amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La actividad física como política pública de salud: bases para un Derecho público del deporte saludable

di Sergio González García

(Profesor Titular de Universidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Rey Juan Carlos)

Sommario

1. Introducción: de la promoción del deporte a la garantía de una práctica deportiva saludable. 2. La actividad física saludable como objeto del Derecho público: transversalidad, competencias y gobernanza. 3. Administración garante, profesionalización y responsabilidad en la prestación de servicios deportivos. 3.1. Cualificación profesional y condiciones de prestación. 3.2. Contratación y subvenciones como técnicas de garantía. 3.3. Supervisión, gestión indirecta y responsabilidad. 4. Vulnerabilidad y deberes públicos de protección: menores, mayores y personas en situación de especial vulnerabilidad. 4.1. Menores: interés superior, proporcionalidad de la práctica y protección frente a la violencia. 4.2. Personas mayores y personas con discapacidad: autonomía, adaptación y accesibilidad efectiva. 4.3. Igualdad, género y vulnerabilidad socioeconómica. 5. *Safeguarding* y cultura institucional de protección en el deporte. 6. Inteligencia artificial y gobernanza digital del cuerpo: datos de salud, biometría y neurotecnología. 6.1. La calificación jurídica de los datos corporales. 6.2. Inteligencia artificial, relaciones asimétricas y decisiones sobre las personas. 6.3. Gobernanza pública, evaluaciones de impacto y neurotecnología. 7. Conclusiones: hacia un Derecho público del deporte saludable.

Abstract

This article examines physical activity as a public health policy and the legal consequences of moving from traditional promotion to a guarantee-oriented approach. It analyses competences, professional qualifications, procurement, subsidies, *safeguarding* and digital risks, and proposes «Public Law of Healthy Sport» as an analytical framework for public intervention, without treating it as an autonomous branch of law.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

1. Introducción: de la promoción del deporte a la garantía de una práctica deportiva saludable.

El protagonismo que tradicionalmente ha tenido la competición explica que buena parte del Derecho deportivo se haya construido en torno a la organización federativa, el deporte profesional y el alto rendimiento[1]. Esa perspectiva continúa siendo necesaria, pero resulta insuficiente cuando la actividad física deja de contemplarse únicamente desde la lógica de la competición y comienza a formar parte de políticas públicas relacionadas con la salud, el bienestar, la educación o la inclusión.

En el deporte de competición, el debate jurídico se centra principalmente en la organización del sistema deportivo, en las federaciones, en las licencias, en las competiciones o en el régimen disciplinario. Sin embargo, cuando se pone el foco en la salud, la cuestión está en determinar qué deben hacer los poderes públicos para que la actividad física se desarrolle en condiciones adecuadas de seguridad, igualdad, accesibilidad y respeto a la autonomía de las personas.

Desde una perspectiva constitucional, el art. 43.3 CE incorpora un mandato dirigido a los poderes públicos para fomentar la educación física y el deporte, dentro de un precepto dedicado a la protección de la salud, junto con la educación sanitaria y la adecuada utilización del ocio, lo que permite entender la actividad física desde una perspectiva más amplia que la estrictamente deportiva y conectarla también con las políticas sanitarias y sociales. El art. 43 CE forma parte de los principios rectores de la política social y económica y queda sometido al régimen previsto en el art. 53.3 CE, por lo que de él no se deriva, por sí solo, un derecho prestacional ilimitado a recibir servicios deportivos públicos. Su importancia es otra: informa la legislación, orienta la actuación de los poderes públicos y proporciona fundamento constitucional a las obligaciones que el legislador vaya concretando en esta materia.

La legislación deportiva aprobada después de la Constitución ha avanzado en esa dirección. La Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte[2], reconoció el derecho de los ciudadanos al conocimiento y a la práctica de la actividad deportiva; posteriormente, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte[3], afirmó el carácter libre y voluntario de la práctica deportiva, así como su tutela y fomento por los poderes públicos. La Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (LD)[4], da un paso más al declarar la actividad física y el deporte como esenciales y reconocer el derecho de todas las personas a su práctica libre y voluntaria (art. 2.1 y

* Este artículo se desarrolla en el marco del Proyecto de investigación PID2023-1464940B-I00, «El impacto de la era digital en el trabajo de las mujeres», financiado por el MICIU/AEI/10.13039/501100011033. IPs M. Luisa Molero Marañón y M. Begoña García Gil.

[1] Sobre la temprana sistematización administrativista del ordenamiento deportivo español, vid. J. Bermejo Vera, «El marco jurídico del deporte en España», *Revista de Administración Pública,* núm. 110, 1986, pp. 7-30.

[2] Ley 13/1980, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte, *BOE* núm. 89, de 12 de abril de 1980, pp. 7908-7913.

[3] Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, *BOE* núm. 249, de 17 de octubre de 1990, pp. 30397-30411.

[4] Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, *BOE* núm. 314, de 31 de diciembre de 2022, pp. 193306-193397.

Preámbulo). Aunque probablemente lo más interesante de la nueva norma es que relaciona expresamente las políticas deportivas con la salud física y mental, la igualdad, la inclusión, la accesibilidad y la protección de las personas en situación de especial vulnerabilidad (arts. 2.2 y 2.3; 3, especialmente letras a), b), c), h), j), n) y o); 22.1 y 29). Por lo tanto, la actividad física deja de aparecer exclusivamente como una realidad que los poderes públicos deben fomentar y comienza a presentarse también como un ámbito en el que pueden surgir deberes específicos de protección. La propia Ley incorpora derechos directamente vinculados a las condiciones en las que se practica el deporte. Entre ellos se encuentran el derecho a desarrollar la actividad en condiciones adecuadas de seguridad y salud, a la protección de los datos personales obtenidos con ocasión de la práctica deportiva y a recibir servicios de profesionales cualificados. A ello se añade la previsión de una política integral de protección de la salud y de un Plan de Apoyo a la Salud en el ámbito de la actividad física y del deporte, que debe atender, entre otros factores, a la edad, el sexo, la discapacidad y la existencia de patologías.

En este contexto, resulta de especial interés la referencia del art. 3.b) LD a un «impulso garantista» de las políticas deportivas. La expresión permite identificar una idea presente en buena parte de este artículo. Promover y garantizar no significan exactamente lo mismo.

Fomentar supone favorecer, estimular o facilitar la práctica deportiva mediante técnicas bien conocidas en el Derecho administrativo: la construcción de instalaciones, las subvenciones, las campañas públicas, los programas deportivos o la colaboración con clubes y federaciones[5]. Garantizar exige algo diferente. Obliga a preguntarse por las condiciones en las que se desarrolla aquello que la Administración promueve, organiza, financia o contrata. Desde esta segunda perspectiva adquieren relevancia cuestiones que, vistas únicamente desde el fomento, podrían parecer secundarias: quién dirige la actividad y con qué cualificación; si los menores se encuentran suficientemente protegidos; si las instalaciones son realmente accesibles; qué mecanismos existen frente a la violencia o el abuso; cómo se evalúa la calidad de los servicios; o qué ocurre con los datos generados por los dispositivos y aplicaciones que acompañan cada vez con mayor frecuencia a la práctica deportiva.

Esto no significa que exista una función administrativa destinada a garantizar la uniformidad del contenido ni que la finalidad de proteger la salud permita intervenir de cualquier manera. La posición de una Administración no es la misma cuando presta directamente un servicio deportivo que cuando contrata su gestión, subvenciona a una entidad privada o se limita a ordenar una actividad desarrollada por particulares. La intensidad de sus obligaciones dependerá de las competencias

[5] L. Jordana de Pozas, «Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 48, 1949, pp. 41-54.

ejercidas, de la concreta relación jurídica y de las potestades que el ordenamiento le atribuya.

Esta precisión resulta importante porque tampoco todas las cuestiones que se analizan en estas páginas presentan el mismo grado de desarrollo normativo. Algunas obligaciones están claramente positivizadas. Otras todavía necesitan concreción reglamentaria, contractual o subvencional. Y también existen determinadas propuestas que deben situarse, con mayor prudencia, en el terreno de la buena administración o de una futura evolución legislativa. No tendría sentido presentar, bajo una misma categoría jurídica, realidades que el ordenamiento regula con intensidades muy distintas.

La cuestión se inserta, además, en una transformación más amplia del Derecho de la salud pública. La teoría de los denominados *legal determinants of health* ha puesto de relieve que la salud de la población no depende únicamente de decisiones médicas ni de comportamientos individuales. Las normas, las instituciones y los procedimientos jurídicos influyen en las condiciones económicas, sociales, laborales y ambientales en las que viven las personas y pueden contribuir —según su configuración— a generar mayores niveles de salud o de enfermedad, de inclusión o de desigualdad[6]. La actividad física es un buen ejemplo. La Organización Mundial de la Salud ha insistido reiteradamente en sus efectos positivos para prevenir enfermedades no transmisibles, favorecer diversas dimensiones de la salud mental y reducir los riesgos vinculados al sedentarismo[7]. Sin embargo, la constatación de estos beneficios no resuelve por sí sola el problema jurídico.

Al concebir la inactividad física como un problema de salud pública, resulta difícil abordarla exclusivamente mediante recomendaciones dirigidas a la conducta individual. Decir a las personas que deben caminar más, reducir el sedentarismo o practicar ejercicio puede ser útil, pero las posibilidades reales de hacerlo dependen también de otras circunstancias: el diseño de las ciudades, la movilidad, la educación, los horarios laborales, el coste y la proximidad de las instalaciones, la accesibilidad de los servicios o la existencia de actividades adaptadas a diferentes edades y capacidades.

La Estrategia Nacional de Fomento del Deporte contra el Sedentarismo y la Inactividad Física 2025-2030 responde precisamente a este enfoque transversal. La

[6] L. O. Gostin; J. T. Monahan; J. Kaldor; M. DeBartolo; E. A. Friedman; K. Gottschalk; S. C. Kim; A. Alwan; A. Binagwaho; G. L. Burci; L. Cabal; K. DeLand; T. G. Evans; E. Goosby; S. Hossain; H. Koh; G. Ooms; M. Roses Periago; R. Uprimny; A. E. Yamin, «The Legal Determinants of Health: Harnessing the Power of Law for Global Health and Sustainable Development», *The Lancet*, vol. 393, núm. 10183, 2019, pp. 1857-1910.

[7] F. C. Bull; S. S. Al-Ansari; S. Biddle; K. Borodulin; M. P. Buman; G. Cardon; C. Carty; J.-P. Chaput; S. Chastin; R. Chou; P. C. Dempsey; L. DiPietro; U. Ekelund; J. Firth; C. M. Friedenreich; L. Garcia; M. Gichu; R. Jago; P. T. Katzmarzyk; E. Lambert; M. Leitzmann; K. Milton; F. B. Ortega; C. Ranasinghe; E. Stamatakis; A. Tiedemann; R. P. Troiano; H. P. van der Ploeg; V. Wari; J. F. Willumsen, «World Health Organization 2020 Guidelines on Physical Activity and Sedentary Behaviour», *British Journal of Sports Medicine*, vol. 54, núm. 24, 2020, pp. 1451-1462.

actividad física se relaciona con la salud y la educación, pero también con el entorno laboral, el medio ambiente y las políticas de igualdad, inclusión e integración social[8].
Esta aproximación conduce a mirar más allá del sistema deportivo en sentido estricto y a atender a las condiciones materiales que facilitan —o dificultan— una vida activa, lo que supone un cambio de perspectiva que afecta a la forma en que se evalúan las políticas deportivas. Saber cuántas instalaciones existen, cuántas actividades se ofrecen, cuántas licencias se tramitan o cuántas personas participan sigue siendo importante, pero ofrece una imagen incompleta si la intervención pública también se justifica por sus efectos sobre la salud. Habrá que conocer quién abandona la actividad, qué lesiones se producen, si las instalaciones son realmente accesibles, si participan las personas mayores o con discapacidad, qué diferencias existen entre mujeres y hombres, qué grupos quedan fuera por razones económicas o territoriales y cómo valoran los usuarios su propia experiencia. Si una política se justifica por sus efectos sobre la salud y el bienestar, parece razonable que esos objetivos se traduzcan en la forma de evaluar sus resultados.
Tampoco puede darse por sentado que toda práctica deportiva sea saludable por el mero hecho de consistir en ejercicio físico. El deporte puede aportar beneficios para la salud, pero también puede ocasionar lesiones, problemas de salud mental, situaciones de abuso, discriminación o violencia cuando se practica en condiciones inadecuadas.
Esta cuestión se manifiesta con especial claridad en el deporte infantil. La disciplina, el esfuerzo, la integración o la adquisición de hábitos saludables forman parte de los valores tradicionalmente asociados a su práctica y, en muchos casos, el deporte cumple esas funciones, pero las organizaciones deportivas no siempre son un entorno seguro. En estudios recientes sobre violencia y abuso en el deporte de menores, se pone de manifiesto la necesidad de evaluar las condiciones en las que se desarrolla la práctica deportiva[9]. De ahí la importancia creciente del *safeguarding*, una expresión que no pretende añadir simplemente una nueva categoría al Derecho deportivo y cuyo interés radica en introducir una lógica preventiva: no hay que esperar a que se produzca el daño para identificar al responsable y reaccionar; hay que conseguir que las organizaciones sean capaces de reconocer riesgos, distribuir responsabilidades, formar a quienes intervienen y facilitar mecanismos eficaces de protección[10].

[8] Consejo Superior de Deportes, *Estrategia Nacional de Fomento del Deporte contra el Sedentarismo y la Inactividad Física 2025-2030*, Madrid, 2024.

[9] I. Eliasson, «Breaking the Silence of Abuse in Children's Sports: Experiences and Effects of Emotional Abuse Towards Young Athletes in Sweden», *YOUNG*, vol. 32, 2024, pp. 397-422; M. Shiakou; A. Alexopoulos; A. Avgerinos; S. Douka; T. Tsiatsos; C. Huenig; S. Grieco; M. de Murga, «Sustainability of Policies Addressing Harassment and Abuse in Children's Sports: A Descriptive and Cross-National Account of Five European Countries», *Journal of Sport and Social Issues*, vol. 49, núm. 4, 2025, pp. 309-331.

[10] S. Bastianon y M. Colucci (eds.), *Protecting the Beauty of the Game: Towards a Safeguarding Culture*, Sports Law and Policy Centre, 2025, 456 pp.

La digitalización introduce un problema distinto. La práctica de actividad física genera grandes volúmenes de información. La frecuencia cardíaca, los desplazamientos, la recuperación, el sueño, las cargas de entrenamiento, las lesiones o determinados patrones de conducta pueden registrarse mediante aplicaciones, sensores y dispositivos portátiles. La inteligencia artificial permite, además, combinar esos datos y utilizarlos para elaborar perfiles, formular recomendaciones, clasificar o realizar predicciones.

El uso de la tecnología puede contribuir a prevenir lesiones y a adaptar mejor la actividad a las características de cada persona, pero, al mismo tiempo, plantea problemas de privacidad, vigilancia, discriminación algorítmica y explotación de los datos biométricos[11].

También aquí conviene evitar algunas simplificaciones. No toda la información procedente del cuerpo constituye un dato biométrico en el sentido del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[12]. Hay parámetros obtenidos durante la práctica deportiva que pueden constituir datos personales ordinarios o, cuando revelan información sobre el estado físico o mental, datos relativos a la salud. Del mismo modo, no toda herramienta algorítmica utilizada por un club, una Administración o un proveedor de servicios deportivos entra automáticamente en las categorías de alto riesgo previstas en el Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA)[13].

La calificación jurídica debe realizarse antes de determinar el régimen aplicable. La sofisticación técnica de una herramienta dice relativamente poco, por sí sola, sobre sus consecuencias jurídicas. Lo importante será saber qué información utiliza, con qué finalidad, en qué contexto y qué efectos puede producir en la persona.

Es en este escenario donde adquiere sentido la expresión «Derecho público del deporte saludable». No se propone aquí la creación de una nueva rama autónoma del ordenamiento ni se pretende sustituir al Derecho deportivo. La expresión busca identificar una perspectiva desde la que analizar la intervención pública en la actividad física cuando esta se utiliza con fines relacionados con la salud, el bienestar, la autonomía o la inclusión.

Desde esa perspectiva confluyen cuestiones muy diferentes: distribución de competencias, coordinación administrativa, profesionalización de los servicios,

[11] E. García-Antón Palacios, «Safeguarding Footballers' Rights in European AI and Biometric Regulation», *Diritto dello Sport*, vol. 6, núm. 2, 2026; V. Zambrano, «AI e rilievo economico dei dati sportivi», *Diritto dello Sport*, vol. 6, núm. 1, 2025; J. W. Kwon, «Athlete Data Sovereignty: Addressing the Legal and Policy Gaps in Sports Technology», *Frontiers in Sports and Active Living*, vol. 7, 2025, art. 1742484.

[12] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), *DOUE L* 119, de 4 de mayo de 2016, pp. 1-88.

[13] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican diversos actos legislativos de la Unión (Reglamento de Inteligencia Artificial), *DOUE L*, 2024/1689, de 12 de julio de 2024.

contratación pública, subvenciones, responsabilidad, protección de menores, envejecimiento, discapacidad, igualdad, *safeguarding*, protección de datos o inteligencia artificial. No todas pertenecen en sentido estricto al Derecho deportivo. Lo que las une es que condicionan las circunstancias en las que la actividad física puede utilizarse como instrumento de una política pública.

La hipótesis que sirve de punto de partida puede formularse, por tanto, de manera relativamente sencilla. Cuando una Administración incorpora la actividad física a sus políticas de salud, bienestar o inclusión, su responsabilidad no puede limitarse a crear más oportunidades para practicar deporte. Dentro de sus competencias y utilizando las potestades que el ordenamiento jurídico pone a su disposición, debe tener en cuenta las condiciones en las que dicha actividad se organiza, presta, financia o supervisa.

Determinar el contenido y, sobre todo, los límites de esa función de garantía constituyen el objeto principal de este trabajo. Para ello, se examina, en primer lugar, la actividad física saludable como objeto transversal del Derecho público y los problemas de gobernanza que plantea la distribución de competencias en su ámbito. A continuación, se analizan la profesionalización de los servicios deportivos y las posibilidades que ofrecen la contratación, el fomento, la supervisión y la responsabilidad administrativa. Posteriormente, se estudian los deberes de protección que adquieren especial intensidad respecto de menores y otras personas que pueden encontrar mayores barreras para una práctica segura y efectiva, así como la progresiva incorporación de una cultura de *safeguarding*. Finalmente, se abordan los nuevos límites que plantea la digitalización del cuerpo a través de la protección de datos, la inteligencia artificial y, como ámbito aún emergente, la neurotecnología.

2. La actividad física saludable como objeto del Derecho público: transversalidad, competencias y gobernanza

La actividad física saludable no puede identificarse sin más con el deporte, aunque, naturalmente, lo comprenda. Tampoco coincide con la educación física ni puede reducirse a una técnica de prevención sanitaria. Se encuentra en un espacio en el que confluyen políticas públicas muy diversas: salud, educación, urbanismo, movilidad, medio ambiente, servicios sociales, envejecimiento, juventud, empleo, igualdad, discapacidad y, por supuesto, deporte.

Precisamente ahí surge una de sus principales dificultades desde el punto de vista jurídico. Mantener una vida físicamente activa depende de decisiones individuales, pero también de circunstancias sobre las que inciden distintas administraciones y políticas. La existencia de instalaciones próximas, la posibilidad de desplazarse a pie con seguridad, los horarios escolares y laborales, la accesibilidad del transporte, la oferta dirigida a personas mayores o con discapacidad, o el coste de determinadas actividades pueden facilitar la práctica o, en la práctica, convertirla en algo muy

difícil.

La Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP)[14], parte de una concepción lo suficientemente amplia como para incorporar este tipo de factores. La salud pública comprende actuaciones destinadas a prevenir enfermedades y a proteger, promover y recuperar la salud mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales. La promoción de la salud no se limita a la asistencia sanitaria, sino que también abarca las condiciones sociales, económicas, laborales, culturales y ambientales que inciden en ella (arts. 1, 3, 16 y 19 LGSP).

Esta conexión entre la actividad física y la salud pública no es del todo nueva en la doctrina jurídico-administrativa. Ya se había defendido, desde una perspectiva vinculada al ámbito local, la consideración de determinadas prestaciones deportivas saludables como parte del servicio público deportivo municipal; más recientemente, se ha planteado expresamente la educación física y deportiva como política pública de salud pública[15]. Estos planteamientos constituyen un antecedente relevante, aunque la perspectiva que aquí se propone es distinta: no se trata tanto de determinar la adscripción sectorial de la actividad física como de analizar las consecuencias que su utilización con fines de salud proyecta sobre las distintas técnicas de actuación administrativa.

No basta con saber si existe una política deportiva ni con determinar qué Administración es competente para construir una instalación. Hay que preguntarse también cómo influyen en las posibilidades reales de práctica el diseño urbano, la movilidad, la educación, los servicios sociales, el funcionamiento de determinadas prestaciones públicas o incluso la organización del tiempo de trabajo.

La LGSP incluye un instrumento especialmente interesante para incorporar esta perspectiva. Su art. 35 contempla la evaluación del impacto en salud de aquellas normas, planes, programas y proyectos que puedan producir efectos significativos sobre la salud de la población, incluidos sus efectos diferenciados sobre distintos grupos sociales. La norma permite incorporar la salud a decisiones que, formalmente, pertenecen a otros ámbitos de la acción pública. Esto no significa atribuir a la Administración sanitaria una capacidad general de dirección sobre el urbanismo, la educación, el transporte o el deporte. La distribución de competencias sigue siendo la misma. Lo que permite es algo diferente: incorporar la posible incidencia en la salud al proceso de toma de decisiones.

[14] Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, *BOE* núm. 240, de 5 de octubre de 2011, pp. 104593-104626

[15] F. M. Bombillar Sáenz; J. Luna Quesada, «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», *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, núm. 3, 2012, pp. 33-60; A. Palomar Olmeda; G. M. Perea Crespillo; C. Díez Rico, «La educación física y deportiva como política pública para la salud pública», en C. Díez Rico; A. Palomar Olmeda; G. M. Perea Crespillo, *La profesión de la Educación Física y Deportiva y su regulación*, Consejo COLEF, 2023, pp. 101-266.

En esta misma línea se sitúa el *Physical Activity Environment Policy Index*. El instrumento propone valorar las políticas públicas atendiendo conjuntamente a ámbitos como la educación, el transporte, el urbanismo, la sanidad, la comunicación, el deporte comunitario, el entorno laboral y la participación social, así como a elementos institucionales como el liderazgo, la financiación, la coordinación, la gobernanza y la evaluación[16]. Su interés no radica tanto en la metodología concreta que utiliza como en la perspectiva que propone. La calidad de una política de actividad física no se mide únicamente por el número de instalaciones construidas, las subvenciones concedidas o las personas inscritas en un programa determinado. También importa saber si el entorno urbano favorece una vida activa, si existen alternativas de movilidad, si la escuela incorpora adecuadamente la actividad física, si las políticas laborales facilitan o dificultan su práctica o si las distintas Administraciones trabajan con objetivos razonablemente coordinados.

Este enfoque presenta una complejidad especial en España debido a la distribución territorial de competencias. Las comunidades autónomas han asumido amplias competencias en materia deportiva al amparo del art. 148.1.19 CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía. A ellas se añaden importantes potestades en sanidad, educación, servicios sociales, ordenación territorial y otras materias directamente relacionadas con las condiciones en las que se desarrolla la actividad física.

El Estado, por su parte, no dispone de un título competencial general sobre deporte y articula su intervención a través de distintos títulos, como refleja la disposición final tercera de la LD. La actividad física saludable no modifica este reparto. Su carácter transversal no crea una nueva competencia ni permite asumir competencias ajenas invocando genéricamente la protección de la salud.

La consecuencia se sitúa en otro terreno: el de la cooperación y la coordinación. Cuanto mayor es el número de políticas que inciden sobre una materia, más importante resulta lograr que las actuaciones no se desarrollen de manera completamente independiente entre sí.

La LD ofrece algunos instrumentos para ello. Sus arts. 16 a 18 regulan las relaciones entre Administraciones a partir de los principios de cooperación y colaboración y atribuyen a la Conferencia Sectorial de Deporte funciones que van más allá del deporte federado y competitivo. Entre ellas, figuran cuestiones relacionadas con la actividad física recreativa, social y sociosanitaria, su presencia en el sistema educativo, los programas frente al sedentarismo y la obesidad, el deporte inclusivo y

[16] El *Physical Activity Environment Policy Index* (PA-EPI), desarrollado por el Policy Evaluation Network (PEN), es un instrumento de evaluación comparada que permite medir el grado de implementación de políticas públicas y estructuras gubernamentales dirigidas a crear entornos favorables a la actividad física; vid. C. B. Woods; L. Kelly; K. Volf; P. Gelius; S. Messing; S. Forberger; J. Lakerveld; N. R. den Braver; J. Zukowska; E. García Bengoechea, «The Physical Activity Environment Policy Index for monitoring government policies and actions to improve physical activity», *European Journal of Public Health*, vol. 32, supl. 4, 2022, pp. iv50-iv58.

la coordinación en materia de instalaciones y formación técnica.

La transversalidad de la actividad física no es, por tanto, una realidad completamente ajena al Derecho positivo. El problema consiste en hacerla efectiva. No basta con reconocer que varias administraciones tienen competencias relacionadas con una misma cuestión. Hay que conseguir que esas competencias se articulen en torno a objetivos que no resulten contradictorios y que permitan evaluar, de alguna manera, el resultado conjunto de la actuación pública.

Las entidades locales ocupan una posición especialmente relevante en este escenario. El art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL)[17], reconoce competencias propias municipales en la promoción del deporte y en las instalaciones deportivas, junto con otras materias directamente relacionadas con la práctica cotidiana, como la movilidad, el medio ambiente urbano, la salubridad pública o determinadas actuaciones sociales. Además, el art. 26 exige a los municipios de más de 20.000 habitantes la prestación de instalaciones deportivas de uso público.

La importancia del municipio no se limita únicamente a la titularidad de instalaciones, ya que buena parte de las condiciones que determinan si una persona puede mantenerse activa se concretan precisamente en el ámbito local: la proximidad de las instalaciones, la seguridad de los itinerarios peatonales, la existencia de parques y espacios públicos utilizables, las posibilidades de transporte, la distribución territorial de la oferta, así como la conexión de los programas deportivos con los centros educativos, los servicios sociales y los centros de mayores

Para una persona mayor, las políticas de promoción de la actividad física se concretan en el ámbito local, a través del polideportivo cercano, del centro de mayores, de una ruta que puede recorrer con seguridad o de una actividad municipal suficientemente próxima y adaptada a sus circunstancias. Para una familia con pocos recursos puede resultar decisivo que exista una instalación en el barrio, que el precio sea asumible o que el horario permita conciliar la actividad con otras obligaciones. La proximidad convierte a las entidades locales en actores clave, aunque no garantiza por sí sola una política adecuada. Los estudios muestran una considerable heterogeneidad en la manera en que los municipios organizan, planifican y evalúan sus políticas de actividad física[18]. Hay diferencias en la adscripción administrativa, en los instrumentos empleados y también en la capacidad para comprobar si las actuaciones que se llevan a cabo alcanzan sus objetivos.

[17] Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, *BOE* núm. 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945-8964.

[18] S. Messing; A. Noël Racine; N. Takeda; T. Onatsu; K. Tuunanen; A. Papiu; L. Birkholz; J. M. Garbarino; Y. Oguma; Y. Saito; D. Mocan; R. M. Chereches; A. Vuillemin; P. Gelius; P. Sandu, «What Policies Do Local Governments Use to Promote Physical Activity? A Comparative Analysis of Municipalities From 4 EU Countries and Japan», *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 14, 2025.

Esta realidad obliga a evitar dos simplificaciones. La primera sería pensar que la actividad física saludable podría quedar sometida a una dirección unitaria por parte de la Administración deportiva. Su carácter transversal dificulta semejante planteamiento y, además, el sistema constitucional de competencias no lo permitiría. La segunda sería asumir que la mera existencia de distintas administraciones competentes conduce automáticamente a una política integrada. Tampoco es así. La pluralidad competencial vuelve aún más necesaria la cooperación, la coordinación y la definición de objetivos comunes.

A lo anterior se suma una dimensión relacionada con la igualdad: la práctica deportiva es libre y voluntaria NO EN EL CASO DE LA ENSEÑANZA OBLIGATORIA, por lo que ninguna política pública debería convertir la actividad física en una obligación individual. La persona debe poder decidir si quiere hacer deporte, qué actividad desea practicar y qué relación mantiene con su cuerpo, bien entendido que esa libertad se ejerce en condiciones que no son iguales para todos. La renta, el territorio, la discapacidad, la disponibilidad de tiempo, las responsabilidades familiares, la seguridad del entorno o las características de la oferta pueden ampliar o reducir considerablemente las posibilidades reales de elección.

La LD reconoce esta circunstancia en su art. 5 al incorporar medidas destinadas a reducir la brecha social y de género y actuar, entre otros aspectos, sobre las instalaciones, los espacios escolares y el acceso asequible a las actividades físicas. La igualdad no depende únicamente de que exista formalmente una oferta abierta a toda la población. También importa saber quién puede utilizarla en la práctica y quién sigue quedando fuera.

El Derecho público del deporte saludable presenta, por ello, una dimensión distributiva, de la que se deriva la necesidad de tener en cuenta que, cuando una política se diseña con finalidades de salud, igualdad o inclusión, hay que prestar atención a las barreras que pueden impedir que llegue precisamente a quienes pretende beneficiar.

La intervención pública no debe plantearse como una alternativa al mercado. Los gimnasios, clubes, entrenadores, centros especializados y plataformas digitales amplían las posibilidades de realizar actividad física y constituyen un componente esencial del sector deportivo. El objetivo no es sustituir esa oferta, sino determinar cuándo existe un interés general que justifica la regulación, la financiación o la prestación pública y qué nivel de garantía debe acompañar a cada una de esas formas de intervención.

La relación entre la actividad física y la salud también requiere cierta cautela. Que una política consiga que más personas practiquen deporte no significa necesariamente que haya alcanzado todos sus objetivos desde el punto de vista de la salud. Las condiciones en las que se desarrolla esa práctica siguen siendo

determinantes. Una actividad mal dirigida puede provocar lesiones; una oferta que no tenga en cuenta la discapacidad puede resultar formalmente abierta y materialmente inaccesible; y un programa dirigido a personas mayores puede terminar siendo utilizado únicamente por quienes ya tenían mayores posibilidades de mantenerse activos.

Los indicadores que tradicionalmente se han tenido en cuenta para valorar las políticas deportivas —instalaciones, licencias, actividades o participantes— siguen siendo útiles, pero resultan insuficientes cuando una Administración afirma que pretende mejorar la salud, favorecer la autonomía o reducir determinadas desigualdades. En esos casos puede resultar razonable incorporar otras variables: la continuidad de la práctica, las tasas de abandono, la accesibilidad efectiva, la incidencia de lesiones, la participación de los grupos a los que se dirige el programa, la seguridad percibida o la distribución territorial y social de quienes participan. No se trata necesariamente de demostrar una relación causal perfecta entre cada programa y una mejora concreta en la salud. Se trata, al menos, de comprobar si lo que se está haciendo guarda alguna relación con los objetivos que justificaron la intervención.

La Ley General de Salud Pública permite avanzar en esta dirección al prestar atención a la evaluación de los efectos sobre la salud y a su distribución en distintos grupos sociales (especialmente, en los arts. 25, 26 y 35). La evaluación adquiere así una función que va más allá del control del gasto o del cumplimiento formal de una actividad: permite conocer si la política llega a sus destinatarios y si las condiciones en las que se desarrolla son compatibles con la finalidad que se persigue.

La dimensión social de la actividad física tampoco puede reducirse a sus efectos fisiológicos. La práctica colectiva puede generar relaciones personales, participación comunitaria, rutinas y sentido de pertenencia[19]. Desde el punto de vista jurídico, esto no convierte cualquier actividad deportiva en una prestación social, pero sí justifica que, respecto de determinados colectivos, tenga sentido coordinar las políticas deportivas con los servicios sociales y otras políticas de proximidad.

El trabajo también es un factor a tener en cuenta. El tiempo disponible, la distribución de la jornada y las posibilidades de conciliación condicionan de manera evidente la práctica de actividad física. La legislación de salud pública permite incorporar las políticas de promoción de hábitos saludables en el entorno laboral, pero conviene mantener separados los planos. Una cosa es favorecer que las personas trabajadoras dispongan de mejores posibilidades para realizar actividad física y otra distinta es utilizar esa finalidad para ampliar las facultades empresariales de vigilancia o confundir estas iniciativas con las obligaciones específicas de prevención de riesgos laborales.

[19] J. Holt-Lunstad, «Social Connection as a Critical Factor for Mental and Physical Health: Evidence, Trends, Challenges, and Future Implications», *World Psychiatry*, vol. 23, núm. 3, 2024.

3. Administración garante, profesionalización y responsabilidad en la prestación de servicios deportivos

Si se considera que la actividad física puede ser un instrumento para mejorar la salud pública, será necesario prestar atención a las condiciones en las que se ofrecen los servicios deportivos. En este sentido, hay que tener en cuenta que buena parte de la práctica deportiva se desarrolla en espacios en los que resulta difícil separar lo público de lo privado: instalaciones municipales gestionadas por empresas, programas contratados por ayuntamientos, clubes que reciben subvenciones, escuelas promovidas por asociaciones, actividades desarrolladas mediante voluntariado o servicios prestados directamente por las Administraciones. Esta diversidad permite adaptar la oferta a situaciones y necesidades muy diversas, pero también plantea un problema. La forma de gestión no debería determinar, por sí sola, niveles de protección distintos cuando la actividad forma parte de una política pública de salud, bienestar o inclusión, bien entendido que la posición de la Administración cambia según preste directamente la actividad, la contrate, la subvencione o se limite a ejercer funciones de ordenación.

3.1. Cualificación profesional y condiciones de prestación

La regulación de las profesiones del deporte suele plantearse como un problema vinculado al acceso a determinadas actividades profesionales, a las titulaciones o a las reservas de actividad. Sin embargo, cuando el servicio se presta con fines de salud, la cuestión también adquiere una dimensión protectora.

El art. 22.1.i) LD reconoce a las personas deportistas el derecho a que los servicios recibidos durante la práctica sean prestados por profesionales cualificados de las Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, técnicos deportivos, titulados de formación profesional o entrenadores formados mediante enseñanzas legalmente reconocidas. La cualificación incide en la ordenación de la profesión y constituye una garantía para quien recibe el servicio.

La previsión anterior debe relacionarse con los arts. 29 y siguientes de la propia Ley. El Plan de Apoyo a la Salud debe identificar los riesgos asociados a la práctica teniendo en cuenta, entre otros factores, el sexo, la edad, la discapacidad o la existencia de patologías. El art. 29.3 atribuye, además, al Consejo Superior de Deportes la propuesta de criterios y reglas técnicas destinados a asegurar que la prestación de los servicios deportivos sea compatible con la salud y la integridad de sus destinatarios. Y el art. 34 exige incorporar a la formación de técnicos deportivos y a las titulaciones vinculadas a la salud conocimientos sobre fisiología, higiene, biomecánica, nutrición y la aplicación de la actividad física a la prevención y al tratamiento de enfermedades.

El problema puede plantearse entonces de manera algo diferente. No se trata únicamente de decidir quién puede utilizar una determinada denominación

profesional, sino de determinar qué formación resulta necesaria para desempeñar una función concreta con garantías suficientes.

No todas las actividades deportivas requieren el mismo nivel de cualificación. Dirigir una actividad recreativa de escasa complejidad no equivale a prescribir ejercicio de manera individualizada para una persona con determinadas patologías ni a trabajar con usuarios cuyas condiciones físicas o funcionales exigen adaptaciones específicas[20]. La correspondencia entre la función desarrollada, el riesgo que conlleva y la preparación de quien la realiza constituye, por ello, una cuestión central[21].

La regulación estatal de las profesiones del deporte continúa, sin embargo, pendiente. La disposición final sexta de la LD encomendó al Gobierno presentar, en el plazo de seis meses, un proyecto de ley sobre su ejercicio y, en particular, sobre la reserva de actividad correspondiente a la profesión titulada y colegiada de educador físico-deportivo. El mandato no ha permanecido completamente inactivo. Ya en 2020 se sometió a consulta pública previa una iniciativa sobre la ordenación de determinadas profesiones del deporte[22], y en junio de 2024 el Congreso volvió a instar al Gobierno a desarrollar la disposición final sexta[23]. Los trabajos han continuado posteriormente: en 2025, el Gobierno reconoció en sede parlamentaria la existencia de un borrador y, en abril de 2026, la regulación permanecía en fase de elaboración y de diálogo con el sector, las comunidades autónomas y los grupos parlamentarios, sin que se hubiera presentado el proyecto de ley previsto en la disposición final sexta de la LD[24].

La dificultad no es menor. Se trata de definir con suficiente precisión qué actividades deben reservarse para proteger adecuadamente la salud y seguridad de los usuarios y hacerlo, al mismo tiempo, respetando las competencias autonómicas y las atribuciones que el ordenamiento reconoce a diferentes titulaciones, entre ellas las

[20] Como obras principales, cabe citar J. Espartero Casado y A. Palomar Olmeda, *Titulaciones y regulación del ejercicio profesional en el deporte. Bases y perspectivas*, Dykinson, Madrid, 2011 y las más reciente C. Díez Rico, A. Palomar Olmeda y G. M. Perea Crespillo, *La profesión de la Educación Física y Deportiva y su regulación*, Consejo COLEF, 2023.

[21] Vid. J. Espartero Casado, «La reserva de actividad como condición determinante de la garantía de la protección de la seguridad y la salud en el ejercicio de las profesiones del deporte», en *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, vol. II, 2021, pp. 569-607; más recientemente, «La regulación de las profesiones del deporte: comentario sobre el estado de la cuestión», en *Estudios de Derecho del Deporte en Iberoamérica*, Reus, 2025, pp. 873-907.

[22] Ministerio de Cultura y Deporte, «Consulta pública previa sobre proyecto normativo de ordenación de determinadas profesiones del deporte», sometida a participación pública en diciembre de 2020.

[23] Proposición no de Ley relativa a la regulación estatal de profesionales del deporte, aprobada con modificaciones por la Comisión de Educación, Formación Profesional y Deportes del Congreso de los Diputados el 20 de junio de 2024, mediante la que se instó al Gobierno a desarrollar, a la mayor brevedad, la disposición final sexta de la LD.

[24] En abril de 2025 el Gobierno confirmó en sede parlamentaria la existencia de un borrador de la norma; en marzo de 2026 la futura regulación seguía siendo calificada como anteproyecto de ley, pendiente de culminar su tramitación. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Educación, Formación Profesional y Deportes, sesiones de 10 de abril de 2025 y 25 de marzo de 2026.

procedentes de la Formación Profesional y de las enseñanzas deportivas.
La calidad del servicio no depende únicamente del título que ostente quien lo presta. Un profesional puede disponer de la formación necesaria y encontrarse, sin embargo, en una organización que no le proporciona tiempo suficiente para preparar las actividades, impide la coordinación con otros servicios, cubre las ausencias con personal no cualificado o mantiene condiciones laborales que dificultan la continuidad de los equipos. En los servicios intensivos en trabajo humano, la calidad de la prestación y las condiciones en las que se desarrolla el trabajo no pueden considerarse cuestiones completamente separadas.
Esta relación resulta especialmente importante al trabajar con menores, personas mayores o usuarios que requieren atención específica. En estos casos, la continuidad del personal, la posibilidad de coordinarse, la formación permanente o unas ratios adecuadas pueden tener tanta importancia para la calidad del servicio como la titulación formal exigida para acceder al puesto.
El voluntariado plantea una situación diferente. Una parte importante del deporte de base difícilmente podría funcionar sin personas que dedican gratuitamente su tiempo a clubes, asociaciones y actividades deportivas. La LD reconoce expresamente esta realidad y remite a la Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado (LV)[25] (en especial, arts. 3, 11 y 12). Además, su art. 39.4 exige que quienes desarrollen tareas de carácter técnico dispongan de los conocimientos y la formación necesarios.
El carácter gratuito de la actividad no modifica, por tanto, la naturaleza de las funciones realizadas. El voluntariado puede complementar el trabajo profesional y desempeñar una función muy importante en la creación de comunidad, pero no debería servir para eludir las exigencias de cualificación derivadas de determinadas tareas ni para encubrir relaciones que, por sus condiciones reales de prestación, tienen naturaleza laboral.

3.2. Contratación y subvenciones como técnicas de garantía

La contratación pública permite apreciar con bastante claridad cómo puede concretarse esta función de garantía. Cuando una administración contrata un servicio deportivo, no está comprando únicamente un número determinado de horas de actividad, también está decidiendo quién va a prestar el servicio, con qué formación, mediante qué organización y bajo qué condiciones.
Naturalmente, los pliegos deben definir horarios, instalaciones, número de sesiones o medios disponibles, pero cuando la calidad de la prestación depende en gran medida de las personas que la ejecutan, resulta difícil que estas cuestiones queden completamente al margen del procedimiento de contratación.

[25] Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, *BOE* núm. 247, de 15 de octubre de 2015.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)[26] ofrece distintas posibilidades. En los contratos de servicios, el art. 90 permite valorar la solvencia técnica teniendo en cuenta los conocimientos, la experiencia y la fiabilidad del empresario y exige, para determinados servicios que requieren aptitudes específicas, la acreditación de la experiencia, de los conocimientos y de los medios adecuados. El art. 145.2 permite, además, valorar como criterio de adjudicación la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito cuando su calidad pueda afectar significativamente a la ejecución del contrato.

Conviene, sin embargo, separar correctamente cada plano. Una cosa es la cualificación mínima necesaria para ejecutar el servicio; otra, la solvencia técnica que debe acreditar la empresa licitadora; y otra diferente, la posibilidad de valorar como mejora una mayor cualificación o experiencia del equipo cuando ello se encuentre vinculado al objeto del contrato. Utilizar indistintamente la solvencia, las prescripciones técnicas y los criterios de adjudicación puede generar problemas de legalidad y terminar por dificultar precisamente aquello que se pretende garantizar. La contratación pública ofrece instrumentos suficientes, pero es necesario utilizar cada uno de ellos para la función que le corresponde.

A estas exigencias pueden añadirse condiciones relacionadas con la accesibilidad, la sustitución del personal, la formación continua, la aplicación de protocolos de protección o la gestión de incidencias cuando guarden una relación adecuada con el servicio que se contrata.

También las condiciones laborales son importantes. El art. 201 LCSP obliga a los órganos de contratación a adoptar las medidas pertinentes para garantizar, durante la ejecución, el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales derivadas del Derecho de la Unión, de la legislación nacional y de los convenios colectivos. El art. 202 exige, además, incluir al menos una condición especial de ejecución entre las previstas legalmente, que puede referirse, entre otras cuestiones, a la estabilidad en el empleo, la formación, la igualdad o la seguridad y salud en el trabajo.

La contratación ofrece margen para incorporar condiciones vinculadas a la calidad de los servicios deportivos, pero el problema no suele estar en añadir más cláusulas, sino en conseguir que esas cláusulas sean lo suficientemente concretas y puedan comprobarse durante la ejecución.

La referencia genérica a la obligación de proporcionar un «servicio saludable», garantizar un «entorno seguro» o prestar una «atención de calidad» tiene un valor jurídico bastante limitado si nadie sabe exactamente qué comportamiento exige. Cuando una condición se considera importante, debería traducirse, en la medida de lo posible, en obligaciones identificables: determinada cualificación, formación específica, ratios, procedimientos de sustitución, protocolos aplicables, mecanismos

[26] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, *BOE* núm. 272, de 9 de noviembre de 2017, pp. 107714-108007.

de comunicación o sistemas de registro y gestión de incidencias.
Solo entonces el responsable del contrato puede comprobar razonablemente su cumplimiento y aplicar, cuando proceda, las consecuencias previstas en los pliegos y en la legislación aplicable.
Una lógica similar puede aplicarse a las subvenciones. El fomento no consiste simplemente en transferir fondos públicos a las entidades deportivas y desentenderse posteriormente de la forma en que se utilizan. Los arts. 14 y 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones[27] (LGS), permiten vincular la ayuda a la finalidad, los requisitos y las condiciones establecidos en las bases reguladoras correspondientes y someten al beneficiario a actuaciones de comprobación y control.
Cuando una convocatoria financia programas dirigidos específicamente a menores, personas mayores, personas con discapacidad o colectivos cuya participación se pretende favorecer, parece razonable que las condiciones de la ayuda se relacionen con dichas finalidades.
La cualificación del personal, la accesibilidad efectiva, la formación en protección de menores, la existencia y aplicación de determinados protocolos o la evaluación del programa pueden incorporarse a las bases cuando tengan una conexión suficiente con la actividad financiada y sean acordes con la naturaleza de la ayuda.
Una vez más, no se trata de introducir cualquier exigencia aprovechando la financiación pública. Las condiciones deben guardar relación con el objeto de la subvención y respetar el marco normativo aplicable.
Cuando se incumplen las condiciones que determinaron la concesión, el art. 37 LGS contempla la posibilidad de reintegro total o parcial. Una consecuencia distinta es impedir que la entidad acceda a futuras ayudas. Esa posibilidad requiere la cobertura jurídica correspondiente y no puede deducirse automáticamente de cualquier incumplimiento cometido en una convocatoria anterior.
La utilización de recursos públicos permite, por tanto, orientar determinadas conductas, pero no elimina las garantías propias del Derecho administrativo de fomento.

3.3. Supervisión, gestión indirecta y responsabilidad

La efectividad de todas las medidas que se adopten depende de una cuestión bastante sencilla: comprobar si se cumplen. Un pliego muy completo, unas bases reguladoras detalladas o un protocolo correctamente redactado sirve de poco si la Administración carece de mecanismos razonables para conocer lo que ocurre durante la ejecución.
La supervisión adopta formas distintas según el instrumento utilizado. En el ámbito

[27] Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, *BOE* núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

de la contratación pública, se articula a través de las potestades de dirección y control de la ejecución; en materia de subvenciones, mediante las facultades de comprobación; y, cuando existe habilitación sectorial, a través de las correspondientes potestades de inspección.

Tampoco aquí parece adecuado establecer el mismo nivel de control para cualquier actividad. Una clase recreativa de escasa complejidad no plantea los mismos riesgos que un programa destinado a menores, una actividad dirigida a personas con patologías o un servicio prestado a usuarios que necesitan apoyos específicos.

La intensidad de la supervisión debería guardar relación con el riesgo. De lo contrario, existe el peligro de construir un sistema muy exigente desde el punto de vista documental, pero poco eficaz para prevenir aquello que realmente puede causar daño.

La evaluación previa del riesgo permite precisamente graduar las medidas: determinar qué cualificación resulta necesaria, qué ratios son razonables, qué protocolos deben existir, qué canales de comunicación resultan adecuados y con qué intensidad debe comprobarse posteriormente su funcionamiento[28].

Esta aproximación conecta con la lógica de la prevención de riesgos laborales, pero conviene no llevar la comparación demasiado lejos. No se pretende trasladar al deporte el régimen jurídico de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)[29], ni extender sus obligaciones a sujetos o actividades que quedan fuera de su ámbito. Lo que puede resultar útil es la metodología: identificar el riesgo antes de que se materialice, valorarlo, adoptar medidas proporcionadas, formar a quienes deben aplicarlas y revisar posteriormente si esas medidas funcionan. Las fuentes normativas, los sujetos obligados y las consecuencias jurídicas son, naturalmente, diferentes.

Otra cosa sucede cuando el deportista es, además, una persona trabajadora. En ese supuesto, el art. 31.4 LD reconoce expresamente el derecho de los deportistas profesionales a una protección adecuada en materia de seguridad y salud laboral conforme a la LPRL. Aquí, la prevención de riesgos laborales no funciona como referencia metodológica, sino como un régimen jurídico directamente aplicable en los términos que correspondan.

La gestión indirecta plantea, finalmente, el problema de la responsabilidad. Por el hecho de que un servicio sea prestado por una empresa contratista, la Administración no pierde sus potestades de ordenación y supervisión, pero ello tampoco significa que los daños que puedan producirse como consecuencia de dicha

[28] Sobre la incorporación del riesgo y de su gestión preventiva al Derecho administrativo, vid., entre otros, J. Esteve Pardo, *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999.

[29] Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, *BOE* núm. 269, de 10 de noviembre de 1995, pp. 32590-32611.

ISSN 2036-7821

actividad deban imputarse automáticamente a los poderes públicos.

El art. 196 LCSP establece como regla que corresponde al contratista indemnizar los daños causados a terceros como consecuencia de las operaciones necesarias para la ejecución del contrato. La responsabilidad se desplaza a la Administración cuando el daño deriva directamente de una orden suya o concurre alguno de los supuestos específicamente previstos en el propio precepto.

Fuera de este régimen contractual, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Y aquí conviene introducir una precisión importante: nuestro sistema no exige necesariamente la existencia de un funcionamiento anormal del servicio público. El art. 32 LRJSP contempla daños derivados tanto del funcionamiento normal como del anormal, siempre que concurran los restantes presupuestos de la responsabilidad, entre ellos la existencia de una lesión efectiva, individualizada y antijurídica causalmente imputable a la Administración.

En la actividad deportiva, la mera producción de un daño no permite afirmar la existencia de responsabilidad. El deporte conlleva riesgos y algunos de ellos forman parte inevitablemente de la propia práctica. Además, la conducta de quien participa puede ser relevante para determinar tanto el nexo causal como la propia antijuridicidad del daño.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ofrece ejemplos en los que se excluye la responsabilidad cuando la lesión deriva de una utilización contraria a las indicaciones de seguridad, así como otros supuestos en los que el daño termina imputándose al operador privado cuya actuación constituyó la causa determinante del accidente[30].

La función de garantía no debe contemplarse, por tanto, únicamente desde la responsabilidad posterior al daño. Probablemente su dimensión más importante aparece antes. Cuando la Administración diseña un programa, selecciona a un contratista, concede una subvención o supervisa un servicio, dispone de una oportunidad para identificar riesgos y establecer determinadas condiciones de prestación. La garantía no significa asegurar que nunca se produzca una lesión. Significa ejercer adecuadamente las potestades que corresponden en cada caso: exigir la cualificación prevista por el ordenamiento, definir con suficiente precisión las condiciones del servicio, comprobar su cumplimiento y reaccionar frente a los riesgos conocidos cuando exista competencia para ello.

4. Vulnerabilidad y deberes públicos de protección: menores, mayores y personas en situación de especial vulnerabilidad

[30] STSJ del País Vasco de 29 de diciembre de 2025, ROJ STSJ PV 4228/2025; y STSJ de Illes Balears de 5 de diciembre de 2025, ROJ STSJ BAL 1142/2025.

El reconocimiento de un derecho general a la práctica de la actividad física y deportiva no implica que todas las personas se encuentren en las mismas condiciones para ejercerlo. La edad, la discapacidad, una situación de dependencia, la falta de recursos económicos o determinadas circunstancias personales y sociales pueden aumentar los riesgos de la práctica o, sencillamente, dificultar aún más el acceso a ella.

La vulnerabilidad no justifica que la Administración intervenga al margen de sus competencias, ni constituye una condición que pueda atribuirse de manera general a determinados colectivos. Su función es distinta. Sirve para determinar hasta dónde deben llegar los deberes de protección cuando las circunstancias de una persona hacen insuficiente una respuesta pensada para quien se encuentra en una posición de plena autonomía y capacidad de elección.

La LD responde claramente a esta lógica al incorporar previsiones específicas sobre la igualdad entre mujeres y hombres, la brecha social, la discapacidad, los menores y las personas mayores (arts. 4 a 8). La igualdad no exige ofrecer siempre exactamente lo mismo. En ocasiones ocurre justamente lo contrario, ya que tratar de la misma manera situaciones diferentes puede consolidar o aumentar las desigualdades que se pretenden evitar. De ahí que la protección deba adaptarse a las circunstancias concretas, respetando, al mismo tiempo, los principios de proporcionalidad y autonomía personal.

4.1. Menores: interés superior, proporcionalidad de la práctica y protección frente a la violencia

En el caso de los menores de edad, el art. 7 LD establece que sus derechos y necesidades deben ser objeto de especial protección por los poderes públicos y exige que la práctica deportiva sea «ajustada y proporcional» a su desarrollo personal y a sus capacidades físicas, psíquicas y emocionales. Esta previsión tiene un alcance mayor del que pudiera parecer a simple vista, ya que obliga a preguntarse si determinadas cargas de entrenamiento, formas de especialización o niveles de presión competitiva son realmente compatibles con la edad y el proceso de desarrollo de quien practica deporte.

El precepto debe interpretarse en consonancia con el principio del interés superior del menor del art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor[31], que obliga a ponderar sus necesidades materiales, físicas, educativas y emocionales, así como sus deseos, sentimientos y opiniones, atendiendo a su edad y madurez. La organización deportiva no puede, por tanto, priorizar en estos casos el rendimiento, las expectativas familiares o los intereses de clubes y entrenadores cuando entren en conflicto con el desarrollo integral del menor.

[31] Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, *BOE* núm. 15, de 17 de enero de 1996, pp. 1225-1238.

La especialización deportiva temprana parece conducir, en determinados casos, a una mayor incidencia de lesiones por exceso de carga de trabajo y *burnout* entre jóvenes sometidos a elevados niveles de entrenamiento[32]. Aunque los estudios que se han llevado a cabo hasta la fecha no permiten calificar de ilícita, por sí sola, toda especialización deportiva, sí ofrecen elementos objetivos para interpretar la exigencia legal de correspondencia entre la intensidad del entrenamiento, la edad, el desarrollo evolutivo y las capacidades del menor.

A ello se suma la posición especial que ocupa el menor en muchas estructuras deportivas. El entrenador decide quién juega, cuánto juega, quién compite o quién continúa en el equipo. La familia también participa en decisiones importantes y, a determinadas edades, la pertenencia al club o al grupo puede convertirse en una parte muy relevante de la propia identidad. Existe, por tanto, una relación claramente asimétrica en la que no siempre resulta sencillo cuestionar las decisiones de los adultos o comunicar que determinadas situaciones generan malestar.

Esta circunstancia explica la dificultad para identificar ciertas formas de violencia psicológica o emocional. Un grito, una humillación, una amenaza de exclusión, una burla o la retirada sostenida de la atención pueden presentarse como formas de disciplina, de motivación o de exigencia competitiva. La frontera no siempre es sencilla. Precisamente por eso, la protección no puede basarse únicamente en la capacidad del propio menor o de su familia para reconocer el abuso. Hace falta formación, reglas suficientemente claras y mecanismos que permitan detectar y comunicar estas situaciones[33].

El deporte no constituye un entorno seguro por el mero hecho de cumplir una función educativa. El trabajo de Hartill y otros autores, basado en las experiencias de 10.302 personas que habían participado en deporte organizado antes de cumplir dieciocho años, encontró situaciones de violencia psicológica, física y sexual, así como de negligencia[34]. Estos resultados no pueden trasladarse directamente al deporte español ni utilizarse para establecer su prevalencia actual, pero sí permiten extraer una conclusión bastante clara: la violencia interpersonal no es un riesgo extraño al deporte organizado y debe formar parte de sus sistemas de prevención.

El ordenamiento jurídico español ha dado un paso importante en esta dirección con la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la

[32] D. R. Bell; E. G. Post; K. Biese; C. Bay; T. Valovich McLeod, «Sport Specialization and Risk of Overuse Injuries: A Systematic Review With Meta-analysis», *Pediatrics*, vol. 142, núm. 3, 2018, art. e20180657; N. E. Giusti; S. L. Carder; L. Vopat; J. Baker; A. Tarakemeh; B. Vopat; M. K. Mulcahey, «Comparing Burnout in Sport-Specializing Versus Sport-Sampling Adolescent Athletes: A Systematic Review and Meta-analysis», *Orthopaedic Journal of Sports Medicine*, vol. 8, núm. 3, 2020.

[33] I. Eliasson, *op. cit.*, pp. 397-422.

[34] M. Hartill; B. Rulofs; M. Allroggen; S. Demarbaix; R. Diketmüller; M. Lang; M. Martin; I. Nanu; D. Sage; E. Stativa; J. Kampen; T. Vertommen, «Prevalence of Interpersonal Violence against Children in Sport in Six European Countries», *Child Abuse & Neglect*, vol. 146, 2023, art. 106513.

adolescencia frente a la violencia (LOPIVI)[35], cuyos arts. 47 y 48 trasladan expresamente el modelo de los entornos seguros al ámbito deportivo. Las Administraciones deben regular protocolos de prevención, detección precoz e intervención frente a la violencia, aplicables a los centros deportivos con independencia de su titularidad; y las entidades que desarrollan habitualmente actividades con menores deben aplicar esos protocolos, realizar un seguimiento de su cumplimiento, designar un Delegado o Delegada de protección, promover la participación de los propios menores y adoptar medidas frente a la discriminación.

La protección también alcanza a las personas que trabajan o colaboran habitualmente con ellos. El art. 57 LOPIVI exige acreditar la ausencia de determinadas condenas mediante certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos, tanto en actividades retribuidas como en no retribuidas. Esta previsión resulta especialmente importante en el deporte de base, donde conviven profesionales, entrenadores y personas con situaciones muy diversas, así como un volumen considerable de voluntariado.

Cuando un ayuntamiento organiza una escuela deportiva, cuando una Administración contrata un programa destinado a menores, concede una subvención a un club o permite el uso de una instalación pública, no puede tratar la protección de la infancia como una cuestión exclusivamente interna de la entidad que desarrolla la actividad. El alcance de su responsabilidad dependerá de la competencia ejercida y del instrumento utilizado.

La autonomía del menor implica escuchar su opinión sobre el entrenamiento, su relación con el personal técnico o las decisiones que afectan a su permanencia en la actividad, e acuerdo con su edad y madurez. Su participación en el proceso cumple, además, una función preventiva difícil de sustituir: quien practica el deporte es, muchas veces, quien puede advertir primero que algo no funciona correctamente.

4.2. Personas mayores y personas con discapacidad: autonomía, adaptación y accesibilidad efectiva

El art. 50 CE vincula el bienestar de las personas mayores, entre otras cuestiones, con la salud y el ocio. Por su parte, el art. 8 LD ordena promover políticas específicas de práctica deportiva orientadas a mejorar la calidad de vida y el bienestar. La actividad física puede, por tanto, ocupar un lugar relevante en las políticas de envejecimiento saludable, de mantenimiento de la autonomía y de prevención de la dependencia. Pero hacerlo correctamente exige evitar una identificación simplista entre la edad y la fragilidad.

Los programas deben adaptarse a las personas a las que se dirigen y al nivel de riesgo de la actividad. La evidencia disponible muestra que tanto el ejercicio

[35] Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, *BOE* núm. 134, de 5 de junio de 2021.

supervisado como el no supervisado pueden producir beneficios en personas mayores, aunque la supervisión presenta ventajas adicionales en determinados indicadores de función física y calidad de vida[36]. Esto no permite concluir que toda práctica destinada a personas mayores deba estar sometida a supervisión profesional permanente. Sí obliga a plantearse qué formación, qué intensidad y qué grado de seguimiento resultan razonables en función de la actividad y de las características de quienes participan.

Además, hay una dimensión que no debería quedar en un segundo plano. Para una persona mayor, el valor de una actividad física puede no residir únicamente en el ejercicio. Salir de casa, mantener una rutina, relacionarse con otras personas o sentirse parte de un grupo también pueden ser de gran importancia. La literatura sobre participación social y actividad física permite apreciar esa conexión[37]. Precisamente por ello, determinados programas pueden integrarse de manera razonable con las políticas sociales y los servicios de proximidad.

Ahora bien, tampoco conviene atribuir a cualquier actividad deportiva efectos terapéuticos, preventivos o integradores por el mero hecho de estar dirigida a personas mayores. Si un programa público se justifica por su pretensión de favorecer la autonomía, prevenir el aislamiento o mejorar la participación, esas finalidades deberían reflejarse de algún modo en su diseño y en la evaluación posterior de sus resultados.

El fomento de una vida activa no puede convertirse en una forma de paternalismo basada exclusivamente en la edad, pero tampoco debería utilizarse esa finalidad para imponer controles o sistemas de vigilancia que no resultarían aceptables para otros usuarios. El problema adquiere especial importancia cuando se incorporan dispositivos de seguimiento y tecnologías de monitorización, cuestión que se abordará más adelante.

La discapacidad plantea, por su parte, un problema relacionado con la igualdad material y de accesibilidad. Tras la reforma constitucional de 2024, el art. 49 CE obliga a los poderes públicos a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas y a promover su autonomía e inclusión en entornos universalmente accesibles[38]. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad proyecta esa misma exigencia sobre el deporte y obliga a asegurar la participación en actividades

[36] P. Gómez-Redondo; P. L. Valenzuela; J. S. Morales; I. Ara; A. Mañas, «Supervised Versus Unsupervised Exercise for the Improvement of Physical Function and Well-Being Outcomes in Older Adults: A Systematic Review and Meta-analysis of Randomized Controlled Trials», *Sports Medicine*, vol. 54, 2024, pp. 1877-1906.

[37] A. Tcymbal; K. Abu-Omar; V. Hartung; A. Busskamp; C. Comito; C. Rossmann; D. Meinzinger; A. K. Reimers, «Interventions Simultaneously Promoting Social Participation and Physical Activity in Community Living Older Adults: A Systematic Review», *Frontiers in Public Health*, vol. 10, 2022, art. 1048496; J. Holt-Lunstad, «Social Connection as a Critical Factor for Mental and Physical Health: Evidence, Trends, Challenges, and Future Implications», *World Psychiatry*, vol. 23, núm. 3, 2024.

[38] Constitución española, art. 49, en la redacción resultante de la reforma de 15 de febrero de 2024.

deportivas generales y específicas, así como el acceso a instalaciones, servicios y formación (art. 30.5)[39].

El art. 6 LD incorpora esta perspectiva y vincula la política deportiva con la autonomía, la inclusión, la igualdad de oportunidades y la eliminación de los obstáculos que impiden la plena participación.

La accesibilidad, por tanto, no puede identificarse únicamente con la eliminación de barreras arquitectónicas. Una persona puede entrar físicamente en una instalación y, sin embargo, no tener ninguna posibilidad real de participar en las actividades que allí se desarrollan: la información puede no ser comprensible, el procedimiento de inscripción puede resultar inaccesible, puede faltar material adaptado, el personal puede carecer de formación o sencillamente no existir los apoyos necesarios. Las barreras percibidas por las personas con discapacidad no se limitan a las instalaciones, sino que también incluyen la información, la capacitación de los entrenadores y las actitudes discriminatorias[40].

Este enfoque tiene una consecuencia directa en la actuación administrativa. Si un contrato, una subvención o un programa público incluye entre sus objetivos la inclusión de las personas con discapacidad, no basta con añadir una referencia genérica a la accesibilidad en los pliegos o en las bases reguladoras. Habrá que comprobar qué significa en la práctica y, cuando resulte necesario, traducirla en obligaciones concretas que puedan verificarse.

El objetivo tampoco debería consistir en crear programas separados para las personas con discapacidad. El modelo social apunta en otra dirección: conseguir el mayor grado posible de participación dentro de las estructuras generales y facilitar, cuando sea necesario, los apoyos y las adaptaciones que hagan posible dicha participación en condiciones de autonomía y seguridad.

4.3. Igualdad, género y vulnerabilidad socioeconómica

Las desigualdades en la práctica deportiva también tienen una clara dimensión de género. El art. 29 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH)[41], exige que los programas públicos de desarrollo del deporte incorporen de manera efectiva el principio de igualdad real entre mujeres y hombres. Los arts. 4 y 5 LD desarrollan esta cuestión con mayor detalle.

La Ley contempla medidas frente a la discriminación, el abuso y el acoso, y presta atención a las diferencias en el acceso y la participación, especialmente entre niñas y adolescentes. La razón no es considerar a las mujeres vulnerables por el hecho de

[39] Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, *BOE* núm. 96, de 21 de abril de 2008, pp. 20648-20659.

[40] P. Elipe-Lorenzo; P. Diez-Fernández; B. Ruibal-Lista; S. López-García, «Barriers Faced by People with Disabilities in Mainstream Sports: A Systematic Review», *Frontiers in Sports and Active Living*, 2025.

[41] Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, *BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007, pp. 12611-12645

serlo. El problema se encuentra en las desigualdades que todavía pueden afectar los recursos disponibles, las posibilidades de permanencia, la conciliación, la seguridad, las instalaciones o el reconocimiento dentro del propio sistema deportivo.

La adolescencia muestra con bastante claridad algunas de estas diferencias. Se observa una brecha significativa en los niveles de actividad física entre chicos y chicas[42], sin que, para explicar esa diferencia, pueda recurrirse exclusivamente a las preferencias personales. La oferta disponible, los horarios, la percepción de competencia, el entorno o determinados modelos culturales pueden condicionar de manera importante esas decisiones. La igualdad jurídica no debería limitarse a comprobar que una actividad está a disposición de todo el mundo.

La perspectiva de género puede coincidir con otros factores. Una mujer con discapacidad, una adolescente de una familia con escasos recursos o una persona mayor que vive en un entorno rural tendrá que enfrentarse a otras barreras de manera acumulada. La interseccionalidad es útil cuando permite identificar esas situaciones concretas, pero pierde buena parte de su utilidad si se reduce a una mera enumeración de categorías o colectivos.

La desigualdad económica plantea un problema distinto. Practicar deporte cuesta dinero, pero el precio de la actividad no es la única barrera, ya que también puede que haya que pagar el material y el transporte; disponer de tiempo; poder desplazarse hasta una instalación; y contar con una oferta compatible con las responsabilidades laborales y familiares. El art. 5 LD reconoce esta dimensión al prever medidas para reducir la brecha social y de género, entre ellas la creación de instalaciones y zonas de ocio activo en barrios desfavorecidos, la utilización de espacios escolares y el acceso asequible a actividades deportivas extraescolares.

Otro factor importante puede ser el territorio. Una actividad puede ser económicamente asequible y resultar prácticamente inaccesible debido a la distancia, los horarios o la falta de transporte. La igualdad formal dice relativamente poco si no se tienen en cuenta las condiciones en las que las personas deben ejercer sus derechos. La Administración se encuentra sometida al principio de competencia y las medidas que adopte deberán guardar relación con la finalidad de sus programas. Puede que sea suficiente reducir el precio, pero en ocasiones habrá que modificar la ubicación de la oferta, facilitar el transporte, adaptar los horarios o coordinar la actividad deportiva con los servicios educativos y sociales.

La evaluación debería seguir la lógica señalada. Que un programa tenga todas sus plazas ocupadas no implica necesariamente que haya cumplido sus objetivos de inclusión. Puede ocurrir, incluso, que quienes justificaron la creación de ese programa continúen sin acceder a él. Si la financiación pública pretende reducir una determinada desigualdad, no basta con saber cuántas personas participan. También

[42] Ministerio de Sanidad, estudio HBSC 2022, resultados sobre actividad física en población adolescente española.

interesa conocer quiénes participan, quiénes abandonan, quiénes nunca llegan a incorporarse y qué barreras continúan existiendo.

5. Safeguarding y cultura institucional de protección en el deporte

Durante mucho tiempo, la reacción frente a la violencia se ha centrado principalmente en identificar la conducta, determinar quién era el responsable y, en su caso, aplicar la sanción correspondiente. Todo ello sigue siendo necesario, pero resulta insuficiente cuando se pretende evitar que esas situaciones lleguen a producirse o se mantengan durante años en una organización.

El *safeguarding* introduce una dimensión preventiva y obliga a mirar no solo a quien comete el abuso, sino también a las condiciones que permiten que ocurra o que nadie lo comunique. No es algo nuevo en España, pero habría que ordenar los deberes de prevención, organización, supervisión y respuesta que nuestro ordenamiento ha incorporado de forma fragmentaria.

El ejemplo más claro se encuentra en la protección de los menores. Los arts. 47 y 48 LOPIVI trasladan expresamente la lógica de los entornos seguros al ámbito del deporte. El primero obliga a las Administraciones competentes a regular protocolos de actuación destinados a prevenir, detectar precozmente e intervenir frente a situaciones de violencia en el deporte y el ocio, y extiende su aplicación a los centros en los que se desarrollen estas actividades con independencia de su titularidad. El art. 48 da un paso más: las entidades que trabajan habitualmente con menores no solo deben disponer de esos protocolos, sino aplicarlos, realizar un seguimiento de su cumplimiento y designar un Delegado o Delegada de protección al que puedan dirigirse los propios menores.

Esta última previsión resulta especialmente importante. Un protocolo puede existir y, sin embargo, no funcionar. Puede estar publicado en una página web, formar parte de la documentación de un club o haberse aprobado formalmente por sus órganos de gobierno, sin tener prácticamente ninguna incidencia en lo que ocurre durante los entrenamientos, en los vestuarios o en las relaciones cotidianas entre adultos y menores. Precisamente por eso, la LOPIVI no se limita a exigir su existencia. La referencia expresa a la monitorización obliga a plantearse cómo se comprueba que las medidas previstas se conocen y se aplican realmente.

Aquí aparece con bastante claridad la conexión entre el *safeguarding* y la idea de una Administración garante. La existencia formal de un protocolo aporta poco si nadie asume su aplicación, si las personas que deben utilizarlo no han recibido formación, si los menores desconocen a quién pueden acudir o si la organización carece de mecanismos que permitan detectar que las reglas aprobadas se incumplen de manera sistemática.

Ahora bien, tampoco conviene atribuir a la LOPIVI un grado de concreción que no tiene. La Ley establece algunas piezas esenciales del sistema, pero deja abiertas

numerosas cuestiones relativas a su funcionamiento. No determina con detalle qué indicadores deben utilizarse para controlar el cumplimiento de los protocolos, con qué periodicidad han de revisarse, cómo deben documentarse las incidencias, qué régimen de incompatibilidades debería aplicarse al Delegado de protección o qué formación específica debe exigirse para desempeñar esa función. Son cuestiones importantes, pero no todas ellas constituyen hoy obligaciones que puedan deducirse directamente del art. 48; su exigencia requerirá, según los casos, desarrollo normativo o su incorporación a los instrumentos mediante los cuales la Administración ordena, financia, contrata o supervisa la actividad.

La actuación administrativa se encuentra sometida a los principios de competencia, legalidad y proporcionalidad. No tiene sentido exigir exactamente la misma estructura organizativa a una federación con cientos de trabajadores que a un pequeño club local gestionado en buena medida mediante voluntariado. Otra cosa es que la menor capacidad organizativa pueda utilizarse como argumento para dejar sin contenido las obligaciones legales de protección. El estándar puede adaptarse; la obligación no puede desaparecer.

La figura del Delegado o de la Delegada de protección permite apreciar claramente esta diferencia. El art. 48.1 c) LOPIVI configura esta figura como una referencia a la que los menores puedan acudir para expresar sus inquietudes, le atribuye funciones relacionadas con la difusión y cumplimiento de los protocolos y la sitúa en una posición relevante cuando existen indicios de violencia. Sin embargo, la Ley no establece un verdadero estatuto jurídico para esta figura. No regula de manera completa su independencia, dedicación, incompatibilidades, formación ni medios materiales.

Sería razonable avanzar en esa dirección. Resulta difícil desempeñar adecuadamente la función cuando el responsable de protección depende directamente de la misma persona cuya conducta puede cuestionarse, o cuando carece de tiempo, formación o canales propios para actuar. Pero una cosa es sostener que estas garantías mejorarían el sistema y otra distinta afirmar que todas ellas ya están impuestas por la legislación vigente. Desde un punto de vista jurídico, conviene mantener clara esa diferencia.

Algo similar ocurre con los canales de comunicación. Para que funcionen, tienen que ser conocidos, comprensibles y accesibles, especialmente para los propios menores. Un procedimiento formalmente impecable puede resultar completamente inútil si un niño no sabe que existe, no comprende cómo utilizarlo o teme que comunicar un problema afecte su continuidad en el equipo.

Ese temor no es menor en el ámbito deportivo, donde la relación con el entrenador puede condicionar la selección, los minutos de participación, la asistencia a competiciones o incluso la posibilidad de continuar practicando dentro de una organización deportiva. Por eso no basta con habilitar una dirección de correo electrónico y afirmar que existe un canal de denuncia. La cuestión verdaderamente

importante es si la persona afectada puede utilizarlo sin que la relación de dependencia deportiva vacíe de contenido el mecanismo de protección.

Tampoco debe confundirse cualquier comunicación preventiva con una denuncia formal ni prometerse una confidencialidad absoluta cuando existen deberes legales de actuación. La confianza del menor es esencial, pero también lo es explicar con claridad qué puede ocurrir con la información que proporciona y cuándo la gravedad de los hechos obliga a comunicarla a otras personas, autoridades o servicios de protección.

La formación constituye otra pieza fundamental. La LOPIVI encomienda a los poderes públicos la promoción de la formación especializada para quienes mantienen un contacto habitual con menores y obliga a las entidades deportivas a adoptar medidas destinadas a prevenir la violencia y la discriminación (arts. 5 y 48). En el deporte, esta formación presenta, además, una dificultad específica: no basta con enseñar a reconocer las formas más evidentes de violencia.

La especificidad deportiva justifica que esta formación no se limite a identificar ilícitos evidentes. Debe permitir distinguir entre la exigencia técnica inherente al entrenamiento y aquellas prácticas —humillación, intimidación, castigos desproporcionados, aislamiento o utilización abusiva de la autoridad— que lesionan la dignidad o el desarrollo del deportista.

Hay conductas cuya ilicitud resulta fácilmente identificable. Otras, en cambio, aparecen envueltas en la propia lógica de la actividad deportiva. La presión, la disciplina, el esfuerzo o la exigencia forman parte del entrenamiento y no pueden considerarse, por sí mismos, comportamientos abusivos. El problema aparece cuando esa exigencia se transforma en humillación, intimidación, castigo desproporcionado, aislamiento o utilización abusiva de la posición de autoridad. Precisamente en esas zonas grises es donde la formación resulta más necesaria.

El Comité Olímpico Internacional ha adoptado, desde 2024, un modelo socioecológico de la violencia interpersonal y plantea su prevención desde una perspectiva que considera factores individuales, relacionales, organizativos y estructurales. Entre sus recomendaciones se encuentra, además, la necesidad de evaluar la eficacia real de las políticas de prevención y respuesta[43].

Este planteamiento resulta especialmente útil para el jurista, pues permite distinguir dos cuestiones que no deben confundirse. Una es la responsabilidad de quien comete la conducta abusiva. Otra, diferente, es preguntarse si la organización había creado las condiciones razonables para prevenirla, detectarla y reaccionar ante ella. Puede haber responsabilidad individual y, al mismo tiempo, graves deficiencias

[43] Y. A. Tuakli-Wosornu; K. Burrows; K. Fasting; M. Hartill; K. Hodge; K. Kaufman; E. Kavanagh; S. L. Kirby; J. G. MacLeod; M. Mountjoy; S. Parent; M. Tak; T. Vertommen; D. J. A. Rhind, «IOC Consensus Statement: Interpersonal Violence and Safeguarding in Sport», *British Journal of Sports Medicine*, vol. 58, núm. 22, 2024, pp. 1322-1344, DOI: 10.1136/bjsports-2024-108766.

organizativas. Hablar de responsabilidad sistémica tiene sentido en este último plano, siempre que no se convierta en una nueva forma de responsabilidad objetiva carente de fundamento legal.

El ordenamiento deportivo español contiene, además, mecanismos preventivos que van más allá de la regulación específica de la infancia. El art. 4.5 LD obliga a las federaciones deportivas españolas y a las ligas profesionales a disponer de protocolos de prevención y actuación frente a la discriminación, los abusos, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo o de autoridad, que deben ponerse a disposición de las entidades integradas en sus competiciones[44]. La propia norma vincula determinadas conductas con el régimen sancionador deportivo.

Conviene, sin embargo, no confundir ambos planos. La LOPIVI construye un sistema específicamente orientado a la protección de los menores y alcanza a las entidades que habitualmente desarrollan actividades deportivas con ellos. El art. 4.5 LD tiene un ámbito subjetivo distinto y contempla formas de discriminación, abuso y acoso que no se limitan a la infancia. Aunque ambos sistemas puedan coincidir en determinados supuestos, responden a objetivos distintos.

La prevención está muy presente en el ordenamiento jurídico español, pero de manera fragmentaria. Hay protocolos de infancia, de igualdad, obligaciones laborales, regímenes disciplinarios, normas sobre discriminación y mecanismos propios de las federaciones. El reto consiste en integrar ese conjunto de instrumentos en un sistema de protección que garantice el cumplimiento de las normas.

La respuesta puede variar según la relación existente entre la Administración y la entidad: si se trata de un contrato, habrá determinadas obligaciones que podrán incorporarse a los pliegos y controlarse durante su ejecución; si se ha concedido una subvención, las obligaciones podrán formar parte de las condiciones vinculadas a su concesión; si la actividad se desarrolla en instalaciones públicas, podrán establecerse condiciones de utilización dentro del marco jurídico aplicable; y cuando el ordenamiento atribuya potestades de inspección o sanción, podrán ejercerse en los términos previstos legalmente.

Lo que no puede hacer la Administración es utilizar el *safeguarding* para crear, mediante un pliego, una convocatoria de subvenciones o unas normas de uso, potestades sancionadoras que la ley no le atribuye. Una cosa es condicionar una relación jurídica al cumplimiento de determinadas obligaciones de protección y otra distinta construir, al margen de la ley, un régimen sancionador propio.

El control debería prestar más atención a lo que ocurre en la práctica que a la acumulación de documentos. El problema no suele ser que falte un protocolo, sino que nadie sepa si funciona. En este sentido, las herramientas desarrolladas por el

[44] Sobre las técnicas jurídico-administrativas de prevención y reacción frente a la violencia en el deporte, vid. E. Gamero Casado, «La lucha contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte», en E. Gamero Casado (dir.) y A. Millán Garrido (coord.), *Manual de Derecho del Deporte*, Tecnos, 2021, pp. 769-815.

Consejo de Europa dentro de Start *to Talk* resultan de interés porque plantean sistemas de autoevaluación dirigidos tanto a autoridades públicas como a organizaciones deportivas y atienden a cuestiones como la existencia efectiva de estructuras, formación, procedimientos y mecanismos de gestión, recomendando además su revisión periódica[45].

Estos instrumentos no tienen carácter vinculante y no pueden utilizarse para crear por sí solos nuevas obligaciones jurídicas. Su utilidad es otra. Proporcionan referencias que pueden ayudar a concretar cómo evaluar la implementación de sistemas de protección y ofrecen modelos que pueden incorporarse, cuando exista cobertura jurídica suficiente, al desarrollo normativo o a las distintas técnicas de actuación administrativa.

El *safeguarding* ha ido ampliándose, además, más allá de la protección de la infancia. Las relaciones de poder que pueden favorecer situaciones de abuso, acoso o discriminación no desaparecen al alcanzar la mayoría de edad. Un deportista adulto puede encontrarse en una posición de fuerte dependencia respecto de un entrenador, un club, una federación o una estructura de alto rendimiento; y en el deporte profesional aparecen, además, relaciones laborales y económicas que añaden nuevas formas de dependencia.

De ahí que, en el ámbito internacional, se utilice cada vez con mayor frecuencia la expresión *safe sport* para aludir a una concepción más amplia de la seguridad y el bienestar en el conjunto del sistema deportivo. El desplazamiento es importante: la protección deja de vincularse exclusivamente a determinados colectivos considerados vulnerables y pasa a ser responsabilidad de las propias organizaciones deportivas.

El Derecho español no cuenta con un régimen jurídico unitario de *safe sport*. Los deportistas adultos cuentan con la protección de las normas deportivas, laborales, penales, civiles, antidiscriminatorias y de protección de datos, así como de la normativa disciplinaria. Hay mecanismos de tutela, pero no una arquitectura preventiva equiparable a la que la LOPIVI ha comenzado a construir respecto de los menores.

La posible extensión de este modelo debe presentarse, por ello, como una línea de evolución del modelo español.

6. Inteligencia artificial y gobernanza digital del cuerpo: datos de salud, biometría y neurotecnología

La digitalización ha cambiado la forma en que se practica y se controla la actividad física. Un reloj, una pulsera, un sensor incorporado a la ropa o una aplicación instalada en el teléfono puede registrar de forma continua la frecuencia cardíaca, los

[45] Consejo de Europa, *Start to Talk*, especialmente sus materiales sobre *child safeguarding*, *Child Safeguarding Officers* y la herramienta de autoevaluación para autoridades públicas y organizaciones deportivas.

desplazamientos, el sueño, la recuperación, las cargas de entrenamiento o determinados parámetros relacionados con el rendimiento. Cuando toda esa información se combina mediante sistemas algorítmicos, además, es posible elaborar perfiles, formular recomendaciones o anticipar determinadas situaciones.

Muchas de estas herramientas pueden resultar extraordinariamente útiles. Permiten adaptar el entrenamiento, prevenir lesiones, detectar situaciones de fatiga o facilitar el seguimiento de determinados programas de actividad física. El problema aparece cuando esa misma capacidad tecnológica permite acumular una cantidad de información sobre la persona que difícilmente podría obtenerse por otros medios y ponerla a disposición de clubes, empresas, administraciones o proveedores tecnológicos.

La cuestión jurídica no está, por tanto, en decidir si la tecnología es buena o mala. Lo importante es saber qué información se obtiene, para qué se utiliza, quién puede acceder a ella y qué consecuencias pueden derivarse posteriormente de su tratamiento.

6.1. La calificación jurídica de los datos corporales

El primer problema es, aparentemente, terminológico, pero tiene importantes consecuencias jurídicas. Que un dato provenga del cuerpo no implica que sea automáticamente un dato biométrico. El RGPD distingue entre datos personales, datos relativos a la salud y datos biométricos. Estos últimos son aquellos obtenidos mediante un tratamiento técnico específico, con características físicas, fisiológicas o conductuales que permiten o confirman la identificación única de una persona. Los datos relativos a la salud, en cambio, proporcionan información sobre su estado físico o mental.

La distinción importa especialmente en el deporte. La frecuencia cardíaca, la información sobre el sueño, la fatiga, la recuperación, las cargas de entrenamiento o el ciclo menstrual pueden ser datos personales y, cuando permiten conocer el estado físico o mental de la persona, datos relativos a la salud. No por ello se convierten necesariamente en datos biométricos en el sentido del art. 4.14 RGPD. Habrá que atender al dato, pero también al tratamiento que se le aplica y a la finalidad para la que se utiliza.

No se trata de una precisión meramente académica. Los datos relativos a la salud y los datos biométricos utilizados para identificar de forma unívoca a una persona pertenecen a las categorías especiales del art. 9 RGPD y se encuentran, por ello, sometidos a un nivel de protección reforzado.

El RIA utiliza, además, sus propias categorías para la identificación, la verificación y la categorización biométricas, o para el reconocimiento de emociones. No parece adecuado trasladar automáticamente al RIA las categorías definidas por el RGPD. Las dos normas tienen finalidades diferentes y la calificación deberá realizarse, en

cada caso, atendiendo al uso concreto de la tecnología.

A esta información registrada directamente se suma un problema cada vez más relevante: el de los datos inferidos. Un dispositivo puede limitarse a medir la frecuencia cardíaca, las horas de sueño o las variaciones de rendimiento, pero la combinación de estos parámetros puede permitir al sistema inferir una lesión, un estado de estrés, un mayor riesgo de abandono o determinadas capacidades físicas. El dato relevante deja de ser únicamente aquello que la persona comunica o que el sensor registra. También importa lo que el sistema es capaz de deducir a partir de esa información.

Aquí aparece una nueva forma de asimetría. Quien dispone de los datos y de la capacidad tecnológica para analizarlos puede llegar a conocer —o, al menos, atribuir— determinadas características a una persona que esta nunca ha declarado. Y esas inferencias pueden terminar utilizándose para adoptar decisiones sobre su entrenamiento, su selección, su continuidad o incluso su valoración económica.

El RGPD establece un conjunto de principios que rigen este tratamiento: licitud, limitación de la finalidad, minimización, exactitud, limitación del plazo de conservación, seguridad y responsabilidad proactiva. Cuando se manejan categorías especiales de datos, además, no basta con contar con alguna de las bases jurídicas del art. 6; también es necesario que concurra alguna de las circunstancias previstas en el art. 9 que permiten levantar la prohibición general de tratamiento[46].

El consentimiento explícito puede constituir una de ellas, pero tampoco debe convertirse en una solución automática. Hay relaciones en las que la libertad para consentir resulta especialmente problemática. Un deportista profesional al que su club le pide utilizar un dispositivo determinado, un menor al que se incorpora una aplicación a su programa de entrenamiento o un usuario que necesita aceptar unas condiciones para acceder a un servicio público no se encuentran necesariamente en la misma posición que quien decide descargarse libremente una aplicación para uso personal.

Por eso, no basta con comprobar que alguien ha marcado una casilla aceptando el tratamiento. También hay que preguntarse si el dato es realmente necesario, si la finalidad perseguida justifica ese nivel de información y si existen alternativas menos intrusivas. La facilidad con la que actualmente pueden obtenerse datos sobre el cuerpo no convierte en legítima cualquier forma de tratamiento.

La Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ha insistido precisamente en estas exigencias respecto de las aplicaciones de actividad física, bienestar y salud, subrayando la necesidad de identificar claramente al responsable del tratamiento, informar adecuadamente a los usuarios y aplicar medidas de responsabilidad

[46] Sobre el régimen jurídico de los datos relativos a la salud, vid. asimismo Agencia Española de Protección de Datos, «Tus derechos en relación con tus datos de salud», actualización de 24 de abril de 2025.

proactiva[47].

De todo ello puede extraerse una regla relativamente sencilla para la actividad física saludable: no todo aquello que técnicamente puede medirse necesita medirse. El principio de minimización obliga a relacionar la intensidad de la monitorización con la finalidad que se pretende alcanzar. Un programa municipal destinado a favorecer que las personas caminen con mayor frecuencia difícilmente necesita conocer la misma información fisiológica que una intervención sanitaria dirigida a pacientes con una patología concreta.

Algo parecido ocurre con la finalidad. Un dato recogido para adaptar una actividad o prevenir una lesión no puede utilizarse sin más para seleccionar deportistas, adoptar decisiones disciplinarias, calcular su valor económico, orientar la publicidad o tomar decisiones laborales. El problema no consiste únicamente en cómo se obtienen los datos, sino en qué ocurre con ellos una vez obtenidos. De ahí que se haya comenzado a prestar especial atención a la capacidad del deportista para controlar su acceso, su uso y su posterior explotación[48].

6.2. Inteligencia artificial, relaciones asimétricas y decisiones sobre las personas

La inteligencia artificial añade otra dimensión al problema. Ya no se trata únicamente de recopilar información, sino de utilizarla para clasificar, recomendar, evaluar o predecir. Y no todas estas funciones tienen la misma relevancia jurídica. Una aplicación que propone una rutina genérica de ejercicio a partir de las preferencias del usuario presenta un nivel de incidencia muy distinto al de un sistema que evalúa el rendimiento de un trabajador, decide quién participa en un programa o influye en la selección de un deportista. La tecnología puede ser similar; sus efectos sobre las personas, en cambio, no lo son.

El art. 22 RGPD establece un primer límite respecto de las decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados cuando producen efectos jurídicos o afectan de manera significativa y similar a la persona. La finalidad de la norma no es impedir la utilización de algoritmos en la toma de decisiones. Lo que exige, cuando concurren sus presupuestos, es que la automatización vaya acompañada de las garantías previstas en el ordenamiento jurídico y que exista una posibilidad real de intervención, revisión e impugnación.

El deporte profesional muestra con bastante claridad algunas de estas tensiones. La prestación laboral del deportista está estrechamente vinculada a su capacidad física, lo que permite obtener información extraordinariamente detallada sobre su cuerpo.

[47] Agencia Española de Protección de Datos, *Nota técnica. El deber de informar y otras medidas de responsabilidad proactiva en apps para dispositivos móviles*, 2019, con especial referencia a las aplicaciones de actividad física, bienestar y salud.

[48] J. W. Kwon, «Athlete Data Sovereignty: Addressing the Legal and Policy Gaps in Sports Technology», *Frontiers in Sports and Active Living*, vol. 7, 2025, art. 1742484; V. Zambrano, «AI e rilievo economico dei dati sportivi», *Diritto dello Sport*, vol. 6, núm. 1, 2025.

Ahora bien, que esa información resulte útil para el club no significa que el poder de dirección empresarial le permita conocer cualquier dato sobre la salud del trabajador. La AEPD ha advertido que la ejecución del contrato de trabajo no constituye una habilitación general para acceder a cualquier información sanitaria de la persona trabajadora y ha considerado, con carácter general, desproporcionada la monitorización permanente de datos de salud mediante dispositivos *wearables*, al margen de los supuestos legalmente habilitados. Tampoco puede confundirse, sin más, este seguimiento con la vigilancia de la salud propia de la normativa de prevención de riesgos laborales[49].

El RIA introduce nuevas cautelas en este ámbito. Entre los sistemas considerados de alto riesgo se encuentran determinados usos de la inteligencia artificial en el ámbito laboral, especialmente cuando se emplean para adoptar decisiones sobre las condiciones de trabajo, asignar tareas o monitorizar y evaluar el rendimiento o el comportamiento de las personas trabajadoras. Un sistema utilizado por un club respecto de sus deportistas profesionales podrá entrar en esta categoría cuando su finalidad y utilización efectiva respondan a esos supuestos. Pero no toda herramienta de análisis deportivo utilizada por un club se convierte, por ese solo hecho, en un sistema de alto riesgo.

La misma cautela resulta necesaria cuando se trata de menores. Los sistemas destinados a predecir el talento deportivo pueden influir de manera importante en la selección, las oportunidades futuras e incluso en la propia identidad del joven deportista. Sin embargo, la predicción de talento no constituye, por sí misma, una categoría autónoma de alto riesgo en el RIA.

Esto no significa que se encuentre al margen del Derecho. La protección deberá construirse, según el supuesto, a partir de la normativa de infancia, del art. 7 LD, de las normas sobre igualdad y no discriminación y de la legislación sobre protección de datos. Que una tecnología no esté clasificada como de alto riesgo en el RIA no significa que pueda utilizarse sin límites.

Especial atención merece también el denominado reconocimiento de emociones. El art. 5.1.f) del RIA prohíbe, salvo las excepciones previstas para fines médicos o de seguridad, los sistemas destinados a inferir emociones en los lugares de trabajo y en los centros educativos. La norma puede resultar directamente aplicable al deporte profesional cuando la utilización del sistema se produzca en el ámbito laboral.

Tampoco aquí conviene ampliar la categoría más allá de lo que establece la norma. No toda información fisiológica que permita conocer cómo se encuentra una persona constituye reconocimiento de emociones. El propio Reglamento excluye expresamente determinados estados físicos, como el dolor o el cansancio. Un sistema que trata de determinar el grado de fatiga de un deportista puede plantear

[49] Agencia Española de Protección de Datos, *Protección de datos y relaciones laborales*, 2021, especialmente el apartado relativo a tecnologías *wearable* y vigilancia de la salud.

importantes problemas de protección de datos, fiabilidad o proporcionalidad, pero no se convierte por ello en un sistema de reconocimiento emocional (considerando 18 y art. 5.1 f).

A todo ello se suma una dificultad temporal que debe tenerse presente al aplicar el RIA. El Reglamento Ómnibus digital sobre IA[50] ha mantenido el 2 de agosto de 2026 como fecha general de aplicación del Reglamento, pero ha aplazado la entrada en vigor de las secciones 1, 2 y 3 del capítulo III relativas a los sistemas de alto riesgo. Para los sistemas contemplados en el art. 6.2 y el Anexo III, la fecha pasa al 2 de diciembre de 2027; para los comprendidos en el art. 6.1 y el Anexo I, al 2 de agosto de 2028.

6.3. Gobernanza pública, evaluaciones de impacto y neurotecnología

Cuando es la Administración la que incorpora estas tecnologías en una política de actividad física, su posición tampoco puede reducirse a la de un simple cliente que adquiere una solución tecnológica. Elegir qué plataforma se utiliza, qué información se recoge y para qué se analiza forma parte del propio diseño del servicio público.

La utilidad de la herramienta no puede ser, por tanto, el único criterio. Habrá que atender también a su necesidad, a la proporcionalidad, a la transparencia y a la seguridad y, sobre todo, a la posibilidad de mantener un control efectivo de su funcionamiento.

Las evaluaciones de impacto constituyen uno de los instrumentos disponibles para anticipar estos riesgos. El art. 35 RGPD obliga a realizar una evaluación de impacto en protección de datos cuando, atendiendo a la naturaleza, alcance, contexto y finalidad del tratamiento, resulte probable que exista un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas. La norma presta especial atención a determinadas evaluaciones automatizadas, al tratamiento a gran escala de categorías especiales de datos y a la vigilancia sistemática.

Un programa público que realice un seguimiento intensivo y continuado de información relativa a la salud puede, por ello, quedar sometido a esta obligación dependiendo de sus características. Una vez más, la respuesta no depende de que se utilice la tecnología en abstracto, sino de lo que esta haga con los datos de las personas.

Distinta es la evaluación de impacto sobre los derechos fundamentales prevista en el art. 27 del RIA. No constituye una obligación general para cualquier Administración que utilice inteligencia artificial, sino que se vincula a determinados desplegadores y sistemas de alto riesgo. Cuando concurran las dos evaluaciones, habrá que

[50] Reglamento (UE) 2026/1744 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de julio de 2026, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2024/1689, (UE) 2018/1139 y (UE) 2023/1230 en lo que respecta a la simplificación de la aplicación de normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ómnibus digital sobre IA), *DOUE L*, 2026/1744, de 24 de julio de 2026.

coordinarlas, pero no confundirlas. Nada impide, naturalmente, que una Administración decida aplicar una evaluación semejante a otros sistemas cuando considere que ello mejora la calidad de su decisión. Puede incluso defenderse como una práctica de buena administración. Lo que no parece correcto es presentar esa posibilidad como una obligación derivada del art. 27 cuando no concurren sus presupuestos.

La Administración puede contratar una plataforma, adquirir una aplicación o incorporar un servicio tecnológico desarrollado por un tercero, pero no puede trasladarle por completo las decisiones que corresponden al responsable público. Las condiciones generales del proveedor no determinan por sí mismas qué datos necesita el servicio, durante cuánto tiempo deben conservarse ni qué usos posteriores resultan admisibles. La externalización de la tecnología no puede convertirse, en definitiva, en una externalización de la responsabilidad. Si la Administración decide utilizar una herramienta en el marco de una política pública, debe conservar capacidad suficiente para determinar la finalidad del tratamiento, exigir la minimización de los datos, conocer quién puede acceder a ellos, establecer las garantías de seguridad correspondientes y evitar usos secundarios incompatibles con el objetivo que justificó inicialmente su obtención.

La gobernanza tecnológica requiere determinar qué información es necesaria; si la intensidad del tratamiento es proporcionada; si los datos se mantienen vinculados a la finalidad para la que fueron recogidos; y si la persona dispone de mecanismos efectivos para conocer, revisar o cuestionar las decisiones que le afectan. Se trata, en resumen, de aplicar conjuntamente las garantías derivadas de la normativa de protección de datos, del RIA y de los principios generales que rigen la actuación administrativa.

Las neurotecnologías plantean un problema distinto y aún mucho más incipiente. No todo sistema que analice el rendimiento, la fatiga o el comportamiento entra en este ámbito. La especificidad se manifiesta cuando la tecnología accede al sistema nervioso, interactúa con él o permite obtener información especialmente intensa sobre determinados procesos o estados mentales.

La Recomendación sobre la Ética de la Neurotecnología, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO el 11 de noviembre de 2025, constituye el primer instrumento internacional específicamente dedicado a esta materia y vincula el desarrollo de estas tecnologías con cuestiones relacionadas con la dignidad, la autonomía, la privacidad y la integridad mental[51].

Su importancia no debe confundirse, sin embargo, con su fuerza jurídica. Las recomendaciones de la UNESCO están orientadas a servir de referencia para los Estados y para el desarrollo de políticas y legislaciones nacionales, pero no

[51] UNESCO, *Recommendation on the Ethics of Neurotechnology*, adoptada por la Conferencia General en su 43.ª sesión, 11 de noviembre de 2025.

constituyen por sí mismas un catálogo de derechos fundamentales directamente exigibles en España. Por eso parece más prudente, al menos en el estado actual de la regulación, analizar cómo estas tecnologías pueden afectar a derechos ya reconocidos —privacidad, integridad, autonomía o libertad— que afirmar la existencia de un régimen jurídico plenamente consolidado de «neuroderechos».

En el deporte, además, todavía estamos ante un problema, principalmente, prospectivo. La inmensa mayoría de los dispositivos que actualmente se utilizan para registrar la actividad física no son neurotecnologías. No tendría sentido extender la categoría hasta hacerla coincidir con cualquier sistema que recopile información corporal.

Otra cosa es que la convergencia entre sensores, inteligencia artificial y técnicas capaces de acceder a o inferir información sobre estados mentales aconseje anticipar los problemas antes de que esas herramientas se generalicen. El deporte de alto rendimiento, precisamente por la intensidad con la que se mide el cuerpo y por la importancia económica y competitiva de esa información, puede convertirse en uno de los ámbitos en los que esta cuestión aparezca con mayor claridad.

La digitalización amplía el alcance de la función de garantía que se viene defendiendo en estas páginas. Promover la salud no puede servir de justificación genérica para registrar cada vez más información sobre las personas. Cuando una Administración incorpora tecnologías digitales a una política de actividad física, debe poder explicar qué datos necesita, por qué los necesita, para qué los utilizará y qué garantías impiden que terminen sirviendo para fines distintos.

En eso consiste, en realidad, lo que aquí puede denominarse gobernanza digital del cuerpo. No en crear una nueva rama del ordenamiento, sino en reconocer que, cuando la actividad física se utiliza como instrumento de salud, las tecnologías incorporadas a su organización no pueden generar riesgos para la privacidad, la igualdad o la autonomía que resulten desproporcionados respecto del beneficio que pretenden lograr.

7. Conclusiones: hacia un Derecho público del deporte saludable

La incorporación de la actividad física a las políticas públicas de salud, bienestar e inclusión está modificando la forma en que debe entenderse la intervención administrativa en el deporte. Durante mucho tiempo, el punto de partida se ha situado fundamentalmente en las políticas de fomento (construir instalaciones, apoyar a las entidades deportivas, subvencionar actividades o favorecer que un mayor número de personas pudiera practicar deporte), pero esa función —que sigue siendo esencial— ya no parece suficiente.

Cuando los poderes públicos presentan la actividad física como un instrumento para mejorar la salud, favorecer la autonomía, prevenir la dependencia o promover la inclusión, es necesario plantearse en qué condiciones se desarrolla aquello que la

propia Administración impulsa, financia, contrata o presta. Esa es la idea central de este artículo. El paso del fomento a la garantía no implica sustituir una función administrativa por otra ni reconocer una nueva competencia general en materia de salud y deporte, y tampoco permite atribuir a los poderes públicos cualquier riesgo vinculado a la práctica deportiva. Significa que la finalidad de interés general que justifica una determinada actuación administrativa debe estar en sintonía con las condiciones en las que se desarrolla.

La expresión «Derecho público del deporte saludable» pretende describir precisamente este espacio. No se propone crear una nueva rama del ordenamiento ni separar artificialmente estas cuestiones del Derecho deportivo. Lo que se trata de poner de relieve es que, cuando el deporte y la actividad física se analizan desde la perspectiva de la salud, surgen problemas que no pueden resolverse únicamente mediante la organización de la competición.

En ese espacio confluyen normas y técnicas procedentes del Derecho administrativo, deportivo, sanitario y laboral, así como de la legislación sobre la infancia, la igualdad, la discapacidad, la protección de datos y la inteligencia artificial. La cuestión deja de ser únicamente cuánto deporte practica la población y pasa a incluir también quién puede practicarlo, quién dirige la actividad, en qué condiciones se desarrolla, qué riesgos se generan y qué capacidad tienen los poderes públicos para actuar sobre ellos.

La LD ofrece un importante punto de apoyo para este cambio de perspectiva. El reconocimiento del derecho a practicar deporte en condiciones adecuadas de seguridad y salud, el derecho a recibir servicios de profesionales cualificados y la previsión de una política integral de protección de la salud permiten superar una concepción del fomento, desligada por completo de las condiciones en las que se desarrolla la actividad (arts. 2, 22, 29 y 34).

Naturalmente, la Administración no ocupa la misma posición cuando presta directamente un servicio deportivo que cuando lo contrata, subvenciona una actividad o se limita a regular una práctica desarrollada íntegramente por particulares, por lo que las potestades, las obligaciones y la intensidad del control deben variar en función de la relación jurídica concreta. Precisamente por esta razón, la contratación y la subvención adquieren una importancia especial. Ambas técnicas permiten vincular el uso de recursos públicos al cumplimiento de determinadas condiciones relacionadas con la cualificación profesional, la protección de menores, la accesibilidad, la igualdad, el cumplimiento de las obligaciones laborales o el tratamiento de datos. Pero tampoco aquí todo vale. Las condiciones deben guardar relación con la finalidad del contrato o de la ayuda, contar con una cobertura jurídica suficiente y ser proporcionadas.

La función de garantía no requiere, por tanto, una nueva cláusula general de intervención. Buena parte de sus posibilidades radica en potestades e instrumentos

que las Administraciones ya utilizan. La cuestión consiste en emplearlos de manera coherente con las finalidades de salud y bienestar que justifican la política pública.

La situación de las personas especialmente vulnerables permite apreciar con claridad esta lógica. La vulnerabilidad no significa incapacidad ni constituye una condición uniforme aplicable a determinados colectivos. Tampoco atribuye, por sí sola, nuevas potestades a la Administración. Lo que hace es poner de manifiesto que una misma política puede producir resultados muy diferentes según las condiciones personales, económicas o sociales de quienes tratan de acceder a ella.

En el caso de los menores, la legislación deportiva (art. 7 LD) y la normativa de protección de la infancia exigen que la práctica sea compatible con su desarrollo físico, psíquico y emocional y que se realice en entornos seguros.

En el caso de las personas mayores, la finalidad debe orientarse hacia la autonomía y la participación, evitando identificar automáticamente el envejecimiento y la fragilidad. Para las personas con discapacidad, el problema radica principalmente en lograr que la accesibilidad sea efectiva y no meramente formal. Y cuando las barreras responden al género, a la renta o al territorio, una política formalmente abierta a todo el mundo puede seguir siendo profundamente desigual en sus resultados.

El *safeguarding* muestra otra dimensión de este mismo desplazamiento. La protección no puede empezar únicamente cuando se produce el daño. Los arts. 47 y 48 LOPIVI han incorporado al ámbito de los menores una lógica preventiva basada en protocolos, entornos seguros, seguimiento de su cumplimiento y responsables de la protección[52].

La aportación más interesante de este modelo no radica simplemente en exigir nuevos documentos formales. Un protocolo puede existir y no servir para nada. La verdadera cuestión es si la organización dispone de mecanismos que le permitan aplicarlo, detectar los problemas, escuchar a quienes los sufren y reaccionar cuando las medidas previstas no funcionan.

Desde esta perspectiva, el control administrativo debe avanzar también desde la existencia formal de las garantías hacia su implementación. No basta con comprobar que una entidad ha aprobado un protocolo de protección, del mismo modo que no basta con incluir una cláusula de accesibilidad en un pliego o exigir una declaración responsable sobre la cualificación de los profesionales. Lo relevante es determinar, dentro de las posibilidades que ofrece cada instrumento jurídico, si esas condiciones se cumplen de verdad.

La digitalización lleva este mismo problema a un terreno distinto. El cuerpo genera hoy cantidades de información que hace apenas unos años resultaban difícilmente imaginables. Sin embargo, no toda esa información tiene la misma naturaleza jurídica. Los parámetros fisiológicos obtenidos durante la actividad física pueden

[52] Y. A. Tuakli-Wosornu et al., *op. cit.*, pp. 1322-1344.

constituir datos personales o datos relativos a la salud sin convertirse necesariamente en datos biométricos a efectos del RGPD (véanse los arts. 4, 5, 9 y 35). Del mismo modo, no toda utilización de la inteligencia artificial en el deporte constituye un sistema de alto riesgo.

Estas precisiones son importantes porque el uso excesivo de las categorías puede terminar por oscurecer el verdadero problema. Más que preguntarse si una tecnología es «inteligencia artificial», «biométrica» o «neurotecnológica» en abstracto, hay que determinar qué información utiliza, qué finalidad persigue, en qué contexto se aplica y qué consecuencias puede tener para la persona.

La cuestión resulta especialmente delicada cuando existen relaciones de dependencia. El deportista profesional respecto de su club, el menor dentro de una estructura deportiva o el usuario que accede a un programa público no siempre se encuentran en condiciones de decidir libremente qué información desean proporcionar. En estos supuestos, el consentimiento no puede convertirse en la respuesta universal.

Los principios de necesidad, minimización y limitación de la finalidad adquieren entonces una importancia especial. La finalidad de proteger la salud no autoriza a conocer cualquier aspecto de la vida o del cuerpo de la persona. Y un dato obtenido para prevenir lesiones o adaptar un entrenamiento no debería convertirse automáticamente en una herramienta para seleccionar, disciplinar, valorar económicamente o vigilar.

Las neurotecnologías representan, probablemente, el extremo más reciente de esta evolución. La Recomendación de la UNESCO de 2025 ha situado en el debate internacional cuestiones relacionadas con la privacidad mental, la autonomía y la integridad frente a tecnologías capaces de acceder a o inferir información especialmente sensible sobre los estados mentales[53].

También aquí conviene evitar anticipar un derecho que aún no existe. La mayoría de los dispositivos utilizados actualmente en el deporte no son neurotecnologías y los denominados «neuroderechos» no constituyen todavía en España un régimen autónomo y plenamente consolidado. Eso no impide que debamos empezar a plantear el problema. Precisamente, una concepción preventiva del Derecho debería permitir identificar determinados riesgos antes de que su uso se generalice.

La función de garantía no sustituye al fomento; lo acompaña y, en determinados supuestos, condiciona la manera en que debe ejercerse. Si una Administración promueve actividad física con fines de salud, bienestar o inclusión, tiene que preocuparse, dentro de sus competencias y de las potestades de las que dispone, por las condiciones en las que dicha actividad se desarrolla. Esto no significa eliminar cualquier riesgo. El deporte comporta riesgos que forman parte de su propia

[53] UNESCO, *op. cit.*

naturaleza y pretender su desaparición completa sería tan imposible como poco deseable. Tampoco implica someter cualquier decisión individual a un control administrativo. La actividad física sigue siendo libre y voluntaria, y la persona debe conservar la capacidad de decidir qué relación quiere mantener con su cuerpo, con el deporte y con su propia salud.

Ahí aparecen tres límites que siempre deberían estar presentes: el carácter transversal de la actividad física no modifica, por sí mismo, la distribución constitucional y legal de competencias (competencia); la finalidad protectora no puede utilizarse para imponer cualquier obligación ni para extender indefinidamente el ámbito de intervención administrativa (proporcionalidad); y la promoción de una vida activa no significa convertir la salud en un deber ni exigir a las personas una optimización permanente de su cuerpo (autonomía).

Dentro de esos límites, el Derecho público tiene mucho que aportar. Puede contribuir a que la actividad física financiada, organizada o promovida por los poderes públicos sea más segura; a que los menores estén mejor protegidos; a que la discapacidad, la edad o la falta de recursos no se conviertan en barreras insalvables; a que quienes dirigen determinadas actividades dispongan de la formación adecuada; y a que las tecnologías destinadas a mejorar la salud no terminen erosionando la privacidad o la autonomía.

ISSN 2036-7821