, por el que se regula el uso de desfibriladores externos automatizados fuera del ámbito sanitario y se crea su Registro, las instalaciones, centros o complejos deportivos en los que el número de personas usuarias diarias sea igual o superior a 500, teniendo en cuenta todos sus espacios deportivos disponibles, han de contar con un desfibrilador externo automatizado (DEA), un aparato electromédico que mediante la colocación de unos electrodos en el tórax del paciente es capaz de analizar el ritmo cardíaco, identificar aquellas arritmias mortales que pueden ser tratadas con una descarga eléctrica e informar de cuándo es necesario aplicar esa descarga.

<sup>21</sup> La regulación sobre el deporte escolar se contiene en el Decreto 6/2008, de 15 de enero (*BOJA* n. 21, de 30 de enero de 2008) y en la 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*, n. 53, de 16 de marzo de 2011). El Plan está estructurado en ámbitos participativos (iniciación, promoción y rendimiento de base) y en cada uno de ellos se establecen varios programas. Por ejemplo, en el ámbito de iniciación, nos encontramos las Escuelas Deportivas de Centros Educativos, las Escuelas Deportivas de Clubes, las Escuelas Deportivas Municipales y las Escuelas Deportivas de Verano.

<sup>22</sup> En relación con 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.

Hace casi un año, se aprobó la Ley de Salud Pública de Andalucía (en adelante, LSPA)<sup>23</sup>, de gran trascendencia para nuestro estudio, toda vez que formaliza 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.

La LSPA destaca, en primer lugar, en el ámbito de la promoción de la actividad física y el deporte con fines de salud, por reconocer a la población en Andalucía dos nuevos derechos: «a la información adecuada sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgos y con el mejor aprovechamiento, y a disponer de planes de promoción de actividades físicas saludables» [artículo 12 i) LSPA] y «a la promoción, por las Administraciones públicas competentes, de espacios públicos que permitan realizar actividades físicas, deportivas o lúdicas, en condiciones de seguridad y accesibilidad en las ciudades y pueblos de Andalucía» [artículo 12 j) LSPA].

El tenor del precepto referido, interpretado de acuerdo con los postulados de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, nos permite concebir, como defendemos en este trabajo, las prestaciones deportivas saludables como parte del servicio público deportivo local a implementar de forma obligatoria por los Ayuntamientos andaluces. Si bien es cierto que nuestras Corporaciones han puesto en marcha a lo largo de los últimos veinte años diversos programas de deporte y salud [destacando, entre ellos, los Ayuntamientos de Cádiz, Granada, Málaga y Sevilla], esta es una realidad a cuya consolidación contribuirá decididamente la LSPA.

Más aún, si relacionamos todo lo dicho con el dictado de los artículos 40 y siguientes de la LSPA, en donde se expone el papel específico del ámbito local en el campo de la salud pública y se da nacimiento al Plan Local de Salud, como instrumento básico que recogerá «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». Uno de los contenidos mínimos a abordar por estos planes serán, precisamente, los “estilos de vida saludable”<sup>24</sup>, englobándose aquí, como acota la propia norma, la actividad física, la alimentación equilibrada y la lucha contra el tabaquismo [artículo 41.2.d) LSPA], en línea con las pautas marcadas por la Estrategia NAOS<sup>25</sup> del Ministerio de Sanidad y los diversos instrumentos de planificación

<sup>23</sup> BOJA, n. 255, de 31 de diciembre de 2011.

<sup>24</sup> El artículo 68 de la Ley de Salud Pública de Andalucía obliga a las Administraciones 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. La actividad física que se promocióne, además de ser saludable para quien la practique, tiene que ser factible y atractiva.

<sup>25</sup> En el año 2005 se puso en marcha la Estrategia NAOS (*Estrategia para la Nutrición, Actividad Física y Prevención de la Obesidad*) desde el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN), con el objetivo de sensibilizar a la población del problema que la obesidad representa para la salud, y de impulsar todas las iniciativas que contribuyan a lograr que los ciudadanos, y especialmente los niños y los jóvenes, adopten hábitos de vida saludables, principalmente a través de una alimentación saludable y de la práctica regular de actividad física. En el marco de la lucha contra la obesidad en el ámbito escolar, en 2011 se aprobó la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, en cuyos artículos 36 y siguientes se vela porque, además de impulsar la actividad física, la comida que se sirva o se pueda adquirir en los centros educativos responda

elaborados en este sentido por el Consejo Superior de Deportes<sup>26</sup> o las Consejerías de Salud y Deporte de la Junta de Andalucía<sup>27</sup>.

De este modo, la Administración Sanitaria Pública de Andalucía<sup>28</sup>, 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 personal<sup>29</sup>; formativas, destinadas a optimizar las competencias de quienes participen en actividades de promoción de salud; e investigadoras, con el fin de enriquecer 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<sup>30</sup>.

Si hasta hoy las colaboraciones entre los servicios deportivos y sanitarios eran casi inexistentes, la Ley de Salud Pública de Andalucía 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 andaluces<sup>31</sup>.

En definitiva, esta norma apuesta por la promoción de la actividad física y el deporte como medio para mejorar la salud de la población en Andalucía, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 43.3 de nuestra Carta Magna, y de acuerdo con las

---

a criterios de equilibrio nutricional. Sanidad quiso desterrar de estos centros refrescos, caramelos, golosinas, polos y sorbetes, chocolates y aperitivos salados, por su elevada densidad energética, gran cantidad de sal y, al mismo tiempo, bajo aporte de fibra, proteínas, vitaminas o minerales.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el referido, en la nota a pie número 8, *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*.

<sup>27</sup> El compromiso de la Junta de Andalucía con la promoción de la salud a través del deporte ha quedado patente en los últimos años a través de la aprobación de múltiples planes a este respecto, tanto por las Autoridades sanitarias (*III Plan Andaluz de Salud, Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada* o *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía*) como deportivas (*Plan General del Deporte de Andalucía, Plan Estratégico General del Deporte andaluz* o *Plan Director* y los *Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía*) de esta Comunidad Autónoma.

<sup>28</sup> En este sentido, resulta de interés el mandato que este texto hace a la Agencia de Salud Pública de Andalucía para que elabore y desarrolle, 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.

<sup>29</sup> A este respecto, son de destacar iniciativas como las del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, informando y asesorando a los usuarios acerca de los diferentes servicios deportivos saludables.

<sup>30</sup> El Centro Andaluz de Medicina Deportiva viene desarrollando una interesante labor de divulgación de los avances en la investigación asociada al deporte, editando un boletín semanal con una recopilación de noticias sobre salud y deporte, puede consultarse en la URL: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>31</sup> 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, n. extra 1, 2009, pp. 23-45.

directrices al respecto, a nivel internacional, de la Organización Mundial de la Salud y de la Unión Europea<sup>32</sup>.

### **III. EL FOMENTO DE LAS PRÁCTICAS DEPORTIVAS SALUDABLES EN LA PLANIFICACIÓN –DEPORTIVA Y DE SALUD– DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

El compromiso de la Junta de Andalucía con la promoción de la salud a través del deporte queda patente tras la lectura de algunos de los principales planes aprobados al respecto por las Autoridades sanitarias y deportivas andaluzas en la última década. Las disposiciones recogidas en los mismos se han plasmado en los diferentes programas de promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud aprobados por los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma.

#### **3.1. El Plan General del Deporte de Andalucía**

El *Plan General del Deporte de Andalucía*<sup>33</sup> tiene como objetivo básico el desarrollo sostenible del deporte como actividad de interés general que cumple funciones sociales, culturales y económicas. La práctica deportiva se concibe como un factor esencial para la salud, la calidad de vida y el desarrollo integral de la persona con el objetivo de universalizar su ejercicio.

#### **3.2. El Plan Estratégico General del Deporte andaluz**

Tras constatar que la actividad física está ligada a la salud integral de la sociedad, el *Plan Estratégico General del Deporte andaluz*<sup>34</sup> se propone incrementar los niveles de práctica deportiva de los ciudadanos andaluces, y especialmente la actividad asociada al deporte de ocio saludable. Este Plan ha acuñado un eslogan, muy ilustrativo y acertado, “Deporte, Medicamento genérico Universal”.

#### **3.3. El Plan Director y los Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía**

El *Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía*<sup>35</sup> tiene como misión impulsar y generalizar la práctica del deporte. Este plan establece que la creación de las

---

<sup>32</sup> Desde estas instancias se ha alertado en múltiples ocasiones de los riesgos que apareja la inactividad física o el sedentarismo, séptimo factor de riesgo en los países desarrollados. En concreto, aumenta el riesgo de padecer sobrepeso y obesidad, enfermedades cardiovasculares y diabetes; y supone una carga económica importante en los presupuestos de salud.

<sup>33</sup> El *Plan General del Deporte de Andalucía* se aprobó por Acuerdo, de 27 de enero de 2004, del Consejo de Gobierno (BOJA n. 64, de 1 de abril de 2004).

<sup>34</sup> 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 período 2009-2016 [online]. Disponible en la URL: [http://www.acgep.cat/fitxer/401/859\\_plan\\_estrategico\\_deporte.pdf](http://www.acgep.cat/fitxer/401/859_plan_estrategico_deporte.pdf) [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>35</sup> Véase 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, n. 117, de 14 de junio de 2007).

infraestructuras deportivas en Andalucía se adecuará a las necesidades de la población, que se concretarán en los planes locales<sup>36</sup>. Su ejecución contribuye de manera decidida a la factibilidad y accesibilidad a la práctica deportiva, compromiso que se recoge en la Ley de Salud Pública de Andalucía.

### **3.4. El III Plan Andaluz de Salud**

El *III Plan Andaluz de Salud*<sup>37</sup> 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<sup>38</sup> se requiere una dimensión del trabajo intersectorial y transversal (*mainstreaming*). Por ello, este Plan aboga por un «compromiso local por la Salud», por la convergencia, bajo una planificación conjunta, de la acción de los diferentes actores implicados en este campo.

### **3.5. 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 andaluza<sup>39</sup> se incardina, como complemento del mismo, en el marco del referido *III Plan Andaluz de Salud*<sup>40</sup>. El objetivo final de este Plan consiste en favorecer la toma de decisiones de la población andaluza respecto a una correcta y saludable alimentación y un ejercicio físico adecuado a sus condiciones particulares.

## **IV. LA CONSIDERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DEPORTIVAS SALUDABLES COMO PARTE DEL SERVICIO PÚBLICO DEPORTIVO LOCAL**

### **4.1. El fomento de las prácticas deportivas saludables en los servicios deportivos municipales andaluces**

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> El *III Plan Andaluz de Salud* [online] se encuentra disponible en la URL: <http://www.juntadeandalucia.es/salud/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>38</sup> No en vano, la *Encuesta de Salud de Andalucía* del año 1999, elaborada por esta Consejería, puso de manifiesto el predominio del sedentarismo entre la población andaluza (el 53,47% no hacía ningún tipo de ejercicio físico en su tiempo libre).

<sup>39</sup> 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 25.12.2012].

<sup>40</sup> 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.

Los Ayuntamientos son los grandes dinamizadores e impulsores de la práctica deportiva en España<sup>41</sup>. El compromiso de los Ayuntamientos por universalizar el ejercicio de la actividad física y el deporte, con el apoyo de las Comunidades Autónomas, ha llevado a éstos a crear servicios municipales de deportes, contribuyendo de manera exponencial al aumento porcentual del hábito deportivo de los ciudadanos residentes en su término municipal.

En este sentido, dentro de los servicios que proporcionan los Ayuntamientos andaluces tienen cada vez una mayor demanda<sup>42</sup> los servicios deportivos saludables, es decir, las actividades deportivas que presentan como principal finalidad la de mantener y/o mejorar la salud de quienes las realizan.

#### **4.2. La planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte para todos, como competencia propia y mínima de los Ayuntamientos andaluces**

Los municipios andaluces, con la entrada en vigor de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)<sup>43</sup>, tienen en relación con el deporte, tal y como se determina en su artículo 9.18), las siguientes competencias que pasamos a enumerar: «Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, que incluye: a) La planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos. b) La construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia. c) La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones y competiciones deportivas que transcurran exclusivamente por su territorio, especialmente las de carácter popular y las destinadas a participantes en edad escolar y a grupos de atención especial. d) La formulación de la planificación deportiva local».

Las competencias referidas tienen la consideración de propias y mínimas, por lo que no podrán ser alteradas, modificadas o suprimidas por una ley sectorial, pero sí ampliadas por aquélla, tal como se establece en el artículo 6.2 de la LAULA. Junto a las competencias anteriores, los Ayuntamientos tendrán, además, en este ámbito las atribuciones establecidas en el artículo 7 de la Ley del Deporte de Andalucía<sup>44</sup>. Las competencias que sobre deporte establece la LAULA son una traslación de parte de las establecidas en la Ley del Deporte de Andalucía para las Entidades Locales andaluzas.

---

<sup>41</sup> 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*, n. 9, 2009, pp. 3-17; y «¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 9, 2009, pp. 183-193.

<sup>42</sup> Nos remitimos al *Estudio sobre hábitos y actitudes de la población andaluza ante el deporte*, editado, en 2009, por la Empresa de Deporte Andaluz de la Junta de Andalucía, disponible en la URL del Consejo General COLEF y CAFD: [http://www.consejo-colef.es/descargas/2010habitos\\_deportivos\\_andalucia.pdf](http://www.consejo-colef.es/descargas/2010habitos_deportivos_andalucia.pdf) [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>43</sup> BOJA, n. 122, de 23 de junio de 2010.

<sup>44</sup> Véase el interesante y extenso estudio realizado por GUTIÉRREZ ALONSO, Juan: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Anuario Andaluz del Derecho Deportivo*, n. 8, 2008, pp. 49-71.

La promoción del “deporte para todos” aparece como una de estas competencias propias y mínimas, esto es así también en la Ley del Deporte de Andalucía<sup>45</sup>. Ello conlleva, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Supremo ya referida en su Sentencia de 23 de marzo de 1988, y a la luz del artículo 43.3 de nuestra Constitución, como hemos reiterado ya en este trabajo, la oferta de actividades deportivas con fines de salud, es decir, de actividades o prácticas deportivas saludables.

La LAULA habilita también a los Ayuntamientos para planificar y ordenar este “deporte para todos”, lo que ha de implicar la aprobación de planes y normas, en nuestro caso la ordenanza de servicio prevista a tal efecto en la LAULA, en la que deberá establecerse, a nuestro juicio, además del alcance de las prestaciones, la cualificación del personal que las programará, ejecutará y controlará y los medios técnicos y materiales empleados, así como el derecho de los usuarios a la información y asesoramiento sobre la práctica deportiva más adecuada a sus circunstancias personales.

### **4.3. Los servicios públicos básicos en materia deportiva a la luz de la Ley de Autonomía Local de Andalucía**

La LAULA define, en su artículo 31, los servicios públicos básicos como aquéllos que son esenciales para la comunidad, siendo su prestación obligatoria en todos los municipios de Andalucía. La LAULA, sin embargo, no precisa qué servicios se incardinan en esta categoría, si bien considera esenciales los servicios públicos básicos enumerados en el artículo 92.2.d) del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>46</sup>, dentro de los que no se incluyen los servicios deportivos. Como vamos a exponer, al operar de esta forma, la regulación que de esta materia ha hecho la LAULA se aparta de lo previsto en la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL)<sup>47</sup>.

A nuestro parecer<sup>48</sup>, para determinar otros servicios públicos básicos hemos de acudir al artículo 26 de la LRBRL, que fija aquéllos en función de la población del municipio. Y así, aunque los servicios deportivos no se encuentran dentro de la relación de servicios básicos que se contienen en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el caso de

---

<sup>45</sup> El artículo 7.1 de la Ley del Deporte de Andalucía dispone que: «Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales ejercerán por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley, con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local y con la legislación de Andalucía sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones: a) La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos».

<sup>46</sup> Abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, recogida y tratamiento de residuos, limpieza viaria, prevención y extinción de incendios, y transporte público de viajeros.

<sup>47</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE, n. 80, de 3 de abril de 1985), en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

<sup>48</sup> Aunque no hay ninguna determinación en la LAULA que se refiera a la LRBRL y pueda servirnos para conocer cómo se produce el encaje entre una y otra, resulta de interés la mención que el artículo 93.3 de la LAULA, a propósito de la alteración de los términos municipales mediante segregación-agregación, realiza sobre la existencia de determinados servicios públicos locales en función de la población. Este precepto viene a señalar: «no podrá suponer para ninguno de los municipios afectados [...] la reducción de los servicios a los que viniesen obligados en función de su población».

municipios con población superior a 20.000 habitantes, conforme al referido artículo 26 de la LRBRL, sí están obligados aquéllos a prestar el servicio obligatorio de uso de instalaciones deportivas.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS<sup>49</sup> entiende que en la prestación del servicio obligatorio por razón de la población deben considerarse también las previsiones que la Comunidad Autónoma haya realizado en su legislación sectorial, por lo que en el ámbito deportivo a nivel local podrían distinguirse dos grandes grupos prestacionales:

- El vinculado a las instalaciones deportivas que, en su configuración servicial, vendría referido a la actividad de asegurar y optimizar su funcionamiento.
- Y el bloque de prestaciones que resulta de la implementación de programas de promoción y prácticas deportivas.

Por ello, hemos de acudir a la Ley del Deporte de Andalucía para determinar el alcance del servicio en cuestión; norma que señala que le incumben a los Ayuntamientos las siguientes competencias: la promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos, la organización de manifestaciones deportivas, primordialmente las de carácter popular, y la organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar<sup>50</sup>. Para GUTIÉRREZ ALONSO<sup>51</sup> la atribución asignada a los Ayuntamientos con relación a la promoción del deporte, especialmente del deporte de base y del deporte para todos, debe reputarse como una competencia obligatoria<sup>52</sup>, con independencia del referido factor de población de la LRBRL.

En suma, si aceptamos, con la doctrina antes citada, que las prácticas deportivas saludables, en tanto que se incardinan dentro del concepto “deporte para todos”, son una manifestación de los referidos servicios obligatorios, pues se integran dentro de las competencias mínimas y propias contenidas en la LAULA, y también en la Ley del Deporte de Andalucía, puede afirmarse, sin lugar a dudas, consecuentemente, que la provisión de servicios deportivos saludables en esta Comunidad forma parte del servicio público deportivo local.

---

<sup>49</sup> MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis: *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hnos., Barcelona, 2007, pp. 131 a 134.

<sup>50</sup> En conexión con el Decreto 6/2008, de 15 de enero, por el que se regula el deporte en edad escolar en Andalucía (BOJA, n. 21, de 30 de enero de 2008).

<sup>51</sup> GUTIÉRREZ ALONSO, Juan: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *op. cit.*, p. 58.

<sup>52</sup> No obstante, los municipios andaluces, conforme previene el artículo 26 de la LRBRL, podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento. En el caso de que un Ayuntamiento no pueda prestar un servicio mínimo, la asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36 de la LRBRL, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos.

En conexión con esto, téngase en cuenta, además, que SOSA WAGNER<sup>53</sup> señala que la supresión del servicio será imposible en los supuestos de servicios mínimos obligatorios y que el artículo 18.g) de la LRBRLL reconoce el derecho de los vecinos a exigir, en vía tanto administrativa como judicial, la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, cuando éste constituya una competencia municipal propia de carácter imperativo.

Por tanto, a la luz de todo lo hasta ahora afirmado, esta competencia (provisión de servicios deportivos saludables) debe proporcionarse por los respectivos Ayuntamientos andaluces en régimen de servicio público, pues se integra dentro del servicio público deportivo local que están obligados a prestar, y, de acuerdo con las previsiones de la LAULA, éstos deben aprobar la ordenanza<sup>54</sup> correspondiente con el contenido mínimo fijado en el artículo 30.3 de la LAULA<sup>55</sup>.

## **V. LA ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEPORTIVOS SALUDABLES MEDIANTE ORDENANZA Y EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A EXIGIR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN AQUÉLLA**

En suma, los Ayuntamientos andaluces, al menos los que tengan una población superior a 20.000 habitantes, deberán aprobar una ordenanza<sup>56</sup> en la que se describan las

---

<sup>53</sup> SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Thomson-Civitas, 7ª ed., Madrid, 2008, p. 54.

<sup>54</sup> La exigencia de una ordenanza no constituye en sí mismo una novedad, pero sí el contenido mínimo y el derecho de los ciudadanos a exigir el contenido de las prestaciones tanto en vía administrativa como contencioso-administrativa. Así, el artículo 106 del Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local establece: «Los actos de gestión del servicio en sus relaciones con los usuarios estarán sometidos a las normas del propio servicio y, en su caso, a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma que regule la materia». La LAULA cambia el sentido del término “ordenanza” asimilándolo al de “reglamento”, ya que, de forma tradicional, se ha reservado en el nivel local la denominación de “ordenanza” para aquellos instrumentos ocupados de regular tasas e impuestos.

<sup>55</sup> El artículo 30.3 de la LAULA previene que la ordenanza reguladora de la prestación tenga como mínimo el siguiente contenido: «a) Alcance, carácter, contenido y regularidad de las prestaciones que incluya. b) Forma de financiación del servicio, especificando, cuando estén previstas aportaciones de los usuarios si se establecen o no diferencias económicas en beneficio de las personas o los grupos sociales de menor capacidad económica, o merecedores de especial protección. c) Modalidades de gestión y sanciones que se puedan imponer al prestador. d) Estándares de calidad del servicio. e) Derechos y deberes de los usuarios. f) Régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio. Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa, por la propia entidad, o de forma indirecta, mediante modalidades contractuales de colaboración».

<sup>56</sup> RIVERO ORTEGA ha constatado y puesto de manifiesto el poco uso que han hecho los Ayuntamientos de su poder de regulación de los servicios públicos locales a través de reglamentos y ordenanzas. En este sentido, la LAULA ha revitalizado la potestad reglamentaria de los Ayuntamientos en relación a los servicios que proporcionan. En palabras de este autor: «apenas encontramos en las nuevas ordenanzas una regulación detallada de los derechos de los usuarios, no hay tantas especificaciones sobre derechos y obligaciones. Tampoco se encuentra una puesta al día de la posición jurídica de los usuarios adaptadas a las técnicas de *calidad total*». RIVERO ORTEGA, Ricardo: «Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados», en la obra colectiva *La potestad normativa local auto organización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales* (Coord. Valentín MERINO ESTRADA), CEMCI, Colección de Temas de Administración Local, n. 82, Granada, 2008.

prestaciones deportivas saludables (alcance, carácter, contenido, regularidad, formas de financiación y modalidades de gestión<sup>57</sup>, sin descartar aquí la colaboración público-privada), los derechos y deberes de los usuarios al respecto (en especial, de acuerdo con la LSPA, su derecho a la información y asesoramiento sobre la práctica deportiva más adecuada a sus circunstancias personales), así como los estándares de calidad de estas prestaciones y el régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio.

Creemos que la calidad en este tipo de servicios se consigue con la información y el asesoramiento adecuados, llevados a cabo por profesionales con titulación suficiente y, además, especialmente cualificados para la iniciación y perfeccionamiento de la práctica deportiva, por lo que la ordenanza debiera regular las titulaciones del personal que participa en el proceso de provisión de los servicios, garantizando con ello una atención profesional y adecuada para prevenir problemas de salud, pues, como ha quedado de manifiesto en este estudio, sólo será saludable la práctica deportiva si se realiza de forma apropiada, de lo contrario ésta puede incluso llegar a resultar perjudicial para la salud del practicante.

Así las cosas, tendría que establecerse con carácter obligatorio la existencia de un servicio de medicina deportiva, propio o concertado, que asesore a la dirección de cada uno de los programas deportivos en materia de prácticas deportivas saludables, en orden a obtener un mejor rendimiento de las personas usuarias y en prevención de accidentes o potenciales riesgos para la salud. En particular, habría que regular dentro de las prestaciones a los usuarios las siguientes: informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva y controles médicos-deportivos de la condición física y la salud de las personas usuarias. Es más, por su especial importancia, sería necesario establecer como prestación la prescripción y orientación médico-deportiva sobre la actividad física más adecuada, atendiendo a la edad, a las características y a las necesidades de las personas usuarias. Finalmente, debiera contemplarse como función del servicio médico referido la de formar tanto al Director Técnico como al personal técnico que participa en la elaboración, ejecución y control de los programas deportivos en materia de salud relacionados con aquellas prestaciones<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Véase LUNA QUESADA, Javier: «La gestión deportiva en el ámbito local», en *El derecho deportivo en España 1975-2005* (Coords. Ignacio JIMÉNEZ SOTO y Estanislao ARANA GARCÍA), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 127-156.

<sup>58</sup> Parte de las determinaciones que se proponen para garantizar la salud de los practicantes se recogen en el ya referido artículo 20.2 del Decreto 183/2006, de 17 de octubre, de Acreditación de Centros Deportivos de Andalucía, relativo a las funciones del Servicio de Medicina Deportiva de los Centros Deportivos Superiores: «a) Asesorar a la dirección del centro en materia de prácticas deportivas saludables, en orden a obtener un mejor rendimiento de las personas usuarias y en prevención de accidentes o potenciales riesgos para la salud. b) Realizar a las personas usuarias 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 aparato locomotor. c) Control médico-deportivo de la condición física y la salud de las personas usuarias, con una periodicidad mínima de seis meses. d) Prescripción y orientación médico-deportiva del programa de actividad física adaptada a las características y necesidades de las personas usuarias, según su edad. e) Formar al personal técnico del centro deportivo en materia de salud que tenga relación con su actividad. f) Velar por la correcta dotación de los dispositivos de seguridad en materia de protección de la salud».

En otro orden de consideraciones, las ordenanzas, así descritas, tendrán también que hacer frente a los problemas derivados de la realización de estas prácticas deportivas saludables en zonas al aire libre de nuestras ciudades, fuera de instalaciones, centros o complejos deportivos convencionales. Pensemos en los itinerarios y rutas, así como en los parques *biosaludables* y áreas físico-deportivas para mayores, que han proliferado, sin mucha planificación, en los últimos tiempos en nuestras ciudades. Ciertamente, resulta difícil garantizar en estos escenarios el derecho de los usuarios de los servicios públicos deportivos a la información sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgo y con el mejor aprovechamiento<sup>59</sup>. Aunque no faltan interesantes iniciativas y experiencias a este respecto, que se apoyan en la presencia activa de voluntarios (ámbito en cuya regulación es pionera la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>60</sup>), la práctica habitual seguida por nuestros Ayuntamientos a este respecto se centra en la colocación de placas con sencillas instrucciones o guías de uso, sobre todo a través de dibujos, que buscan posibilitar que los mayores puedan comprender mejor el funcionamiento y los objetivos del aparato en cuestión, así como en la puesta en marcha de páginas web institucionales en donde, con una mayor profusión de datos, se recoge amplia información acerca de cómo planificar una sesión de ejercicio, cómo prevenir las lesiones o los beneficios que aporta el ejercicio físico y una vida activa<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> En este sentido, organizamos en Granada, el 13 de diciembre de 2012, un Seminario sobre Deporte, Salud y Municipio, donde nos preguntamos: *¿Cómo garantizar el derecho de los usuarios de los servicios públicos deportivos a la información sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgo y con el mejor aprovechamiento?* Esta actividad académica fue organizada por el Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía SEJ-03266 “El derecho a la salud y al medio ambiente en la sociedad del riesgo y la innovación”, en colaboración con la Concejalía de Deportes del Ayuntamiento de Granada. Abordamos en esta sede la cooperación institucional como herramienta estratégica para la divulgación de los efectos saludables del Deporte, el papel de los profesionales del deporte en la información a los usuarios sobre prácticas deportivas saludables y las responsabilidades que pueden derivarse de una información inadecuada, el derecho a la información sobre la actividad física y deportiva más adecuada en la Ley andaluza de Salud Pública, así como diversas experiencias sobre “Deporte y Salud” en la prestación de servicios deportivos en el ámbito local, provincial y universitario.

<sup>60</sup> El artículo 5 de la Ley 7/2001, de 12 de julio, del Voluntariado de Andalucía, desarrollada por el Decreto 55/2004, de 17 de febrero, del Voluntariado Deportivo en Andalucía (*BOJA*, n. 44, de 4 de marzo de 2004), reconoce al deporte como área de actuación donde la acción voluntaria organizada podrá desarrollar sus actividades de interés general. A este marco normativo hemos de sumar tres Órdenes de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía de 3 de abril de 2009, por una se aprueba el Programa Voluntariado Deportivo Andaluz, por otra se regulan el Censo de Entidades de Voluntariado Deportivo y el Catálogo de Programas de Acción Voluntaria en el Área de Deporte y por otra se regula el reconocimiento y los requisitos de las Escuelas de Formación de Voluntariado Deportivo (Órdenes publicadas en el *BOJA* n. 73, de 17 de abril de 2009). El ordenamiento jurídico andaluz ha consagrado, por tanto, un mandato dirigido a la promoción del voluntariado en el ámbito del deporte. A este respecto, véanse, entre otros, los siguientes trabajos doctrinales: TORRES LÓPEZ, María Asunción: «El voluntariado como forma de participación en la gestión pública local en materia de deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, n. 2, 1999, pp. 67-97; FERNÁNDEZ MALLOL, Antonio Luis: «El voluntariado deportivo y la Ley 6/1998 del Deporte Andaluz», en *Anuario Andaluz del Deporte*, n. 2, 2002, pp. 145-159; EGEA JOVER, Carlos: «El voluntariado deportivo en la legislación andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 2, 2002, pp. 207-214; o, más recientemente, PRADOS PRADOS, Santiago: «Unión Europea y voluntariado deportivo en Andalucía», en *Derecho del Deporte en Andalucía (2001-2011)* [Dir. Rafael BARRANCO VELA], Comares, Granada, 2012, en prensa.

<sup>61</sup> El recurso a Internet plantea un serio problema: gran parte de nuestros mayores no se encuentran familiarizados con el uso de las nuevas tecnologías, son *analfabetos digitales*, lo que les impide acceder a estas páginas webs e interactuar con ellas.

En definitiva, en un futuro inmediato, tras la reciente aprobación de la LSPA, deberán incorporarse a la ordenanza las determinaciones allí contenidas, aunque con ello se excedan los contenidos mínimos establecidos en la LAULA<sup>62</sup>. Todo esto que aquí contemplamos adquiere una gran relevancia desde el momento en que la LAULA, en su artículo 30.4, reconoce el derecho de los andaluces a exigir en vía administrativa y contencioso-administrativa la prestación del servicio público en los estrictos términos regulados en la correspondiente ordenanza.

## **VI. A MODO DE COLOFÓN Y EJEMPLO: ESPECIAL REFERENCIA A LAS POLÍTICAS ANDALUZAS EN PRO DEL ENVEJECIMIENTO ACTIVO**

Las acciones emprendidas en Andalucía en pro de un envejecimiento activo<sup>63</sup>, saludable, se erigen en una clara muestra de las prestaciones deportivas saludables que, como parte del servicio público deportivo local, prestan los Entes locales andaluces, en el marco de las políticas de fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud.

### **6.1. El Estatuto de Autonomía para Andalucía y la Ley de Salud Pública de Andalucía: su relación con el envejecimiento activo**

La población europea y española envejece de forma progresiva, una realidad demográfica a la que han contribuido de forma decisiva los avances en el campo de la tecnología médica, el alto nivel de nuestro sistema sanitario público, así como el amplio desarrollo de nuestras políticas sociales, hoy en entredicho por la acuciante crisis económica que nos asola. Los europeos vivimos más años y en mejores condiciones, esto es tanto un éxito como un reto.

Al aumento del número de personas mayores en nuestra sociedad ha de corresponderle un mayor ahínco del Estado por conocer la situación real que viven nuestros mayores y, a la vista de ésta, por implementar políticas en pro de un *envejecimiento activo*<sup>64</sup>, preocupadas por integrar, en la medida de lo posible, en todos los aspectos de la vida (participación política, deporte, ocio o educación), a este colectivo en la sociedad, así como por mantener su autonomía e independencia.

---

<sup>62</sup> Líneas atrás hemos constatado que no existe una reserva de ley en nuestro ordenamiento y que, por tanto, es viable desde el punto de vista jurídico que el Ayuntamiento en el ejercicio de su potestad de regulación incorpore aquellas determinaciones a la ordenanza. El propio Tribunal Supremo, en sentencia de 20 de junio de 1986, ha declarado que la facultad de gestionar un servicio conlleva la capacidad para regular la prestación del mismo.

<sup>63</sup> Nos remitimos, en este caso, a nuestro estudio BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel y LUNA QUESADA, Javier: «Envejecimiento activo y salud pública», *Derecho y Salud*, vol. 22, Número Extraordinario XX Congreso, en prensa. Abordamos aquí una muestra de las iniciativas puestas en práctica en España (por el Imsero, el Consejo Superior de Deportes, la Junta de Andalucía o los Ayuntamientos andaluces) dirigidas a que nuestros mayores envejezcan con salud.

<sup>64</sup> La OMS definió, en 2002, el envejecimiento activo como “el proceso de optimización de oportunidades de salud, participación y seguridad con el objetivo de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen”.

En Andalucía, las políticas en materia de envejecimiento activo están consagradas al máximo nivel en el artículo 19 de su Estatuto de Autonomía, reformado en 2007<sup>65</sup>, donde se afirma que «Las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna<sup>66</sup> e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes».

En este marco, la referida Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía apuesta por la promoción de la actividad física y el deporte como medio para mejorar la salud de la población en Andalucía, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 43.3 de nuestra Carta Magna, y de acuerdo con las directrices al respecto, a nivel internacional, de la Organización Mundial de la Salud y de la Unión Europea. La LSPA –y esto debe ser reseñado en el *Año Europeo del Envejecimiento Activo*, y a los efectos de nuestro trabajo– aboga por que las actuaciones de promoción de la salud (física y mental) se dirijan a todas las etapas de la vida de una persona, incluida la edad adulta y la vejez, posibilitando que en todas ellas la actividad física sea «saludable, factible y atractiva» [artículo 68.2.d) LSPA]<sup>67</sup>.

## **6.2. Actividad física, deporte y envejecimiento activo. El papel de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces: algunas experiencias**

El fomento de hábitos saludables, esto es, de políticas preventivas sanitarias (donde se ubican las prestaciones deportivas saludables) es imprescindible si queremos propiciar una mejor y más duradera calidad de vida de nuestra población adulta, incidiendo, de un modo integral, en su bienestar personal. Las principales sociedades científicas en el ámbito de la salud, así como la Organización Mundial de la Salud, han puesto de manifiesto que las personas activas físicamente viven más años de media que las inactivas, así como con una mayor autonomía y calidad de vida que éstas. Una práctica diaria y moderada de actividad física (alrededor de 30 minutos) nos ayuda a luchar,

---

<sup>65</sup> En torno al tratamiento de los derechos de los mayores en los diferentes Estatutos de Autonomía, véase DURÁN RUIZ, Francisco Javier: «Derechos y principios relacionados con las personas mayores, los menores de edad y la integración de la juventud», en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Dir.): *Reformas Estatutarias y Declaraciones de Derechos*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pp. 435-460.

<sup>66</sup> Una vida digna requiere de una muerte digna. Ténganse en cuenta los artículos 20 y 22.2 del propio Estatuto andaluz y la Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte. Véanse también SIMÓN LORDA, Pablo: «Muerte digna en España», *Derecho y Salud*, vol. 16, Número Extraordinario, noviembre 2008, pp. 75 a 94; y BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: «El derecho a una muerte digna en el ordenamiento jurídico andaluz», en AA. VV., *Desafíos de los derechos de las personas ante el siglo XXI: Vida y Ciencia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), en prensa.

<sup>67</sup> A nivel estatal, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, insta a las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a desarrollar programas de prevención de los problemas de salud y sus determinantes dirigidos a todas las etapas de la vida de las personas, con especial énfasis en la infancia y, en lo que aquí nos atañe, en la vejez [artículo 19.2.d)].

entre otras patologías, contra el sobrepeso, la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes (las llamadas “enfermedades de la civilización”).

Las políticas en materia físico-deportiva son cruciales de cara a conseguir que los mayores envejecan con salud. Por ello, el *Libro Blanco sobre el Envejecimiento Activo* editado, en 2010, por la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social de la Junta de Andalucía, también apuesta, como el estatal<sup>68</sup>, por incluir la práctica de actividad física dentro de las políticas en materia de envejecimiento activo.

En este sentido, atendiendo a sus específicas necesidades, y con el fin de mejorar su bienestar social y propiciar un envejecimiento activo/saludable de los mismos, los mayores se consagran en la legislación deportiva –sobre todo de ámbito autonómico (más que a nivel estatal, donde la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, guarda un criticable mutismo a este respecto<sup>69</sup>)– como un colectivo al que los Poderes públicos han de prestar una particular dedicación.

Este es el camino que ha emprendido la Junta de Andalucía. En Andalucía, en la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, se engloba, en su artículo 3, a los mayores dentro de los “grupos de atención especial”<sup>70</sup> por parte de los Poderes públicos, junto a los niños, los jóvenes o los discapacitados<sup>71</sup> (más discutible es la inclusión aquí de las “mujeres”<sup>72</sup>).

Es más, en esta Comunidad, se pronuncia también en esta dirección la norma sectorial que se ocupa de regular la intervención de la Administración autonómica y local en relación con los mayores: la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las

---

<sup>68</sup> Este documento técnico, elaborado a iniciativa del Gobierno de España, puede consultarse *on line* en la siguiente URL: [http://www.imserso.es/imserso\\_01/envejecimiento\\_activo/libro\\_blanco/index.htm](http://www.imserso.es/imserso_01/envejecimiento_activo/libro_blanco/index.htm) [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>69</sup> A pesar de ello, una de las principales líneas de actuación del Consejo Superior de Deportes es la extensión de la práctica deportiva entre las personas mayores. A este respecto, véase el *Plan Integral para la Promoción de la Actividad Física y el Deporte* (PIPAFD) o *Plan “A+D”*, un instrumento que tiene como fin garantizar al conjunto de la población española el acceso universal a una práctica deportiva de calidad, y que recoge a las personas mayores entre los colectivos con mayor dificultad de acceso a la práctica físico-deportiva. Este plan se puede consultar *on line* en la siguiente URL: <http://www.planamasd.es/programas/mayores> [Con acceso el 25.12.2012]. Con iniciativas como el *Día de los 10.000 pasos*, por el que se quiere concienciar de la importancia de que nuestros mayores realicen una actividad física moderada con fines de salud.

<sup>70</sup> Véase DURÁN RUIZ, Francisco Javier: «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 4, 2004, pp. 137-162;

<sup>71</sup> Desde el punto de vista normativo, hay que tener en cuenta las notas que en torno a la relación deporte y discapacidad da TORRES LÓPEZ, María Asunción, en su monografía *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), pp. 255 y ss.

En el plano de la ciencia médica, las incidencias del deporte sobre la población psiquiátrica se han abordado con acierto por BURGOS GARRIDO, Emilia: *Estilo de vida y salud en pacientes con esquizofrenia y en población no psiquiátrica*. Tesis Doctoral, Universidad de Granada, 2011.

<sup>72</sup> 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 ejecución. 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.

Personas Mayores<sup>73</sup>, en cuyo artículo 37 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<sup>74</sup>.

De acuerdo con el referido artículo 3 de la Ley del Deporte de Andalucía, los Ayuntamientos andaluces están obligados, por tanto, a promover la práctica deportiva, prestando una especial atención a su fomento entre las personas mayores.

Expuesto lo cual, a continuación queremos reseñar cómo los Ayuntamientos de las principales capitales andaluzas han establecido programas específicos para el fomento de la práctica deportiva entre los mayores de sus municipios así como tarifas reducidas, todo ello con la finalidad de remover los obstáculos que puedan impedir a éstos el acceso a la actividad física y deportiva.

El Ayuntamiento de Cádiz realiza un programa de actividades deportivas para mayores de 65 años, ofreciendo de manera gratuita, durante todo el año, la práctica de la natación o del paseo organizado. Es más, incluso facilita el desplazamiento de estos usuarios a través de un bono bus gratuito. Estas actividades cuentan con la supervisión y ayuda de monitores especializados, con ellas se pretende incorporar la práctica deportiva a sus hábitos, además de promover el interés y el conocimiento sobre su salud, la alimentación más adecuada y la convivencia con otras personas. Para todo ello, el Ayuntamiento ha creado el *Club de la Salud*<sup>75</sup>.

El Ayuntamiento de Sevilla<sup>76</sup> organiza la *Mini olimpiada para Mayores 2012* y dispone, en el plano económico, de tarifas reducidas para sus usuarios de más de 65 años. El Ayuntamiento de Córdoba también contempla en sus tarifas de precios públicos por servicios deportivos una reducción del 50% para sus usuarios mayores de 65 años, así como para los que presenten la condición de “pensionista” y sean beneficiarios de una

---

<sup>73</sup> A título de ejemplo, cuentan también con leyes específicas dirigidas a las personas mayores las Comunidades Autónomas de Castilla y León (Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León), Asturias (Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano) o Canarias (Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de la solidaridad entre generaciones).

<sup>74</sup> El Instituto Andaluz del Deporte, a petición del Centro Andaluz de Medicina del Deporte, ambos de la Junta de Andalucía, ha desarrollado una laboriosa actividad investigadora, desde el año 2003 al año 2009, en relación con los programas específicos de actividad física saludable para la mejora de la condición física de las personas mayores. El trabajo realizado se ha materializado en una guía multimedia: *Tareas de actividad física para adultos y mayores: guía multimedia para la planificación de sesiones*. La investigación ha estado dirigida por los profesores de la Universidad de Almería Casimiro Andujar y Martínez Muñoz. La guía se puede consultar *on line* en esta URL: <http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/iad/portaliad/afmayores/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>75</sup> Más detalles sobre este Club de la Salud se encuentran en la URL del Ayuntamiento de Cádiz: <http://www.deportedecadiz.com> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>76</sup> Más información sobre estas iniciativas puede obtenerse en la URL del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla: <http://imd.sevilla.org/> [Con acceso el 25.12.2012].

pensión inferior a dos veces el salario mínimo interprofesional<sup>77</sup>. En el caso del Ayuntamiento de Almería, esta reducción se aplica a los usuarios mayores de 60 años<sup>78</sup>.

El Ayuntamiento de Málaga oferta, del mismo modo, un programa de actividades deportivas para personas mayores, que persigue incidir, entre otras, en la mejora de las condiciones y aptitudes físicas, en la adquisición de hábitos saludables en el tiempo de ocio, así como en el desarrollo personal y de las relaciones sociales. En el plano económico, este Ayuntamiento también oferta precios reducidos<sup>79</sup> para los usuarios de sus servicios deportivos pertenecientes a este colectivo, estableciendo la gratuidad de estos servicios para aquéllos que tengan la *Tarjeta Oro*.

El Ayuntamiento de Granada, por último, dispone de una programación específica – dentro de la que destacan sus cursos de natación terapéutica– dirigida a las personas mayores, para la que se vale del asesoramiento y supervisión del personal especializado del Centro Municipal de Actividades Médico-Deportivas. En el plano económico, ofrece unas tarifas muy reducidas en función de la capacidad económica de los mayores usuarios de sus instalaciones deportivas<sup>80</sup>.

Un lugar destacado en este elenco ha de ocupar la experiencia emprendida en La Algaba, municipio de la provincia de Sevilla, donde se ha puesto en marcha un proyecto de prescripción médica de actividad física en un centro de atención primaria a un seleccionado grupo de pacientes adultos crónicos. Esta iniciativa ha llevado a un notable descenso del número de visitas de estos pacientes a urgencias<sup>81</sup>. Los pacientes participantes en este proyecto, todos ellos enfermos crónicos estables y autónomos para desenvolverse por sus propios medios, fueron 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 detallaban unos criterios cerrados de inclusión y exclusión, atendiendo siempre a su historial y circunstancias médicas. Cada uno de estos pacientes se ha beneficiado en su justa medida –y de acuerdo con su situación médica, convenientemente evaluada– de las ventajas que trae consigo, por regla general, la práctica de una actividad física moderada, que pasó a quedar incorporada a su propio tratamiento médico. En definitiva, un ejemplo paradigmático de cómo *envejecer con salud*.

---

<sup>77</sup> Los precios y su normativa están disponibles en la URL del Instituto Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Córdoba: <http://www.imdcordoba.org/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>78</sup> Todo ello se recoge en la URL del Patronato Municipal de Deportes del Ayuntamiento de Almería: <http://www.pmdalmeria.com/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>79</sup> Estos servicios y tarifas pueden consultarse en la URL del Ayuntamiento de Málaga: <http://www.malaga.eu/> [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>80</sup> De todo ello se da cuenta en la URL del antiguo Patronato Municipal de Deportes (hoy Concejalía de Deportes) del Ayuntamiento de Granada: [www.pmdgranada.es](http://www.pmdgranada.es) [Con acceso el 25.12.2012].

<sup>81</sup> 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, en la URL: <https://www.colefasturias.es/Documentos/Articulos/2009/EstudioMunideporte-PrescripciondeActFca.pdf> [Con acceso el 25.12.2012].

## VII. ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PRO FUTURO

1.- Una actividad física diaria y moderada incide en nuestro bienestar (físico, mental y social). Las sociedades científicas han constatado que las personas activas físicamente viven más años de media que las inactivas, así como con una mayor autonomía y calidad de vida que éstas. La OMS y la Unión Europea han alertado del grave problema de salud pública que constituye el sedentarismo asentado en nuestra sociedad. Una práctica diaria y moderada de actividad física nos ayuda a luchar, entre otras patologías, contra el sobrepeso, la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes.

2.- La LSPA apuesta por el fomento de la actividad física y el deporte como medio para mejorar la salud de la población en Andalucía, pero el compromiso de Andalucía con la promoción de la salud a través del deporte no es nuevo. De ello dan cuenta los múltiples planes aprobados en la última década a este respecto por las Autoridades de esta Comunidad, tanto sanitarias (*III Plan Andaluz de Salud, Plan para la Promoción de la Actividad Física y la Alimentación Equilibrada* o *II Plan Integral de Salud Mental de Andalucía*) como deportivas (*Plan General del Deporte de Andalucía, Plan Estratégico General del Deporte andaluz* o Plan Director y Planes Locales de Instalaciones Deportivas de Andalucía). Las disposiciones recogidas en los mismos se han plasmado en los diferentes programas de promoción de la actividad física y deportiva con fines de salud aprobados por los Ayuntamientos de esta Comunidad Autónoma.

3.- La LSPA reconoce a la población andaluza dos nuevos derechos en este campo, en especial «a la información adecuada sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgos y con el mejor aprovechamiento, y a disponer de planes de promoción de actividades físicas saludables» [artículo 12 i) LSPA] y «a la promoción, por las Administraciones públicas competentes, de espacios públicos que permitan realizar actividades físicas, deportivas o lúdicas, en condiciones de seguridad y accesibilidad en las ciudades y pueblos de Andalucía» [artículo 12 j) LSPA].

4.- En los artículos 40 y siguientes de la LSPA se expone el papel específico del ámbito local en el campo de la salud pública y se da nacimiento al Plan Local de Salud, como instrumento básico que recogerá “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”. Uno de los contenidos mínimos a abordar por estos planes serán, precisamente, los “estilos de vida saludable”, englobándose aquí, como acota la propia norma, la actividad física, la alimentación equilibrada y la lucha contra el tabaquismo [artículo 41.2.d) LSPA], en línea con las pautas marcadas por la Estrategia NAOS del Ministerio de Sanidad y los diversos instrumentos de planificación elaborados en este sentido por el CSD o las Consejerías de Salud y Deporte de la Junta de Andalucía.

5.- Atendiendo a la LAULA, es una competencia propia y obligatoria de los Ayuntamientos andaluces la promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, lo que incluye la planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos [artículo 9.18.a) LAULA]. La protección efectiva del derecho a la salud exige un deporte activo y cuanto más

extendido mejor. Por ello, todos los programas públicos de desarrollo del deporte han de incorporar la efectiva consideración del principio de igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución; y prestar una especial atención a los niños, jóvenes, personas mayores, a los discapacitados (físicos, psíquicos, sensoriales o mixtos), así como a los sectores sociales más desfavorecidos, teniendo especialmente en cuenta aquellas zonas o grupos a los que la ayuda en estas actividades pueda suponer un mecanismo de integración social o una mejora de su bienestar social.

6.- En este sentido, y esto es algo que debe ser reseñado en el Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional, la LSPA aboga por que las actuaciones de promoción de la salud –física y mental– se dirijan a todas las etapas de la vida de una persona, incluida la edad adulta y la vejez, posibilitando que en todas ellas la actividad física sea «saludable, factible y atractiva» [artículo 68.2.d) LSPA]. Los Poderes públicos andaluces tendrán que remover todos aquellos obstáculos que dificulten a los mayores el acceso a una actividad física adecuada a sus necesidades; algo sobre lo que se pronunciaba ya en el ordenamiento jurídico andaluz el artículo 3 de la Ley del Deporte de Andalucía, así como el artículo 37 de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores. Defendemos que una buena implementación de las políticas en materia de envejecimiento activo, consagradas al máximo nivel en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (artículo 19), puede comportar una significativa mejora de la salud y calidad de vida de nuestras personas mayores, ayudándoles a “envejecer con salud”, además de ser rentables, social y económicamente. Tengamos presente, a este respecto, por ejemplo, el proyecto de prescripción médica de actividad física llevado a cabo en el municipio de La Algaba.

7.- La LSPA, interpretada de acuerdo con los postulados de la LAULA, nos permite concebir las prestaciones deportivas saludables (las actividades deportivas que presentan como principal finalidad la de mantener y/o mejorar la salud de quienes las realizan) como parte del servicio público deportivo local a poner en marcha de forma obligatoria por los Ayuntamientos andaluces. Nos encontramos ante un servicio público de carácter imperativo. La supresión del servicio sería imposible al encontrarnos ante un servicio mínimo obligatorio. Es más, de acuerdo con el artículo 18.g) LRBRL, los vecinos tendrían derecho a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público. El artículo 30.4 LAULA reconoce el derecho de los andaluces a exigir en vía administrativa y contencioso-administrativa la prestación del servicio público en los estrictos términos regulados en la correspondiente ordenanza.

8.- La provisión de servicios deportivos saludables debe proporcionarse por los respectivos Ayuntamientos andaluces en régimen de servicio público y, de acuerdo con las previsiones de la LAULA, éstos deben aprobar planes y normas (en concreto, una ordenanza) para planificar y ordenar este “deporte para todos”, con el contenido mínimo fijado en el artículo 30.3 LAULA. Esto es, describiendo las prestaciones deportivas saludables (alcance, carácter, contenido, regularidad, formas de financiación y modalidades de gestión, sin descartar aquí la colaboración público-privada), los derechos y deberes de los usuarios al respecto (en especial, de acuerdo con la LSPA, su derecho a la información y asesoramiento sobre la práctica deportiva más adecuada a sus circunstancias personales), así como los estándares de calidad de estas prestaciones

y el régimen de inspección y de valoración de calidad de cada servicio. No nos cabe ninguna duda de que la calidad en este tipo de servicios se consigue con la información y el asesoramiento adecuados, llevados a cabo por profesionales con titulación suficiente y, además, especialmente cualificados para la iniciación y perfeccionamiento de la práctica deportiva (en especial, los licenciados/graduados en Ciencias del Deporte), por lo que la ordenanza debiera regular las titulaciones del personal que participa en el proceso de provisión de los servicios, garantizando con ello una atención profesional y adecuada para prevenir problemas de salud, pues sólo será saludable la práctica deportiva que se realiza de forma apropiada.

9.- En otro orden de cosas, las ordenanzas, así descritas, tendrán también que hacer frente a los problemas derivados de la realización de estas prácticas deportivas saludables en zonas al aire libre de nuestras ciudades, fuera de instalaciones, centros o complejos deportivos convencionales. Pensemos en los itinerarios y rutas, así como en los parques biosaludables y áreas físico-deportivas para mayores, que han proliferado, sin mucha planificación, en los últimos tiempos en nuestras ciudades. Ciertamente, resulta difícil garantizar en estos escenarios el derecho de los usuarios de los servicios públicos deportivos a la información sobre la importancia de la actividad física y cómo llevarla a cabo sin riesgo y con el mejor aprovechamiento. El voluntariado deportivo está llamado a jugar aquí un importante papel.

10.- Tomando como referencia el Decreto por el que se regula en Andalucía la acreditación de centros deportivos, habría que englobar en estas ordenanzas, dentro de las prestaciones a los usuarios, la realización de informes de aptitud deportiva para la práctica deportiva y controles médicos-deportivos de la condición física y la salud de las personas usuarias. Es más, por su especial importancia, sería necesario establecer como prestación la prescripción y orientación médico-deportiva sobre la actividad física más adecuada, atendiendo a la edad, a las características y a las necesidades de las personas usuarias. Finalmente, debiera contemplarse como función del servicio médico referido la de formar tanto al Director Técnico como al personal técnico que participa en la elaboración, ejecución y control de los programas deportivos en materia de salud relacionados con aquellas prestaciones.

## **BIBLIOGRAFÍA BÁSICA CONSULTADA**

- BARRANCO VELA, Rafael: «El papel de la legislación autonómica en la promoción del deporte», en *Las Leyes del Deporte de la Democracia: Bases para una Ley del Siglo XXI* (Dir. Nicolás DE LA PLATA CABALLERO), Dykinson, Madrid, 2002, pp. 101-121.
- CIERCO SEIRA, César: «La necesaria actualización de la legislación española en materia de salud pública», *Derecho y salud*, vol. 17, n. extra 1, 2009, pp. 23-45.
- DURÁN RUIZ, Francisco Javier: «El fomento de la actividad deportiva de grupos con necesidades especiales en Andalucía», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 4, 2004, pp. 137-162.
- EGEA JOVER, Carlos: «El voluntariado deportivo en la legislación andaluza», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 2, 2002, pp. 207-214.

- FERNÁNDEZ MALLOL, Antonio Luis: «El voluntariado deportivo y la Ley 6/1998 del Deporte Andaluz», en *Anuario Andaluz del Deporte*, n. 2, 2002, pp. 145-159.
- GAMERO CASADO, Eduardo (Coord.): *Fundamentos de Derecho Deportivo. Adaptado a estudios no jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2012.
- GUTIÉRREZ ALONSO, Juan: «Las competencias deportivas de los entes locales en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Anuario Andaluz del Derecho Deportivo*, n. 8, 2008, pp. 49-71.
- JIMÉNEZ SOTO, Ignacio: «El derecho al deporte y al ocio», en *Comentario a la constitución socio-económica de España* (Coord. Cristóbal MOLINA NAVARRETE, José Luis MONEREO PÉREZ y María Nieves MORENO VIDA), 2002, pp. 1567-1606.
- JIMÉNEZ SOTO, Ignacio y ARANA GARCÍA, Estanislao (Coords.): *El derecho deportivo en España 1975-2005*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.
- 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*, n. 9, 2009, pp. 3-17.
- «¿Están obligados los Ayuntamientos andaluces a promocionar el deporte espectáculo?», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, n. 9, 2009, pp. 183-193.
  - «La gestión deportiva en el ámbito local», en *El derecho deportivo en España 1975-2005* (Coords. Ignacio JIMÉNEZ SOTO y Estanislao ARANA GARCÍA), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005, pp. 127-156.
- LUNA QUESADA, Javier & BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: «El fomento de la actividad física y deportiva con fines de salud en la legislación deportiva y de salud pública de Andalucía», *Derecho y salud*, vol. 21, n. 2, 2011, pp. 35-57.
- LUNA QUESADA, Javier & DE LA PLATA CABALLERO, Nicolás: «Aproximación al marco jurídico de las relaciones entre las personas mayores y el deporte», *Derecho deportivo*, n. 3-4 (2003), pp. 139-151.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis: *Los servicios públicos locales: concepto, configuración y análisis aplicado*, Bayer Hnos., Barcelona, 2007.
- PRADOS PRADOS, Santiago: «Unión Europea y voluntariado deportivo en Andalucía», en *Derecho del Deporte en Andalucía (2001-2011)* [Dir. Rafael BARRANCO VELA], Comares, Granada, 2012, en prensa.
- 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*, n. 1, 2009, pp. 37-69.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo: «Potestad normativa y servicio público local. Los servicios reglamentados», en la obra colectiva *La potestad normativa local auto organización, servicios públicos, tributos, sanciones y relaciones sociales* (Coord. Valentín MERINO ESTRADA), CEMCI, Colección de Temas de Administración Local, n. 82, Granada, 2008.
- SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, Leonardo J. y BOMBILLAR SÁENZ, Francisco Miguel: «El valor cultural y turístico de las "prácticas deportivas tradicionales" y su fomento desde el derecho deportivo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, n. 3, 2007, pp. 227-244.
- SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Thomson-Civitas, 7ª edición, Madrid, 2008.

TORRES LÓPEZ, María Asunción: «El voluntariado como forma de participación en la gestión pública local en materia de deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, n. 2, 1999, pp. 67-97.

