

# LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE DOPAJE DEPORTIVO A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 7/2006, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE LA SALUD Y DE LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE

LUIS ÁNGEL BALLESTEROS MOFFA  
Catedrático E. U. de Derecho Administrativo  
Universidad de León

I. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DEL DOPAJE: CONCEPTO, VALORES PROTEGIDOS Y ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL.—II. ELENCO DE ORGANIZACIONES O AGENTES IMPLICADOS EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE. DIVERSIDAD DE REGULACIONES ANTIDOPAJE.—III. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO: EXCLUSIONES E INCLUSIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSIDERADA.—IV. EL MODELO DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL: 1. *El punto de partida en la articulación de un marco general de control y represión del dopaje: la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, y otras normas de desarrollo.* 2. *Novedades de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte:* A) Armonización de la normativa estatal a partir de los principios del Código Mundial Antidopaje y la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO. B) Reforma de la organización administrativa: la Agencia Estatal Antidopaje y la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje. C) Eficacia y garantías en los controles de dopaje y de salud. D) Clarificación, legalidad y agravamiento del nuevo catálogo de tipos infractores y sancionadores. E) Competencia sancionadora sucesiva en favor de las Federaciones Deportivas españolas y la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje. F) Régimen novedoso de revisión: a) Única instancia federativa. b) Fórmula arbitral frente al régimen revisor administrativo común. c) Procedimiento abreviado e instancia única en la revisión jurisdiccional. G) Regulación específica del derecho a la protección de datos relativos al dopaje y la salud en el deporte. H) Medidas de control y supervisión sobre productos susceptibles de producir dopaje deportivo. I) Sistema de información administrativa. La tarjeta de salud del deportista.—BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

La creciente preocupación por el dopaje en el deporte, tanto por el grave riesgo que representa para la salud pública e individual como para la desvirtuación de la competición, ha llevado a una progresiva publicación en la lucha contra el dopaje dentro de la clásica intervención pública sobre el deporte, sumándose a la ya compleja trama organizativa del deporte internacional. La Convención de la UNESCO contra el Dopaje en el Deporte, ratificada por España y en vigor desde febrero de 2007, es el mejor ejemplo de este protagonismo del Derecho internacional público y consiguiente armonización internacional en la materia, en sintonía con el Código Mundial Antidopaje, cuyos principios y estándares técnicos son incorporados con naturaleza vinculante. Un privilegiado contexto internacional y de Derecho comparado donde hace su aparición la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, fruto de la decidida voluntad del legislador español por afrontar desde una perspectiva integral y armonizada los continuos retos de dichas prácticas. En un esfuerzo por ordenar los distintos aspectos que integran el universo del dopaje, el presente trabajo se centra en la dimen-

sión nacional y administrativa del fenómeno, glosando con carácter crítico las importantes reformas introducidas por el nuevo diseño legal.

*Palabras clave:* dopaje; salud; Derecho deportivo; armonización internacional.

#### ABSTRACT

The growing preoccupation with doping in sport, not only for the serious risk that it poses to public and individual health but also for the distorting of competition, has led to an ever-increasing publication of the fight against doping within the frame of a classical public intervention in sport, joining in the already complex organizing scheme of international sport. The UNESCO International Convention against Doping in Sport, ratified by Spain and into force since February 2007, is the best example of this protagonism of Public International Law and the resulting international harmonization of control procedures in tune with the World Anti Doping Code, whose principles and technical standards are assimilated with a binding nature. A privileged international context and comparative Law where the Organic Law 7/2006 appears, on the 21st November, fruit of the Spanish legislator's resolute will to face the constant challenges of such practices from an integral and armonized perspective. In an effort to order the different aspects which compose the doping universe, the current article focuses on the national and administrative dimension of this phenomenon, glossing with a critic character the important reforms introduced by the new legal design.

*Key words:* doping; health; Sportslaw; international harmonization.

#### I. APROXIMACIÓN A LA REALIDAD DEL DOPAJE:

##### CONCEPTO, VALORES PROTEGIDOS Y ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL

El auge del dopaje, y su rápida expansión más allá del ámbito de la alta competición deportiva, ha merecido desde hace décadas la reacción del orden jurídico, en aras a implementar adecuadas medidas de prevención y represión de esta polémica práctica<sup>1</sup>. Ha sido en los últimos años, particularmente a raíz del impacto internacional por los positivos detectados en los Juegos Olímpicos de Seúl en 1988<sup>2</sup>, junto a los acontecimientos del Tour de Francia de 1998 y la consiguiente reacción institucional y normativa desencadenada a nivel mundial<sup>3</sup>, cuando los casos de dopaje trascendidos a la

<sup>1</sup> Sobre los antecedentes, circunstancias y devenir histórico del fenómeno, A. S. RAMOS GORDILLO (2000), *Dopaje y deporte. Antecedentes y evolución*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria; E. GAMERO CASADO (2005a), «El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 17-75, y E. DE LA IGLESIA PRADOS (2005), «La represión del dopaje en Derecho comparado: los distintos modelos de control y represión», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte, op. cit.*, págs. 87-124.

<sup>2</sup> En concreto, dentro de las disciplinas deportivas de atletismo, lucha, judo, halterofilia y pentatlón moderno. Desde que las pruebas antidopaje fueron introducidas en los Juegos Olímpicos de México en 1968, numerosos atletas han sido despojados de sus resultados, registrándose una cifra récord de casos de dopaje en los últimos Juegos Olímpicos de Atenas, celebrados en 2004. Por otra parte, en los Juegos Paralímpicos de Atenas resultaron sancionados por prácticas prohibidas determinados deportistas dentro de la especialidad de levantamiento de peso, conocida como *powerlifting*.

<sup>3</sup> Pues la polémica, avivada con ocasión de esta carrera de la Unión Ciclista Interna-

opinión pública han resumado especiales dosis de preocupación por su gravedad y frecuencia, lo que ha hecho intensificar desde diferentes instancias los instrumentos jurídicos de lucha<sup>4</sup>.

Si a nivel internacional el Código Mundial Antidopaje, de 5 de marzo de 2003<sup>5</sup>, y la Convención de la UNESCO contra el Dopaje en el Deporte, de 18 de noviembre de 2005<sup>6</sup>, representan los hitos jurídicos más significativos

---

cional, junto a otros escándalos de dopaje, no sólo dieron lugar a una intensificación de las facultades administrativas de investigación y medidas sancionadoras en la Ley gala de 3 de marzo de 1999, relativa a la *protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage*, por la que se instituyó el *Conseil de Prévention et de Lutte contre le Dopage* (autoridad pública independiente sustituida en la actualidad por la *Agence Française de Lutte contre le Dopage*, conforme a la nueva Ley de 5 de abril de 2006), sino que llegaron a propiciar un debate a nivel global en el seno de la Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte, celebrada en Lausana en 1999 a iniciativa del Comité Olímpico Internacional, entre cuyos frutos se encuentran la Agencia Mundial Antidopaje, como organismo internacional independiente en la materia, y, tras la Conferencia del año 2003, el propio Código Mundial Antidopaje. Después de las cumbres de Lausana y Copenhague, la III Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte se celebrará en Madrid, los días 15 a 17 de noviembre de 2007, tras ser elegida sede durante la reunión del Consejo de la Agencia Mundial Antidopaje en noviembre de 2005.

<sup>4</sup> Al notable incremento de atletas sancionados en la Olimpiada de Atenas 2004 (hasta 29, en las especialidades deportivas de béisbol, boxeo, halterofilia, atletismo, remo, lucha y ciclismo), frente a las cifras registradas en anteriores Juegos Olímpicos de verano (11 en Sidney 2000, 2 en Atlanta 1996, 5 en Barcelona 1992, 10 en Seúl 1988, 12 en Los Ángeles 1984, 0 en Moscú 1980, 11 en Montreal 1976, 7 en Munich 1972 y 1 en México 1968), se suman otros datos suficientemente significativos de la inquietante realidad del dopaje en los últimos años (<http://www.olympic.org>). Un total de 802 violaciones de las legislaciones antidopaje (717 en el transcurso de competiciones y 85 fuera de ellas) fueron detectadas en el año 2004 por los Estados Parte al Convenio contra el Dopaje del Consejo de Europa de 1989 (*Council of Europe Anti-Doping Convention: Annual Report 2004 on National Anti-Doping Policies*). Mientras que el 2,13% de los análisis efectuados en 2005, según estadísticas de la Agencia Mundial Antidopaje, revelaron la presencia de sustancias prohibidas, o de uno de sus metabolitos o marcadores, o la utilización de métodos proscritos, lo que representa unos 3.909 casos de dopaje entre las 183.337 muestras analizadas. En concreto, el deporte en el que se registraron más casos de dopaje fue el ciclismo (de un total de 12.751 pruebas efectuadas hubo 482 positivas: el 3,78%), seguido del béisbol (3,69% de las 10.580 pruebas realizadas) y el boxeo (3,41% de las 2.433 muestras tomadas).

Un problema que se extiende también a los deportistas aficionados, según revelan numerosos estudios, como el efectuado por la Comisión Europea en 2002, donde se constató que cerca del 6% de los usuarios de gimnasios en varios países europeos admitían tomar medicamentos de forma habitual para mejorar sus resultados; o la encuesta nacional sobre conductas arriesgadas de los jóvenes realizada en el año 2003 por los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades en Estados Unidos, conforme a la cual el 6,1% de los alumnos escolarizados entre el noveno y el duodécimo grado de enseñanza habían consumido esteroides sin prescripción médica (<http://www.cdc.gov/yrbss>).

<sup>5</sup> Adoptado por la Agencia Mundial Antidopaje en la Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte celebrada en Copenhague en 2003. Casi cuatro años antes, el 10 de noviembre de 1999, la Agencia Mundial Antidopaje fue creada como fundación de Derecho suizo, a raíz de la Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte que tuvo lugar en Lausana en 1999.

<sup>6</sup> Convención Internacional aprobada por unanimidad en la trigésima tercera Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebrada en París del 3 al 21 de octubre de 2005. El proyecto de la Convención se elaboró con la participación de representantes de noventa y cinco países y la contribución financiera de nueve Estados (Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia). Tras el depósito del trigésimo Instrumento

por su consenso y proyección<sup>7</sup>, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte<sup>8</sup>, en el marco general del artículo 43 de la Constitución<sup>9</sup>, logra trasladar al orden interno esta ambiciosa determinación por afrontar de forma coordinada e integral un fenómeno que sigue dejando tras de sí demasiados escándalos deportivos, con la consiguiente merma humana y profesional para deportistas y personas de su entorno.

Una actual situación de tutela y preocupación que seguirá teniendo continuidad en el futuro inmediato con el desarrollo reglamentario de la Ley<sup>10</sup> y la adaptación de los estatutos y reglamentos federativos<sup>11</sup>, dentro de un contexto internacional dinámico inspirador del Derecho comparado, pero

---

de ratificación por Luxemburgo el 11 de diciembre de 2006, ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2007. España depositó su correspondiente Instrumento de ratificación —dado en Madrid el 26 de septiembre de 2006— el 25 de octubre de 2006.

<sup>7</sup> A. PALOMAR OLMEDA y C. PÉREZ GONZÁLEZ (2001), «El dopaje deportivo en la encrucijada de la Agencia Mundial Antidopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 6, págs. 25-44, y (2003), «La aprobación del Código Mundial contra el Dopaje: un apunte sobre la política española y su necesidad de adaptación», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 10, págs. 39-68; J. J. DEL VAL ARNAL (2004), «¿Se respetan los derechos fundamentales y los principios informadores del derecho sancionador de los deportistas en el Código Mundial Antidopaje?», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 11, págs. 45-66; E. GAMERO CASADO (2005a: 52 ss.); J. L. CARRETERO LESTÓN (2005), «La Agencia Mundial Antidopaje: naturaleza, composición y funciones», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 77-85; A. PALOMAR OLMEDA (2005), «La Convención Internacional de la UNESCO contra el dopaje en el deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 16, págs. 9-35; C. PÉREZ GONZÁLEZ (2006), «La Convención de la UNESCO contra el dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16, págs. 475-493.

<sup>8</sup> Cuya entrada en vigor está prevista a los tres meses de su publicación en el *BOE*, conforme a la disposición final octava.

<sup>9</sup> Que consagra, como principios rectores de la política social y económica, el derecho a la protección de la salud, junto al deber de los poderes públicos de fomentar la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Por todos, J. BERMEJO VERA (1986), «El marco jurídico del deporte en España», núm. 110 de esta REVISTA, págs. 7-30; (1989), «Constitución y ordenamiento deportivo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 63, págs. 337-364, y (1998), *Constitución y Deporte*, Tecnos, Madrid; J. M. CUCHI DENIA (2006), «La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74, págs. 143-182.

<sup>10</sup> Cuya disposición final sexta contiene al respecto las siguientes previsiones:

«Uno. En el plazo de tres meses desde la publicación de la presente Ley, el Gobierno aprobará el Reglamento de composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje.

Dos. En el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, el Gobierno aprobará el desarrollo reglamentario de la presente Ley.

Tres. Se habilita al Gobierno para aprobar, cuando proceda, cuantas normas sean precisas para garantizar la eficacia de las previsiones de la presente Ley».

<sup>11</sup> De acuerdo con la disposición final séptima, según la cual «a los efectos previstos en esta Ley y, especialmente, de lo previsto en el artículo 14 de la presente, las Federaciones Deportivas Españolas procederán, en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, a la adaptación y modificación de sus estatutos y reglamentos». El artículo 14 aludido tipifica el listado de infracciones sobre dopaje deportivo. Téngase en cuenta, asimismo, el artículo 17.4 *in fine*.

que no puede obviar aquellos otros logros alcanzados en el pasado desde instancias deportivas y gubernamentales en cuanto valiosos precedentes del presente proceso de reglamentación.

Aparte de otras importantes iniciativas<sup>12</sup>, la vigente Convención contra el Dopaje en el Deporte, aprobada por el Consejo de Europa en 1989 y suscrita por cuarenta y cinco Estados, entre ellos España, sigue considerándose entre «los instrumentos jurídicos de mayor alcance para la colaboración intergubernamental y la cooperación internacional en la lucha contra el dopaje en el deporte»<sup>13</sup>. Siendo el Título VIII de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte<sup>14</sup>, el que abrió el camino en nuestro ordenamiento para la consecución de una unificada y detallada regulación en la materia, bajo el protagonismo institucional de la Comisión Nacional Antidopaje; regulación ahora renovada por la Ley Orgánica 7/2006, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte<sup>15</sup>, pero determinante en su día para superar el modelo federativo y heterogéneo de la Ley 13/1980, de 31 de marzo, de la Cultura Física y del Deporte<sup>16</sup>.

Pero ¿qué se entiende por dopaje en el deporte?, o ¿cuál es la realidad conceptual de la que se parte en estos instrumentos jurídicos?<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Como la Carta Internacional de la Educación Física y el Deporte, aprobada por la UNESCO en 1978; la Carta Olímpica Internacional contra el Dopaje en el Deporte de 1988, o los propios instrumentos de la Unión Europea frente al dopaje, entre los que destacan: el Código de Conducta contra el Dopaje en las Actividades Deportivas, adoptado por Resolución del Consejo de 19 de febrero de 1992; el Plan de Apoyo Comunitario a la Lucha contra el Dopaje, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento Europeo, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, COM (1999) 643 final, de 1 de diciembre de 1999, y la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de abril de 2005, sobre la Lucha contra el Dopaje en el Deporte. Sobre la implicación de la Unión Europea en la materia, C. PÉREZ GONZÁLEZ (2002), «La represión del dopaje en el ámbito de la Unión Europea», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7, págs. 17-27, y A. PALOMAR OLMEDA y C. PÉREZ GONZÁLEZ (2002), «El dopaje en Europa: líneas generales de evolución y futuro de su represión», en A. PALOMAR OLMEDA (Coord.), *El modelo europeo del deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 367-385.

<sup>13</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, apartado I. Con anterioridad a este Convenio Internacional y su Protocolo adicional, el Comité de Ministros del Consejo de Europa había adoptado la Resolución (67) 12, sobre el dopaje de los atletas; la Recomendación núm. R (79) 8, sobre el dopaje en el deporte; la Recomendación núm. R (84) 19, relativa a la Carta Europea contra el Dopaje en el Deporte, y la Recomendación núm. R (88) 12, sobre el establecimiento de controles antidopaje sin previo aviso fuera de competición.

<sup>14</sup> Bajo el rótulo «control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y seguridad en la práctica deportiva».

<sup>15</sup> Derogatoria, entre otras normas, de los tres primeros artículos del Título VIII de la Ley del Deporte (56, 57 y 58) y del apartado d) del artículo 76.1, sobre infracciones en materia de dopaje.

<sup>16</sup> Sobre esta pretérita Ley, corolario del progresivo intervencionismo público en el ámbito del deporte en España, y por la que se dio cumplimiento al imperativo contenido en el artículo 43.3 de la Constitución por vez primera, pueden consultarse J. BERMEJO VERA (1986: 7-30); G. REAL FERRER (1991), *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid; L. M. CAZORLA PRIETO (1992), *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, y A. PALOMAR OLMEDA, C. RODRÍGUEZ BUENO y A. GUERRERO OLEA (1999), *El dopaje en el ámbito del deporte. Análisis de una problemática*, Aranzadi, Pamplona, págs. 39 y ss.

<sup>17</sup> A. S. RAMOS GORDILLO (2004), «Un problema continuado y sin final: la definición de dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 11, págs. 349-356.

Aunque el muestrario podría ser amplísimo, resulta oportuno traer a colación de nuevo el Convenio contra el Dopaje del Consejo de Europa, hecho en Estrasburgo el 16 de noviembre de 1989 y ratificado por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1992, para el que el dopaje deportivo consiste en «la administración a los deportistas o la utilización por éstos de clases farmacológicas de agentes de dopaje o métodos de dopaje»<sup>18</sup>. Lo que es objeto de una mayor precisión en el Código Mundial Antidopaje, a cuyas reglas y directrices se adhirió la Comisión Nacional Antidopaje<sup>19</sup>, conforme al cual es posible hablar de numerosas conductas del deportista o de otros sujetos, como la presencia de sustancias prohibidas en el cuerpo, el uso o mera tentativa de uso de dichas sustancias o métodos prohibidos, la posesión o tráfico de los mismos, la vulneración de las normas de control (proceso de toma o análisis de pruebas), y cualquier otro acto de complicidad en la violación de la reglamentación antidopaje, tales como incitación, asistencia, encubrimiento, etc.

Desde la remisión general al Código Mundial Antidopaje, corolario de la trascendencia de este instrumento internacional y de la propia Agencia Mundial Antidopaje (AMA), la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO —ratificada por España el 25 de octubre de 2006— no renuncia a aportar sus propias definiciones<sup>20</sup>, reproduciendo prácticamente respecto al concepto de dopaje el mismo listado de infracciones recogidas en aquél<sup>21</sup>, de forma similar a los estándares interna-

<sup>18</sup> Entendiendo por «clases farmacológicas de agentes de dopaje o métodos de dopaje»: «las clases de agentes de dopaje y de métodos de dopaje prohibidas por las organizaciones deportivas internacionales competentes y que figuren en listas que hayan sido aprobadas por el Grupo de Seguimiento en virtud del artículo 11.1.b)», o, en su defecto, se encuentren recogidas en la lista de referencia contenida en el anexo del Convenio (art. 2.1 y 2).

<sup>19</sup> Junto a la gran mayoría de los Estados, Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales, y Federaciones Internacionales, de acuerdo con su artículo 23, sobre aceptación, cumplimiento y modificación del Código Mundial Antidopaje.

<sup>20</sup> Según el artículo 2 de la Convención, «las definiciones han de entenderse en el contexto del Código Mundial Antidopaje», en el bien entendido que «en caso de conflicto entre las definiciones, la de la Convención prevalecerá».

<sup>21</sup> En concreto:

- a) La presencia de una sustancia prohibida o de sus metabolitos o marcadores en las muestras físicas de un deportista;
- b) el uso o tentativa de uso de una sustancia prohibida o de un método prohibido;
- c) negarse o no someterse, sin justificación válida, a una recogida de muestras tras una notificación hecha conforme a las normas antidopaje aplicables, o evitar de cualquier otra forma la recogida de muestras;
- d) la vulneración de los requisitos en lo que respecta a la disponibilidad del deportista para la realización de controles fuera de competición, incluido el no proporcionar información sobre su paradero, así como no presentarse para someterse a controles que se consideren regidos por normas razonables;
- e) la falsificación o tentativa de falsificación de cualquier elemento del proceso de control antidopaje;
- f) la posesión de sustancias o métodos prohibidos;
- g) el tráfico de cualquier sustancia prohibida o método prohibido;

cionales sobre los aspectos técnicos y operativos del programa mundial antidopaje<sup>22</sup>.

Una definición legal de dopaje se recogía asimismo en el antiguo artículo 56 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, hoy derogado formalmente por la Ley específica en la materia, donde se le identificaba con el uso de «sustancias y grupos farmacológicos prohibidos, así como de métodos no reglamentarios, destinados a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones». El actual artículo 1.1 y 7 de la Ley Orgánica 7/2006, del Dopaje, continúa refiriéndose al mismo como «el incumplimiento o infracción por parte de las personas que, estando obligadas a ello, violen la normativa prevista en esta Ley, en particular, lo dispuesto en sus artículos 13 y siguientes», que recogen como tipo básico «la utilización de productos, sustancias y métodos no reglamentarios o prohibidos en el deporte».

En sede de Derecho comparado<sup>23</sup>, tanto Francia como Bélgica, los dos primeros Estados en contar con una legislación sobre dopaje, han acogido análogas definiciones relativas a la utilización durante competiciones o manifestaciones deportivas de sustancias, procedimientos o medios modificativos de la capacidad física del atleta cuando se considere que pueden afectar a su integridad física o psíquica. En el caso de Francia, en donde se han sucedido hasta cuatro leyes en cuarenta años<sup>24</sup>, la Ley de 5 de abril de 2006 ha supuesto un esfuerzo de armonización desde las perspectivas del Derecho interno (*Code de la santé publique*) y del Derecho internacional (Código Mundial Antidopaje y Convención de la UNESCO contra el Dopaje), a la vez de una mejora en los sistemas de prevención, control y represión, bajo la autoridad de una nueva *Agence Française de Lutte contre le Dopage*, que viene a sustituir como autoridad

---

h) la administración o tentativa de administración de una sustancia prohibida o método prohibido a algún deportista, o la asistencia, incitación, contribución, instigación, encubrimiento o cualquier otro tipo de complicidad en relación con una infracción de la norma antidopaje o cualquier otra tentativa de infracción» (art. 2.3 de la Convención).

<sup>22</sup> Artículos 2, 4 y 34 de la Convención, junto a sus anexos y apéndices.

<sup>23</sup> Pueden consultarse los trabajos de J. O'LEARY (2001), *Drugs and doping in sport. Socio-legal perspectives*, Cavendish Publishing, London; A. OLMEDO GAYA (2001), «La normativa italiana de represión del dopaje deportivo», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 14, págs. 221-234; M. SANINO (2002), *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, págs. 387 y ss.; B. BERTINI (2002), *La responsabilità sportiva*, Giuffrè, Milano, págs. 260 y ss.; A. EPSTEIN (2003), *Sports Law*, Delmer Learnig-Thomson, New York, págs. 163 y ss.; J. ADOLPHSEN (2003), *Internationale Dopingstrafen*, Mohr Siebeck, Tübingen; J. BERMEJO VERA, E. GAMERO CASADO y A. PALOMAR OLMEDA (2003), *Poderes públicos y deporte: los modelos deportivos en España, Latinoamérica y Europa*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla; E. GAMERO CASADO (2005a: 33 ss.), y E. DE LA IGLESIA PRADOS (2005: 87 ss.).

<sup>24</sup> De la antigua Ley núm. 65-412, de 1 de junio de 1965, sobre *la répression de l'usage des stimulants à l'occasion des compétitions sportives*, a la Ley núm. 2006-405, de 5 de abril de 2006, relativa a *la lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs*, pasando por las Leyes núms. 89-432, de 28 de junio de 1989, de *la prévention et la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives*, y 99-223, de 23 de marzo de 1999, sobre *la protection de la santé des sportifs et la lutte contre le dopage*.

administrativa independiente al *Conseil de Prévention et de Lutte contre le Dopage*<sup>25</sup>.

Bélgica, por su parte, artífice también de una primigenia Ley de 2 de abril de 1965, sobre *interdisant la pratique du dopage à l'occasion des compétitions sportives*, y a partir de agosto de 1985 de una *Commission Francophone de Lutte Antidopage*, cuenta desde el 8 de marzo de 2001 con un Decreto relativo a *la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention en Communauté française*, derogatorio de la anterior regulación y por el que se instituye la actual *Commission Francophone de Promotion de la Santé dans la Pratique du Sport*. A tenor del artículo 1.7.º de este Decreto, se entiende por dopaje *«l'usage de substances ou application de méthodes susceptibles d'améliorer artificiellement les performances des sportifs, qu'elles soient ou non potentiellement dangereuses pour leur santé, ou usage de substances ou application de méthodes figurant sur la liste arrêtée par le Gouvernement en vertu de l'article 10»*<sup>26</sup>.

Definiciones todas ellas, en fin, que permiten colegir la existencia de un concepto complejo, integrado por numerosas conductas relacionadas con la alteración artificial de la capacidad y rendimiento de los deportistas, con el consiguiente peligro para su salud: administración o tentativa de uso de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios, posesión y tráfico de los mismos, negativa a someterse a las obligaciones de control o su obstrucción, incitación, asistencia, investigación, etc., y que pueden ser imputadas no sólo a deportistas, sino también a otras personas físicas o jurídicas vinculadas a ellos: clubes, directivos, técnicos, auxiliares, médicos, jueces y árbitros, extendiéndose incluso a la administración o utilización de sustancias o métodos prohibidos en animales destinados a la práctica deportiva.

Una seria amenaza, en definitiva, para el mundo del deporte, en la medida en que supone un fraude a la pureza de la competición entre iguales, a la superación personal como clave del éxito o al principio de *fair play*<sup>27</sup>, ade-

<sup>25</sup> Consejo instituido por la Ley núm. 99-223, de 23 de marzo de 1999, sobre *la protection de la santé des sportifs et la lutte contre le dopage*. Sobre la última Ley de 5 de abril de 2006, véanse J.-C. LAPOUBLE (2006), «La lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs: Loi n.º 2006-405 du 5 avril 2006», *La Semaine Juridique: Juris-Classeur Périodique*, I, pág. 136, y J. RODRÍGUEZ GARCÍA (2006), «Ley francesa núm. 2006-405, de 5 de abril de 2006, relativa a la lucha contra el dopaje y a la protección de la salud de los deportistas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 17, págs. 287-306. Sobre el régimen antidopaje gallo, en general, G. AUNEAU (2001), *Dopage et mouvement sportif*, Presses Universitaires du Sport, Voiron; J. F. LACHAUME (1999), «Libres propos sur les aspects juridiques de la répression disciplinaire du dopage», *Révue Juridique et Économique du Sport*, núm. 50, págs. 7 y ss., y J. DUGUE (1990), «La lutte contre le dopage: principes généraux», *Révue Juridique et Économique du Sport*, núm. 12, págs. 3 y ss.

<sup>26</sup> Téngase en cuenta, más recientemente, la Orden de 23 de septiembre de 2005, por la que se modifica la Orden de 10 de octubre de 2002 sobre procedimientos de control y se fija la entrada en vigor de determinadas disposiciones del Decreto de 8 de marzo de 2001. Con relación a este país puede consultarse el trabajo de M. KROGMANN (1999), «Zur Dopinggesetzgebung im Ausland», *Zeitschrift für Sport und Recht*, núm. 1, págs. 19 y ss.

<sup>27</sup> Y, con ello, un fraude a la buena fe de los consumidores de servicios deportivos: artículo 1.10 *in fine* de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte.



más de un grave riesgo para la salud pública e individual, ya se trate del deporte de alta competición o de la actividad deportiva de practicantes habituales u ocasionales<sup>28</sup>.

El dato de la responsabilidad subjetiva o intencionalidad/culpabilidad del sujeto, por otra parte, sólo indirectamente ha sido considerado por la legislación nacional antidopaje, a través sobre todo del principio general sancionador de culpabilidad, que, anudado al principio penal, se halla cada vez más presente en la práctica administrativa sancionadora y jurisprudencia contencioso-administrativa. Se parte bajo este prisma de una presunción de culpa que puede enervarse si el deportista prueba su diligencia debida<sup>29</sup>; lo que explica la primera previsión de la Ley Orgánica 7/2006 en materia sancionadora: «los deportistas se asegurarán de que ninguna sustancia prohibida se introduzca en su organismo, siendo responsables en cualquier caso cuando se produzca la detección de su presencia en el mismo [...]»<sup>30</sup>, limitándose el artículo 19.2 a disponer que «[...] la graduación de las sanciones se hará atendiendo al criterio de proporcionalidad y de las circunstancias que concurran en cada caso, específicamente las que se refieren a la existencia de intencionalidad, conocimiento, grado de responsabilidad de sus funciones y naturaleza de los perjuicios causados, así como las demás que puedan servir para la modulación de la responsabilidad». Más explícito se muestra el Código Mundial Antidopaje, donde se regulan la atenuante o eximente de responsabilidad para los casos en que el deportista pruebe la ausencia de culpabilidad<sup>31</sup>, Código al que se remite en todo caso el artículo 19.1 de la Ley Orgánica, párrafo segundo<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, apartado IV.

<sup>29</sup> «[...] Una vez acreditado el positivo en un control antidopaje, la carga de desvirtuar tal medio de prueba queda desplazada al deportista implicado, debiendo ser éste quien haya de acreditar que no ha existido dolo ni negligencia por su parte en la ingesta de la sustancia que se encuentra presente en el análisis, aportando a tales efectos los medios de prueba de que disponga» (Resolución del Comité Español de Disciplina Deportiva de 13 de marzo de 1998). Sobre la evolución de la doctrina del Comité Español de Disciplina Deportiva en este punto, A. PALOMAR OLMEDA (1997), «Las sanciones administrativas en materia de dopaje: el replanteamiento necesario», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 8, págs. 121-148. Asimismo, J. BERMEJO VERA (2006), «El principio de culpabilidad objetiva en el Derecho disciplinario deportivo», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18, págs. 11-30.

<sup>30</sup> Artículo 13.1, cuyo párrafo segundo precisa que «el alcance de la responsabilidad será el determinado en el régimen disciplinario que se establece en el artículo siguiente y, específicamente, el régimen de graduación de la responsabilidad previsto en el artículo 19 de esta Ley».

<sup>31</sup> Concretamente, la ausencia de culpa o negligencia, o la ausencia de culpa o negligencia significativas, al objeto de que el período de suspensión pueda anularse o reducirse, respectivamente, conforme al artículo 10.5 del Código; en el entendido de que dicho precepto sólo se refiere a la imposición de sanciones y no a si ha tenido o no lugar una infracción de las normas antidopaje. El artículo 2.1.1 del Código prescribe a este respecto que «no es necesario que se demuestre el uso intencionado, culposo o negligente, o el uso consciente por parte del deportista para poder demostrar una infracción antidopaje conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1», que tipifica la infracción por presencia de una sustancia prohibida o de sus metabolitos o marcadores.

<sup>32</sup> «[...] Para la apreciación de las circunstancias concurrentes y la graduación de la sanción se utilizarán, en todo caso, los criterios establecidos en el Código Mundial Antidopaje».

Esta aproximación al concepto y realidad del dopaje se halla intrínsecamente relacionada con los valores o bienes jurídicos protegidos por la normativa antidopaje, pudiéndose afirmar la existencia de cierto debate en torno a los valores objeto de tutela.

Mientras la tesis predominante ha puesto el énfasis en la protección del deporte o la competición en sí mismos, para preservar su pureza, reglas y juego limpio, de suerte que cualquier sustancia o método susceptible de incrementar artificialmente el rendimiento debe ser prohibido, otra corriente ha hecho más bien hincapié en la salvaguarda de la propia salud e integridad física o psíquica de los deportistas, de modo que cabría admitir el uso de sustancias prohibidas por el hecho de no afectar a la salud del deportista. Piénsese no ya en la causa endógena de algunas de esas sustancias, sino en las excepcionales autorizaciones para uso terapéutico que las propias reglamentaciones contemplan y regulan.

En nuestro ordenamiento se asumen inequívocamente ambos valores, pues si el Preámbulo de la Ley del Deporte reconocía ya «la necesidad de establecer instrumentos de lucha y prevención contra el dopaje, tanto por el perjuicio que representa para la salud del deportista, como para la desvirtuación del propio fenómeno deportivo», la reciente Ley Orgánica del Dopaje ha llevado hasta sus últimas consecuencias esta doble dimensión o visión conjunta del fenómeno, en coherencia con lo que deja vislumbrar su título o la propia Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje<sup>33</sup>. De conformidad, por cierto, al Código Mundial Antidopaje, para el que sustancias dopantes son tanto las que mejoran el resultado deportivo como las que suponen un riesgo real o potencial para la salud del deportista<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Comisión que, como se verá *infra*, asume la mayor parte de las competencias que hasta el momento corresponden a la Comisión Nacional Antidopaje y la Comisión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista. En el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica se afirma lo siguiente: «Vincular muy estrechamente la lucha contra el dopaje a la protección de la salud de los deportistas es una recomendación expresa de la AMA y la orientación seguida en los países de nuestro entorno cuando han abordado recientes reformas de sus respectivas legislaciones contra el dopaje en el deporte».

<sup>34</sup> En concreto, según su artículo 4.3, «una sustancia o método será susceptible de inclusión en la lista de prohibiciones si la AMA determina que la sustancia o método responde a dos de los tres criterios siguientes: prueba médica o científica, efecto farmacológico, o experimento, conforme al cual la sustancia o método tiene el potencial de mejorar el rendimiento deportivo; prueba médica o científica, efecto farmacológico, o experimento, conforme al cual el uso de la sustancia o método plantea un riesgo real o potencial para la salud del deportista; determinación por parte de la AMA de que el uso de la sustancia o método vulnera el espíritu del deporte descrito en la introducción del Código». Además —continúa diciendo el precepto—, «una sustancia o método será igualmente incluido en la lista de prohibiciones si la AMA determina que conforme a una prueba médica o científica, efecto farmacológico, o experimento, la sustancia o método tiene el potencial de encubrir el uso de otras sustancias prohibidas y métodos prohibidos».

La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 30 de septiembre de 2004, *David Meca-Medina e Igor Majcen contra Comisión* (asunto T-313/02, RJ, pág. II-03291), ha afirmado al respecto lo siguiente: «Procede señalar que, si bien es cierto que el deporte de alta competición se ha transformado, en gran medida, en una actividad económica, no es menos cierto que la lucha contra el dopaje no persigue objetivo económico alguno. En efecto, la lucha contra el dopaje pretende, en primer lugar, mantener el espíritu deportivo (el juego limpio), sin el cual el deporte deja de ser deporte, indepen-

Y, para concluir estas primeras reflexiones, no puede dejar de insistirse en uno de los aspectos que se encuentran detrás de los últimos documentos internacionales y de la misma Ley Orgánica española, como es la armonización internacional. Según reconoce la Exposición de Motivos de la Ley, «la celebración en Lausana, en 1999, a iniciativa del COI, de la Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte, puso de manifiesto la necesidad de profundizar en la colaboración entre poderes públicos y organizaciones deportivas. Ello supuso un cambio de rumbo en la forma de abordar el problema del dopaje en el deporte, poniendo el acento en la necesidad de crear un organismo internacional independiente, que estableciera normas comunes para combatir el dopaje y coordinara los esfuerzos de las organizaciones deportivas y de los poderes públicos». Es por ello que tanto la AMA y su Código Mundial Antidopaje como la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO, sin olvidar las legislaciones internas imbuidas por tales parámetros internacionales, beben de ese *desideratum* de armonización de la normativa internacional y coordinación de todos los agentes (organizaciones deportivas y gobiernos), como presupuesto para una eficaz lucha contra el dopaje<sup>35</sup>.

A partir del reconocimiento que luce en el frontispicio de la Convención de la UNESCO, según el cual «la eliminación del dopaje en el deporte depende en parte de la progresiva armonización de normas y prácticas antidopaje en el deporte y de la cooperación en el plano nacional y mundial», la misma ha vuelto a insistir en el difícil objetivo de dar una respuesta mundial a un problema mundial, lográndose con su entrada en vigor<sup>36</sup> do-

---

dientemente de que se practique por aficionados o por profesionales. Este objetivo, con un mero carácter social, justifica por sí solo la lucha contra el dopaje. En segundo lugar, en la medida en que los productos para el dopaje no están exentos de efectos fisiológicos negativos, esta lucha tiene por objeto cuidar la salud de los atletas [...]» (apartado 44).

<sup>35</sup> Sobre las bondades de la armonización internacional, E. GAMERO CASADO (2005a: 25 ss.).

<sup>36</sup> Que, conforme al artículo 37 de la misma, exige su ratificación por al menos treinta Estados miembros, teniendo lugar, en concreto, «el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de un mes después de la fecha en la cual se haya depositado el trigésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión», según los respectivos procedimientos constitucionales de los Estados miembros. Como quiera que se han completado ya las treinta ratificaciones necesarias, tras el depósito por Luxemburgo de su Instrumento de ratificación el 11 de diciembre de 2006, la Convención ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2007.

Los treinta Estados que han ratificado, aceptado o se han adherido a la Convención, por orden cronológico, son los siguientes: Suecia, Canadá, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, Australia, Mónaco, Islandia, Islas Cook, Nigeria, Letonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Nauru, Seychelles, Mauricio, Jamaica, Lituania, China, Bahamas, Perú, Mozambique, Rumanía, España, Níger, Ucrania, Bolivia, Países Bajos, Namibia, Sudáfrica y Luxemburgo. Con ocasión del trigésimo instrumento de ratificación, el Sr. Koichiro Matsuura, Director General de la UNESCO, manifestó las siguientes palabras: «Ningún otro instrumento jurídico internacional elaborado por la UNESCO ha sido objeto de una ratificación tan rápida. Esta Convención tan esperada entrará en vigor dentro de sólo un mes. Es una buena noticia para todos con la que mostramos a la juventud y al mundo del deporte profesional y aficionado que nos hemos tomado la cuestión con la máxima seriedad. Los Estados Miembros de la UNESCO han dado muestras de determinación y responsabilidad respetando los compromisos que habían tomado con el mundo deportivo. La lucha contra

tar de fuerza vinculante en el Derecho internacional público al Código Mundial Antidopaje, en la medida en que incorpora sus principios y hace posible la armonización de la normativa internacional. En este sentido, la Convención compromete a los Estados Parte a adoptar aquellas medidas apropiadas para cumplir con ella<sup>37</sup>, de conformidad con los principios reconocidos en el Código Mundial Antidopaje<sup>38</sup>, y, entre ellas, las encaminadas a restringir la disponibilidad y utilización en el deporte de sustancias y métodos prohibidos<sup>39</sup>, las dirigidas contra el personal de apoyo a los deportistas<sup>40</sup> o las relativas a la financiación y efectiva realización de controles de dopaje de forma compatible con el Código<sup>41</sup>; teniendo en cuenta los estándares internacionales anudados al Código sobre acreditación y funcionamiento de los laboratorios con criterios homologables y sobre procedimientos para efectuar los controles<sup>42</sup>, y particularmente la lista armonizada de sustancias y métodos prohibidos junto al régimen de exenciones para uso con fines terapéuticos del mismo, que han sido incorporados, respectivamente, como anexos I y II a la

---

el dopaje es una elección educativa, un combate ético en pro de los derechos humanos y una apuesta por la vida. Gracias a esta Convención, la lucha contra el dopaje queda inscrita, por primera vez, en el Derecho internacional. Los gobiernos, las federaciones deportivas, el movimiento olímpico y la sociedad civil cuentan ahora con un verdadero instrumento jurídico de carácter vinculante».

<sup>37</sup> Ya se trate de disposiciones legislativas, reglamentarias, decisiones políticas o de medidas de carácter administrativo (art. 5 de la Convención). El artículo 31 dispone que los Estados Parte deberán proporcionar cada dos años al órgano soberano de la Convención (la Conferencia de las Partes) toda la información pertinente relacionada con las medidas de cumplimiento.

<sup>38</sup> Artículos 3.a) y 4, en conexión con el artículo 5, de la Convención.

<sup>39</sup> Lo que comprende tanto medidas para luchar contra el tráfico destinado a los deportistas como medidas para controlar la producción, el transporte, la importación, la distribución y la venta, así como las dirigidas en general a impedir o limitar el uso y posesión por los deportistas de estas sustancias y métodos prohibidos, a menos que su utilización se base en una exención para uso con fines terapéuticos (art. 8 de la Convención).

<sup>40</sup> En virtud del artículo 9 de la Convención, «los Estados Parte adoptarán medidas ellos mismos o instarán a las organizaciones deportivas y las organizaciones antidopaje a que adopten medidas, comprendidas sanciones o multas, dirigidas al personal de apoyo a los deportistas que cometa una infracción de las normas antidopaje u otra infracción relacionada con el dopaje en el deporte». Se entiende por «personal de apoyo a los deportistas», a efectos de la Convención, «cualquier entrenador, instructor, director deportivo, agente, personal del equipo, funcionario, personal médico o paramédico que trabaje con deportistas o trate a deportistas que participen en competiciones deportivas o se preparen para ellas» (art. 2.5). Previsiones éstas a las que ya se ajustaba la normativa española a la luz del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, modificado por el Real Decreto 1642/1999, de 22 de octubre, a fin precisamente de incluir dentro del ámbito disciplinario deportivo a los que prescriben o suministran sustancias prohibidas y cualquier componente del equipo técnico, pero que aún garantiza mejor la actual Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, extendiendo incluso al ámbito penal la responsabilidad del entorno del deportista.

<sup>41</sup> Particularmente, controles por sorpresa, tanto fuera de las competiciones como durante ellas (arts. 11 y 12 de la Convención).

<sup>42</sup> Aunque, a tenor del artículo 4.2 de la Convención, no forman parte integrante de ella, reproduciéndose a título informativo tales normas internacionales para los laboratorios y para los controles en los apéndices 2 y 3.

propia Convención<sup>43</sup>. Además, este instrumento jurídico de la UNESCO vuelve a hacer hincapié, y de una forma muy destacada, en los capítulos de la educación e investigación, instando a los Estados Parte a poner en práctica programas de educación y formación, con la participación activa de deportistas y personas de su entorno<sup>44</sup>, así como a promover la investigación relacionada con la lucha contra el dopaje<sup>45</sup>, todo ello bajo la imprescindible cooperación internacional y autoridad de la AMA<sup>46</sup>.

La importancia de los actuales documentos internacionales y de la Ley española de represión del dopaje logra trascender así las concretas reglas que conforman el régimen jurídico, para encontrar su principal virtud en el consenso general y contexto internacional en que se incardinan. Un contexto que bien puede calificarse de privilegiado, por su cooperación y alcance, y al que, desde luego, no ha sido ajeno el legislador español.

## II. ELENCO DE ORGANIZACIONES O AGENTES IMPLICADOS EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE. DIVERSIDAD DE REGULACIONES ANTIDOPAJE

Son las premisas y valores reseñados en el anterior epígrafe los que explican la presencia de un verdadero mosaico de organizaciones y agentes comprometidos en la prevención, control y represión del dopaje, con sus consiguientes regulaciones antidopaje, corolario de la fragmentaria estructura organizativa del deporte internacional<sup>47</sup>.

Aparte de las organizaciones internacionales no deportivas, artífices de la armonización y colaboración entre los diversos sujetos, se encuentran, por un lado, las organizaciones deportivas internacionales, como el Comité Olímpico Internacional<sup>48</sup> y el Comité Paralímpico Internacional<sup>49</sup>, junto a

<sup>43</sup> Como señala el artículo 4.3, los anexos forman parte integrante de la Convención, previéndose incluso en el artículo 34 un procedimiento específico de enmienda a los mismos.

<sup>44</sup> Al objeto de sensibilizar a la comunidad deportiva sobre los efectos negativos del dopaje en la salud y valores éticos y sociales del deporte, y a fin de informar también sobre los derechos y responsabilidades de los atletas y los procedimientos de control (arts. 19 a 23 de la Convención).

<sup>45</sup> El artículo 26 impone a los Estados Parte la obligación general de difundir los resultados de la investigación realizada, comunicándolos a otros Estados Parte y a la AMA.

<sup>46</sup> Entre otros, artículos 3.b) y c), y 13 y ss. de la Convención.

<sup>47</sup> Lo que E. GAMERO CASADO (2005a: 22) denomina «acefalia del deporte internacional» o «multipolaridad y centrifugación de los centros decisorios». Sobre las estructuras internacionales del deporte, L. M. CAZORLA PRIETO (1992: 100 ss.); A. N. WISE y B. S. MEYER (1997), *International sports law and business*, vol. I, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, y P. ZEN-RUFFINEN (2002), *Droit du sport*, Schulthess, Zurich-Bâle-Genève.

<sup>48</sup> Asociación de Derecho internacional de carácter no gubernamental creada en 1894 para gestionar el Movimiento Olímpico. Véanse S. BOYES (2001), «The International Olympic Committee, transnational doping policy and globalisation», en J. O'LEARY (Coord.), *Drugs and doping in sport. Socio-legal perspectives*, Cavendish Publishing, London, págs. 167 y ss., y P. LÓPEZ MOLINA (2004), «El Comité Olímpico Internacional», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 12, págs. 41-70.

<sup>49</sup> Fundado en 1989 como organización internacional no lucrativa para los atletas con discapacidades físicas, sensoriales, psíquicas o cerebrales.

sus Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales<sup>50</sup>, y las Federaciones Deportivas Internacionales, integradas por las Federaciones Nacionales de cada disciplina deportiva o concreta discapacidad, cuyas regulaciones antidopaje constituyen en todos los casos Derecho privado internacional vinculante para sus asociados.

Por otro lado, y con una presencia cada vez mayor, los Estados y sus Entes descentralizados han venido a ocupar igualmente una posición clave en la lucha contra el dopaje, a partir de sus regulaciones de Derecho público interno, lo que constituye una de las principales vertientes en la clásica intervención pública sobre el deporte<sup>51</sup>. Como no podía ser de otra forma, el interés general presente en la materia ha llevado inexorablemente a la intervención de los poderes públicos, más allá de las asociaciones privadas, como lo demuestra la evolución habida desde la autorregulación de las asociaciones internacionales a la tutela estatal. Realidad que ha operado incluso a nivel interno, donde de un modelo federativo heterogéneo, diseñado a la carta por las distintas Federaciones Deportivas españolas, se ha pasado a un régimen unificado de procedencia estatal; esto es, de la pretérita Ley 13/1980, de 31 de marzo, de la Cultura Física y del Deporte, a la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; y de esta última a la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte.

A medio camino entre unos y otros sujetos se alza la Agencia Mundial Antidopaje, cuya estructura y financiación mixtas cohonestán perfectamente con su decidida apuesta por la cooperación y armonización internacionales<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Véase C. DURANTEZ (2004), «El Comité Olímpico Español y su naturaleza jurídica», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 12, págs. 71-83. Conforme al artículo 48 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, modificado por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, el Comité Olímpico Español y el Comité Paralímpico Español tienen la naturaleza de asociaciones sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, cuyo objeto consiste en el desarrollo del Movimiento Olímpico y Paralímpico, y difusión de sus ideales, en atención a lo que han sido declaradas asociaciones de utilidad pública. Si del primero forman parte las Federaciones Deportivas españolas de modalidades olímpicas, correspondiéndole la representación exclusiva de España ante el Comité Olímpico Internacional, en el segundo se integran las Federaciones españolas de Deportes para Minusválidos, ostentando de igual manera la representación exclusiva de España ante el Comité Paralímpico Internacional. Respecto a estas últimas Federaciones polideportivas integradas por deportistas con minusvalías físicas, psíquicas, sensoriales y mixtas, ténganse en cuenta los artículos 40 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 1.5 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas.

<sup>51</sup> G. REAL FERRER (1991: *in totum*); I. AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA (1998), *Intervención pública en el deporte*, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid. Como pone de manifiesto E. GAMERO CASADO (2005a: 74), «en cuanto a los Estados y las organizaciones gubernamentales se observa la progresiva publicación del régimen antidopaje. Ello entraña una transformación del modo tradicional de concebir las relaciones entre Estado y deporte en muchos ordenamientos jurídicos, estimulando una mayor injerencia de los poderes públicos en el adecuado desenvolvimiento de la práctica deportiva, principalmente como salvaguardia de los valores sociales y educativos immanentes al deporte, pero también como vía de protección de la salud del deportista».

<sup>52</sup> A tenor del artículo 15 de la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO, «los Estados Parte apoyan el principio de la financiación del presupuesto anual básico de la Agencia Mundial Antidopaje aprobado por las autoridades públicas y el

Tal como señala la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica, «la AMA es una fundación de derecho privado, regida por el ordenamiento jurídico suizo y cuya sede central está radicada en la ciudad canadiense de Montreal. Su Consejo está integrado a partes iguales por representantes de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y deportivas»<sup>53</sup>. La Convención Internacional contra el Dopaje de la UNESCO, regida en su aplicación por la Conferencia de las Partes<sup>54</sup>, no ha dejado de reconocer a lo largo de su articulado el protagonismo institucional de la AMA, otorgándole estatuto consultivo en el seno de la Conferencia<sup>55</sup>, con el compromiso por parte de los Estados de apoyar su importante cometido en la lucha internacional contra el dopaje<sup>56</sup>.

Como quiera que el Código Mundial Antidopaje y los estándares internacionales de procedimientos que lo complementan constituyen referente ineludible para todos los agentes del movimiento deportivo internacional, y dado que la Convención de la UNESCO no ha hecho más que abundar en esta dirección, asumiendo como propios los principios del Código y, en buena medida, sus estándares técnicos, la disparidad normativa en materia de dopaje está llamada a difuminarse con el tiempo en aras a conseguir una efectiva armonización de normas y procedimientos universales.

Esfuerzo integrador que alcanza su máxima expresión a la luz del artículo 34 de la Convención, al contemplar un procedimiento específico de enmienda a los anexos de la misma<sup>57</sup> que permite someter con rapidez a la aprobación de todos los Estados Parte la actualización periódica por parte de la AMA de las listas de sustancias prohibidas y excepciones con fines terapéuticos. Con arreglo a dicho precepto, en efecto, «si la Agencia Mundial Antidopaje modifica la lista de prohibiciones o las normas para la concesión de autorizaciones para uso con fines terapéuticos, podrá informar por escrito de estos cambios al Director General de la UNESCO», quien «comunicará rápidamente a todos los Estados Parte estos cambios como propues-

---

Movimiento Olímpico por partes iguales». El artículo 30.1.b), por su parte, reconoce entre las funciones de la Conferencia de las Partes —órgano supremo de la Convención— la de «debatir las relaciones con la Agencia Mundial Antidopaje y estudiar los mecanismos de financiación del presupuesto anual básico de dicha Agencia, pudiéndose invitar al debate a Estados que no sean Parte en la Convención».

<sup>53</sup> «Esta estructura inusual —continúa la Exposición de Motivos— es un reconocimiento a la necesidad de que los gobiernos y las organizaciones, que conforman el sistema deportivo internacional, actúen de consuno en la lucha contra el dopaje, ya que ninguno de los dos logrará éxitos significativos en este empeño sin la estrecha colaboración y cooperación del otro».

<sup>54</sup> El artículo 31 de la Convención establece que «los Estados Parte proporcionarán cada dos años a la Conferencia de las Partes [...] toda la información pertinente relacionada con las medidas que hayan adoptado para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Convención».

<sup>55</sup> A la que serán invitados en calidad de observadores el Comité Olímpico Internacional, el Comité Paralímpico Internacional, el Consejo de Europa y el Comité Intergubernamental para la Educación Física y el Deporte (art. 29 de la Convención).

<sup>56</sup> Artículo 14 de la Convención.

<sup>57</sup> Más ágil y flexible que el procedimiento general de aprobación y ratificación del resto de enmiendas al articulado de la Convención, regulado en el artículo 33.

tas de enmiendas a los anexos de la presente Convención», iniciándose así los correspondientes trámites para su aprobación y entrada en vigor<sup>58</sup>.

Y, junto a la armonización, la cooperación internacional representa otra de las ideas vertebradoras de la Convención y del propio Código Mundial Antidopaje y, con ello, otro de los pilares clave en la estrategia global de lucha contra el dopaje. Si los artículos 3 y 13 de aquella establecen el principio general de cooperación entre las diversas organizaciones antidopaje, en su calidad de autoridades públicas u organizaciones deportivas «encargadas de la adopción de normas para iniciar, poner en práctica o hacer cumplir cualquier parte del proceso de control antidopaje»<sup>59</sup>, ulteriores previsiones se ocupan de traducir esa idea general en una serie de obligaciones concretas para los Estados Parte como única vía para alcanzar eficazmente los objetivos propuestos. Facilitar la tarea de la AMA y de otras organizaciones antidopaje en la ejecución de los controles a sus deportistas, garantizar la seguridad e integridad del transporte transfronterizo de muestras, favorecer la cooperación entre los laboratorios de control, promover los acuerdos de controles recíprocos, u otros tipos de colaboración en los ámbitos financiero, investigador y de formación, se encuentran entre las obligaciones de cooperación internacional expresamente previstas, junto al reconocimiento mutuo de los procedimientos de control y gestión de resultados de toda organización antidopaje, incluidas las sanciones deportivas correspondientes<sup>60</sup>.

Aproximación y unificación, en fin, a las que se une la jurisdicción del Tribunal Arbitral del Deporte de Lausana (TAS) como única instancia competente para conocer de los recursos contra decisiones adoptadas en aplicación del Código Mundial Antidopaje, siempre que deriven de eventos y pruebas de carácter internacional o cuando se encuentre implicado un de-

---

<sup>58</sup> Se hacen eco de este procedimiento los artículos 7.4 *in fine* y 12 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte. El enunciado de este último precepto dice así:

«En el marco de los compromisos y obligaciones internacionales asumidos por España, y en particular en el marco de la Convención Antidopaje de la UNESCO, el Consejo Superior de Deportes publicará en el Boletín Oficial del Estado, mediante Resolución de su Presidencia, la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte. Esta publicación tendrá carácter periódico y se producirá, en todo caso, cuando se introduzcan cambios en la misma [...]».

Téngase en cuenta que el anexo I de la Convención, relativo a la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, ha sido ya modificado con ocasión de la primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención, celebrada en París el 7 de febrero de 2007 (publicado en el *BOE* núm. 102, de 28 de abril de 2007).

<sup>59</sup> «Esto incluye, por ejemplo, al Comité Olímpico Internacional, al Comité Paralímpico Internacional, a otras organizaciones encargadas de grandes acontecimientos deportivos que realizan controles en eventos de los que son responsables, a la Agencia Mundial Antidopaje, a las Federaciones Internacionales y a las organizaciones nacionales antidopaje» (art. 2.2 de la Convención).

<sup>60</sup> Artículos 16 y 17 de la Convención fundamentalmente. Este último precepto prevé la constitución de un Fondo de Contribuciones Voluntarias para la Eliminación del Dopaje en el Deporte, en el marco de dicho Convenio internacional.



portista internacional, conforme al artículo 13.2.1 del Código y disposiciones en vigor de dicho Tribunal<sup>61</sup>.

Con todo, no puede desconocerse que el panorama heterogéneo de regulaciones y agentes someramente descrito (públicos y privados; regionales, nacionales e internacionales) representa una de las más serias dificultades para el estudio del dopaje deportivo, unida a la presencia de componentes no sólo jurídicos, sino también científicos, lo que le confiere una clara perspectiva interdisciplinar; hasta el punto de proyectar en la regulación jurídica del dopaje cierta temporalidad o inseguridad.

Puede afirmarse, en este sentido, que el mejor criterio para determinar el agente operativo y delimitar el régimen jurídico aplicable en cada caso viene dado por la concreta competición oficial de que se trate conforme a la habilitación que otorgue la correspondiente licencia deportiva<sup>62</sup>, de acuerdo con los siguientes patrones:

- Licencias deportivas para competiciones oficiales de ámbito internacional: reglamentaciones privadas de organizaciones deportivas internacionales. Téngase en cuenta que las regulaciones de las Federaciones Deportivas Internacionales ceden en favor de las olímpicas en las competiciones organizadas por el Comité Olímpico Internacional, Comité Paralímpico Internacional o Comités Olímpicos y Paralímpicos Nacionales, esto es, en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos, Juegos del Mediterráneo y Juegos de la Juventud fundamentalmente.
- Licencias deportivas para competiciones oficiales de ámbito estatal: Derecho público estatal y Federaciones Deportivas españolas<sup>63</sup>, junto a los respectivos entes y órganos estatales.
- Licencias deportivas para competiciones oficiales de ámbito autonómico: Derecho público autonómico y Federaciones Deportivas de ámbito autonómico, junto a los órganos territoriales competentes.

---

<sup>61</sup> Verdadera cláusula de cierre del Código Mundial Antidopaje, sobre la que puede consultarse la abundante bibliografía recogida en E. GAMERO CASADO (2005a: 69 ss.). Véanse el Código y Reglamento de Procedimiento de este órgano arbitral, creado en 1983 bajo los auspicios del COI, en <http://www.tas-cas.org>.

<sup>62</sup> Por todos, S. PRADOS PRADOS (2002), *Las licencias deportivas: naturaleza y régimen jurídico que comporta, con especial referencia al ámbito autonómico andaluz*, Bosch, Barcelona.

<sup>63</sup> Téngase en cuenta que, conforme al artículo 32.4 de la Ley 10/1990, del Deporte, modificado por la disposición final primera de la Ley Orgánica 7/2006, del Dopaje, las Federaciones Deportivas autonómicas que se encuentren integradas en las respectivas Federaciones españolas podrán expedir licencias deportivas que habiliten a participar en competiciones oficiales de ámbito estatal, siempre y cuando se emitan dentro de las condiciones mínimas de carácter económico que fijen éstas y se comunique su expedición a las mismas. De esta forma, el ámbito subjetivo de la Ley Orgánica 7/2006 se extiende a aquellos deportistas con licencia federativa estatal o con licencia autonómica homologada, en competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal organizadas, promovidas o autorizadas por las Federaciones Deportivas españolas (art. 1.2).

### III. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO: EXCLUSIONES E INCLUSIONES DESDE LA PERSPECTIVA CONSIDERADA

Dentro de la compleja realidad jurídica del dopaje, el presente trabajo se enmarca en la dimensión nacional y administrativa del fenómeno, a partir de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de deporte, dopaje y protección de la salud<sup>64</sup>, y desde la renovada perspectiva que proyecta sobre este escenario la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, bajo el actual contexto de armonización y cooperación internacionales.

Por ello, sin perjuicio de las inevitables conexiones y del propio espíritu de convergencia y colaboración que planea sobre el universo del dopaje, se hace preciso delimitar el objeto de estudio, a través de determinadas exclusiones, pero también inclusiones, que permitan ubicar desde una visión de conjunto las instituciones analizadas.

La primera exclusión se refiere, desde luego, al ámbito internacional y, más en concreto, a todas aquellas organizaciones deportivas internacionales con competencias sobre competiciones oficiales en dicho ámbito. Es importante insistir que tanto los Comités Olímpico y Paralímpico Internacionales<sup>65</sup> como las Federaciones Deportivas Internacionales —continentales y mundiales, olímpicas o no—<sup>66</sup> cuentan con regímenes antidopaje es-

<sup>64</sup> Competencias explicitadas en la disposición final cuarta de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. En términos de su Exposición de Motivos, «[...] además de la competencia autoorganizativa que al Estado le corresponde, así como aquella de que dispone sobre los intereses que afectan, inseparablemente, al deporte español en su conjunto, concurren en esta Ley diversas competencias específicas, entre las que cabría destacar las relativas a bases y coordinación general de la sanidad, legislación penal, Administración de justicia, seguridad pública, relaciones internacionales o estadística para fines estatales, todas ellas derivadas del artículo 149.1 de la Constitución». Respecto a las competencias deportivas, véanse J. I. ERKOREKA GERVASIO (2001), «Deporte y distribución competencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59, págs. 47-118; J. M. CUCHI DENIA (2005), *La distribución de competencias deportivas en España*, Bosch, Barcelona, y S. PRADOS PRADOS (2005), «La represión del dopaje en las Comunidades Autónomas: ámbito competencial, análisis comparativo y consideraciones de política normativa», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 221-260.

<sup>65</sup> Como quiera que uno de los objetivos del COI, en cuanto autoridad suprema del Movimiento Olímpico, es dirigir la lucha contra el dopaje en el deporte, en términos de la Carta Olímpica, han sido numerosos los hitos alcanzados para el logro de dicho fin: creación en 1967 de la Comisión Médica del COI y aplicación de su Código Médico; adopción en 1988 de la Carta Olímpica Internacional contra el Dopaje en el Deporte; conversión del Código Médico en el Código Antidopaje del Movimiento Olímpico Internacional el 1 de enero de 2000; aceptación por el COI del Código Mundial Antidopaje y demás estándares internacionales acordados al Código con ocasión de su 115.ª sesión en Praga, en julio de 2003; adopción el 27 de octubre de 2005 del Código Médico del Movimiento Olímpico, donde se reflejan los principios internacionales de la ética médica y se complementa y refuerza el Código Mundial Antidopaje; junto a otros documentos y normas antidopaje, como las Reglas Antidopaje del COI aplicables a los Juegos de la XXVIII Olimpiada de Atenas de 2004 (<http://www.olympic.org>). El Comité Paralímpico Internacional, por su parte, cuenta desde enero de 2004 con un Código antidopaje específico, ajustado al Código Mundial Antidopaje.

<sup>66</sup> Pueden consultarse algunas de estas reglamentaciones antidopaje específicas, adaptadas ya a los principios del Código Mundial Antidopaje y particularmente a la lista

pecíficos, en una suerte de autorregulación de la que se dotan las distintas asociaciones a efectos de organización, control y disciplina. También para los supuestos de competiciones internacionales celebradas en España, el artículo 30 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, atribuye la responsabilidad de la ordenación y realización de los controles de dopaje, así como del ejercicio de la potestad disciplinaria, al Comité Olímpico Internacional, Federaciones Deportivas o Instituciones Internacionales que las organicen o a aquellas Federaciones en las que éstas deleguen la citada organización, lo que se extiende igualmente a los controles fuera de competición realizados en España por dichas organizaciones, con independencia en ambos casos de los requisitos de información, notificación o autorización previas establecidos en los artículos 3.2.1.i), 3.2.2.g), 30.3 y 32<sup>67</sup>.

Por otra parte, el escalón autonómico constituye otro de los importantes bloques que quedan fuera de la perspectiva considerada, al contar con sus propias competencias en la materia. En ejercicio de las mismas, y, en particular, de la relativa a la promoción del deporte *ex* artículo 148.1.19.<sup>a</sup> de la Constitución, las Comunidades Autónomas han aprobado sus respectivas Leyes del Deporte, donde han incluido como competencia autonómica el control y persecución de las prácticas de dopaje, creando algunas de ellas específicas Comisiones Antidopaje territoriales<sup>68</sup>. En relación a la organización de las Administraciones autonómicas en la materia, el artículo 4.6 de

---

armonizada de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, a través de las siguientes direcciones o páginas de Internet: [http://www.fifa.com/documents/fifa/regulations/dopingreglement\\_06\\_s.pdf](http://www.fifa.com/documents/fifa/regulations/dopingreglement_06_s.pdf) (Federación Internacional de Fútbol: Reglamento del Control de Dopaje para las Competiciones de la FIFA y Fuera de Competición), <http://www.fiba.com/pages/en/aboutfiba/downloads/regulations.asp>? (Federación Internacional de Baloncesto: Reglamento de la FIBA sobre el Control de Dopaje y Reglamentaciones Internas sobre el Control de Dopaje), <http://www.uci.ch/imgArchive/Rules/14ant-E.pdf> (Unión Ciclista Internacional: Reglas Antidopaje de la UCI), <http://www.iaaf.org/antidoping/news/index.html> (Federación Internacional de Atletismo: Reglas y Regulaciones Antidopaje de la IAAP), <http://www.fedintgym.com/rules/> (Federación Internacional de Gimnasia: Reglas Antidopaje de la FIG). Véanse R. C. R. SIEKMANN, J. SOEK y A. BELLANI (1999), *Doping Rules of International Sports Organizations*, TMC Asser Press, The Hague; N. DE LA PLATA CABALLERO (2003), *Control jurídico del dopaje: legalidad y efectividad*, Gymnos, Madrid, y A. PALOMAR OLMEDA (2006a), *El deportista en el mundo: su régimen jurídico en las reglamentaciones de los Estados y de las Federaciones Internacionales*, Dykinson, Madrid.

<sup>67</sup> Respecto a los controles de dopaje fuera de competición realizados a deportistas con licencia extranjera que se encuentren en España, artículo 31 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>68</sup> Comisión Cantabria Antidopaje (Decreto 26/2002, de 7 de marzo), Comisión Antidopaje de Cataluña y Comisión para la Protección de la Salud del Deportista de Cataluña (Decreto 130/2002, de 30 de abril), Comisión Antidopaje de Canarias (Decreto 164/2004, de 30 de noviembre), Comisión Regional Antidopaje de Castilla y León (Decreto 53/2006, de 27 de julio), Comisión Antidopaje del Deporte de las Illes Balears (Ley 14/2006, de 17 de octubre, del Deporte de las Illes Balears), y Comisión Regional Antidopaje de la Región de Murcia (Ley 2/2000, de 12 de julio, del Deporte de la Región de Murcia).

El artículo 1.9 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, dispone a este respecto lo siguiente: «En el ámbito de sus competencias, corresponde a las Comunidades Autónomas promover e impulsar la realización de una política de prevención, de control y de represión de la utilización de productos, sustancias y métodos no reglamentarios o prohibidos en el deporte e impulsar una política de lucha contra la utilización de esos productos, sustancias y métodos en los restantes ámbitos de la actividad deportiva».

la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, señala que «en el supuesto de que existiesen Agencias Antidopaje en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se constituirá en el seno de la Agencia Estatal Antidopaje un órgano de participación de las mismas para la información, debate y cooperación respecto de las políticas públicas del Estado en materia de dopaje».

Es obvio, pues, que las referidas exclusiones no han impedido la búsqueda de fórmulas de colaboración y consenso por parte de la legislación estatal, máxime en el actual escenario de cooperación entre los agentes antidopaje. Siendo precisamente en el plano interadministrativo donde dichas relaciones están llamadas a ocupar un lugar destacado, tal como se colige de numerosas previsiones a lo largo de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre<sup>69</sup>: entre ellas, verbigracia, las que garantizan la presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en los organismos competentes del Estado (Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje<sup>70</sup> y Agencia Estatal Antidopaje<sup>71</sup>); las que configuran a esta Agencia Estatal Antidopaje especialmente como una entidad de cooperación, «de forma que el conjunto de Administraciones públicas que tienen competencias en materia deportiva pueden disponer de un marco común de actuación, compartiendo recursos, infraestructuras, experiencias, avances científicos e iniciativas, destinadas a erradicar el dopaje del deporte [...]»<sup>72</sup>; el mismo Título IV de la Ley, donde se prevé un sistema de información administrativa que permitirá poner a disposición de las Comunidades Autónomas la información más relevante y contrastada, o la disposición adicional novena, sobre instrumentos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas a efectos de la expedición, reconocimiento y realización conjunta o recíproca de la tarjeta de salud de los deportistas; todo ello en el marco general del artículo 1.10, a cuyo tenor «el Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas promoverán los mecanismos de cooperación para armonizar criterios de aplicación de la normativa contra el dopaje, cumplir las obligaciones internacionales asumidas por España y lograr la mayor coordinación posible de las actuaciones en la materia por parte de los poderes públicos [...]».

Aunque es, con toda seguridad, en el capítulo de la eficacia general de

<sup>69</sup> En cuanto a la necesaria coordinación entre los órganos estatales y las organizaciones deportivas internacionales, véanse los artículos 1.10, 3.2 y 30 y ss. de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, sin perjuicio de la armonización que resulte de los instrumentos internacionales.

<sup>70</sup> «Para el ejercicio de las funciones previstas en el apartado siguiente, se crea la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, órgano colegiado adscrito al Consejo Superior de Deportes, integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, Federaciones Deportivas Españolas, Ligas Profesionales, deportistas y por personas de reconocido prestigio en los ámbitos científico-técnico, deportivo, médico y jurídico» (art. 3.1 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>71</sup> «La estructura orgánica y funciones de la Agencia Estatal Antidopaje se determinará conforme a lo dispuesto al respecto en la legislación reguladora de las Agencias Estatales. En todo caso, la Agencia Estatal Antidopaje contará con un órgano de participación, coordinación y seguimiento en el que estarán representados los órganos y organismos competentes en materia de deporte y salud de las Comunidades Autónomas» (art. 4.3 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>72</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, apartado IV.

las sanciones donde la convergencia entre los distintos sistemas y agentes antidopaje adquiere una especial y controvertida trascendencia<sup>73</sup>. Pues si ya el artículo 7 del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, establecía que «las sanciones impuestas en aplicación de la normativa de represión del dopaje en cualquier orden federativo, sea internacional, estatal o autonómico, producirán efectos en todo el territorio español»<sup>74</sup>, el actual artículo 22.1 de la Ley Orgánica 7/2006 dispone —en un desafortunado juego de remisiones— que «la imposición de sanciones relacionadas con el dopaje en el deporte constituye un supuesto de imposibilidad para obtener o ejercer los derechos derivados de la licencia deportiva en cualquier ámbito territorial, en los términos previstos en el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte». Precepto que, una vez modificado por la disposición final primera de aquélla, determina lo siguiente: «[...] Estarán inhabilitados para obtener una licencia deportiva que faculte para participar en las competiciones oficiales de ámbito estatal los deportistas que hayan sido sancionados por dopaje, tanto en el ámbito estatal como en el internacional, mientras se encuentren cumpliendo la sanción respectiva. Esta inhabilitación impedirá, igualmente, que el Estado reconozca o mantenga la condición de deportista de alto nivel»; a lo que se añade: «El Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas acordarán los mecanismos que permitan extender los efectos de estas decisiones a los ámbitos competenciales respectivos, así como dotar de reconocimiento mutuo a las inhabilitaciones para la obtención de las licencias deportivas que permitan participar en competiciones oficiales [...]». No obstante, hay que tener en cuenta que estas reglas han sido suavizadas por el apartado 2 del ya citado artículo 22, conforme al cual, «cuando la sanción haya sido impuesta por un órgano diferente de los previstos en la presente Ley, los deportistas podrán instar del Comité Español de Disciplina Deportiva la declaración de compatibilidad de la sanción impuesta con el ordenamiento jurídico español, en lo que se refiere a los principios que informan la potestad sancionadora pública»<sup>75</sup>. Y en cuanto a las sanciones impuestas a deportistas y demás personas con licencia española por parte de organizaciones internacionales a las que estén adscritas las respectivas Federaciones Deportivas españolas, el artículo 33 prescribe

<sup>73</sup> Toda vez que la doctrina no ha dudado en criticar esta eficacia general de las sanciones en materia de dopaje deportivo, por su extralimitación competencial e inseguridad jurídica. Véanse A. PALOMAR OLMEDA (1997: 132 ss.), y (2004b), «La regulación del dopaje en el deporte», en J. ESPARTERO CASADO (Coord.), *Introducción al Derecho del Deporte*, Dykinson, Madrid, pág. 363; E. GAMERO CASADO (2003), *Las sanciones deportivas: régimen disciplinario, violencia, espectáculo y dopaje*, Bosch, Barcelona, págs. 548 y ss., y M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006), «El Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte: algunas reflexiones tras su aprobación por el Consejo de Ministros», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16, pág. 417.

<sup>74</sup> Y su Preámbulo, que tal disposición «cuida de establecer por primera vez y con claridad que la eficacia de las sanciones recaídas en este orden disciplinario producirán efectos en todo el territorio español, sin importar el orden federativo en que estaban impuestas».

<sup>75</sup> «El procedimiento a seguir para efectuar esta reclamación —concluye el apartado— se establecerá reglamentariamente».

que «se aplicarán en España y producirán la suspensión de la licencia federativa y la inhabilitación para participar en competiciones oficiales a que se refieren el artículo 22 de esta Ley y el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, salvo que el Comité Español de Disciplina Deportiva declare la sanción como contraria al ordenamiento jurídico español»<sup>76</sup>. En definitiva, eficacia general pero matizada por la posible intervención del Comité Español de Disciplina Deportiva, y más flexible y razonable en todo caso respecto a los distintos sistemas autonómicos.

En otro orden de cosas, resulta importante poner de manifiesto que otra de las alternativas de estudio, dentro del *ius puniendi* del Estado, viene dada por la represión penal de las conductas relacionadas con el dopaje deportivo. Precisamente una de las novedades de mayor eco introducidas por la Ley Orgánica 7/2006 ha consistido en la inclusión de un nuevo artículo 361 bis en el Código Penal, con el objeto de castigar al entorno del deportista responsable de la comercialización y dispensación sin control de productos prohibidos<sup>77</sup>, en respuesta a la política criminal aprobada por el Gobierno en el Plan de Acción Integral contra el Dopaje en el Deporte, de febrero de 2005<sup>78</sup>. Al margen de la valoración que merezca el establecimiento de

<sup>76</sup> En este sentido, conviene recordar el artículo 16.g) del Convenio de la UNESCO contra el Dopaje en el Deporte, por el que los Estados Parte se comprometen a reconocer mutuamente los procedimientos de control del dopaje de toda organización antidopaje y la gestión de los resultados de las pruebas clínicas, incluidas las sanciones deportivas correspondientes, que sean conformes con el Código Mundial Antidopaje.

<sup>77</sup> La redacción de este nuevo tipo penal, a tenor del artículo 44 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, es la siguiente:

«1. Los que, sin justificación terapéutica, prescriban, proporcionen, dispensen, suministren, administren, ofrezcan o faciliten a deportistas federados no competitivos, deportistas no federados que practiquen el deporte por recreo, o deportistas que participen en competiciones organizadas en España por entidades deportivas, sustancias o grupos farmacológicos prohibidos, así como métodos no reglamentarios, destinados a aumentar sus capacidades físicas o a modificar los resultados de las competiciones, que por su contenido, reiteración de la ingesta u otras circunstancias concurrentes, pongan en peligro la vida o la salud de los mismos, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, de dos a cinco años.

2. Se impondrán las penas previstas en el apartado anterior en su mitad superior cuando el delito se perpetre concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Que la víctima sea menor de edad.
- 2.<sup>a</sup> Que se haya empleado engaño o intimidación.
- 3.<sup>a</sup> Que el responsable se haya prevalido de una relación de superioridad laboral o profesional».

<sup>78</sup> Como señala la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «entre las 59 medidas aprobadas, se incluía la puesta en marcha de un grupo operativo de intervención, en el seno de la Comisaría General de Policía Judicial, especializado en la persecución de las redes de dopaje, así como la creación por parte de la Fiscalía General del Estado de una unidad especializada en la persecución de delitos relacionados con el dopaje en el deporte».

este nuevo ilícito penal<sup>79</sup>, es evidente que el Derecho penal está llamado a constituir la última ratio dentro del ordenamiento punitivo del Estado, en favor de lo que sigue considerándose el marco general de represión del dopaje deportivo, fruto de la potestad disciplinaria de la Administración<sup>80</sup>. Siendo esta responsabilidad administrativa disciplinaria, como se ha dicho, el objeto de atención de nuestro estudio, además de las medidas preventivas y de control que acaban de completar el diseño jurídico del instituto abordado.

Por lo que se refiere al apartado de las inclusiones, simplemente dejar constancia del protagonismo que, junto a la organización administrativa del Estado *stricto sensu*<sup>81</sup>, corresponde a las Federaciones Deportivas españolas<sup>82</sup>,

<sup>79</sup> Téngase en cuenta al respecto el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley, de 10 de noviembre de 2005. Dentro de la doctrina penalista, se ha mostrado contrario a la previsión de un delito específico de dopaje, en favor de los tipos penales generales, M. DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO (1994), «Represión y prevención penal del dopaje en el deporte. Relaciones entre Derecho, deporte y dopaje, con especial atención a la perspectiva jurídicopenal», *Huarte de San Juan. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pública de Navarra. Derecho I*, págs. 103-127. A la luz del Anteproyecto de la Ley, llevan a cabo un análisis crítico y pormenorizado del nuevo tipo penal, proponiendo un tipo alternativo, J. M. COMPAÑY CATALÁ y E. BASAULI HERRERO (2006), «La actividad deportiva y el dopaje: aspectos penales», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17, págs. 41-74. M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 418), por su parte, ponen de manifiesto que la previsión de la nueva figura delictiva, que es calificada de alternativa de política criminal atractiva pero comprometedor, «criminaliza al entorno más cercano al deportista, en detrimento de la consideración de éste como sujeto activo del delito, desechando la opción de otros países que sitúan al deportista en el epicentro de la autoría, y como continuación a la posición mayoritaria en los ordenamientos europeos y latinoamericanos». Véanse, asimismo, A. ESER (2000), «Deporte y Justicia Penal», *Revista Penal*, núm. 6, págs. 53-66; F. MORENO CARRASCO (2005), «Dopaje deportivo. Elementos para una valoración delictiva del comportamiento», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 13, págs. 59-93, y L. F. REY HUIDOBRO (2006), «Repercusiones penales del dopaje deportivo», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16, págs. 93-109.

<sup>80</sup> Sin perjuicio, naturalmente, de los principios *non bis in idem* y prevalencia de la jurisdicción penal, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. Véanse, entre otros, los trabajos de T. QUINTANA LÓPEZ (1986), «El principio *non bis in idem* y la responsabilidad administrativa de los funcionarios», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 52, págs. 585-597; A. NIETO GARCÍA (1990), «El principio *non bis in idem*», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 28, págs. 157-170; F. J. DE LEÓN VILLALBA (1998), *Acumulación de sanciones penales y administrativas: sentido y alcance del «principio ne bis in idem»*, Bosch, Barcelona; G. BENLLOCH PETIT (1998), «El principio de *non bis in idem* en las relaciones entre el Derecho Penal y el Derecho disciplinario», *Revista del Poder Judicial*, núm. 51, págs. 303-376; J. MESEGUER YEBRA (2000), *El principio non bis in idem en el procedimiento administrativo sancionador*, Bosch, Barcelona; J. MUÑOZ LORENTE (2001), *La nueva configuración del principio non bis in idem*, La Ley-Actualidad, Madrid; T. CANO CAMPOS (2001), «*Non bis in idem*, prevalencia de la vía penal y teoría de los concursos en el Derecho administrativo sancionador», núm. 156 de esta REVISTA, págs. 191-249; B. MARINA JALVO (2003), «La problemática solución de la concurrencia de sanciones administrativas y penales», núm. 162 de esta REVISTA, págs. 175-188, y M.<sup>a</sup> J. GALLARDO CASTILLO (2006), «La concurrencia de sanciones penales y administrativas: una prohibición en desuso», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 61, págs. 55-87.

<sup>81</sup> Véase *infra* las importantes y controvertidas novedades introducidas en materia de organización estatal a la luz de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>82</sup> J. ESTEVE PARDO (1985), «Las asociaciones de configuración legal. El caso de las Federaciones Deportivas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, págs. 113-121; A. CAMPS POVILL (1996), *Las Federaciones Deportivas. Régimen jurídico*, «Prólogo» de José Luis CARRETERO LESTÓN, Civitas, Madrid; E. GAMERO CASADO (2002), «Naturaleza y régimen jurídico de las Federaciones Deportivas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 8, págs. 25-49;

amén de otras entidades deportivas y/o profesionales<sup>83</sup>, en la puesta en práctica del modelo de intervención administrativa estatal diseñado por la Ley Orgánica 7/2006. Baste señalar que dos de las competencias más importantes de este régimen jurídico: la realización material de los controles y la instrucción y resolución de los expedientes disciplinarios, han sido atribuidas con carácter general e inicialmente a las Federaciones Deportivas españolas, conforme a los artículos 11.1 y 27, respectivamente<sup>84</sup>. No en vano dichas asociaciones de utilidad pública<sup>85</sup> han estado vinculadas tradicionalmente al concepto de Administración corporativa<sup>86</sup> o, si se quiere, al alternativo discurso de los agentes privados colaboradores de la Administración<sup>87</sup>, que pueden ejercer la potestad pública sancionadora a través de sus

K. LARUMBE BEAIN (2005), «El ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de las Federaciones Deportivas Españolas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 14, págs. 247-250; A. PALOMAR OLMEDA (2006b), *Manual de gestión de Federaciones Deportivas*, Aranzadi, Navarra.

<sup>83</sup> Disposición adicional octava de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. Por todos, M. FUERTES LÓPEZ (1992), *Asociaciones y sociedades deportivas*, «Prólogo» de Francisco SOSA WAGNER, Marcial Pons, Madrid; R. TEROL GÓMEZ (1998), *Las Ligas Profesionales*, «Prólogo» de Gabriel REAL FERRER, Aranzadi, Pamplona.

<sup>84</sup> Véanse *infra* todas las novedades referidas a estos aspectos en la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. A tenor del artículo 27.1, «la potestad disciplinaria en materia de dopaje corresponde al Consejo Superior de Deportes y, por delegación, en los términos previstos en esta Ley, a las Federaciones Deportivas Españolas».

<sup>85</sup> En concreto, «Entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente al de sus asociados», integradas por «Federaciones Deportivas de ámbito autonómico, Clubes Deportivos, deportistas, técnicos, jueces y árbitros, Ligas Profesionales si las hubiere y otros colectivos interesados que promueven, practican o contribuyen al desarrollo del deporte» (arts. 30 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 1 del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas).

<sup>86</sup> A pesar del tenor literal de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y del Real Decreto 1835/1991, de 20 de diciembre, sobre Federaciones Deportivas Españolas y Registro de Asociaciones Deportivas, que las califican de «Entidades asociativas privadas», aun reconociendo a renglón seguido el ejercicio por las mismas de funciones públicas de carácter administrativo por delegación, «actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública». Desde una perspectiva general, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1972), *Derecho Administrativo, Sindicatos y autoadministración*, IEAL, Madrid, y L. COSCULLUELA MONTANER (1994), «Nuevas tendencias en la regulación de las Corporaciones de Derecho público en el Derecho español», en *Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo: Administración instrumental* (Coord.: A. PÉREZ MORENO), vol. I, Civitas, Madrid, págs. 349-361.

<sup>87</sup> Frente a la categoría de la participación privada, reservada a cualquier intervención menor de los particulares, ya sea procedimental en el curso de la formación de actos y disposiciones administrativas, o a través de la inserción del ciudadano o asociación privada en el propio aparato burocrático. Sobre el fenómeno de la intervención privada en el campo administrativo, G. ZANOBINI (1920), «L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici», en V. E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, vol. II, Milano, 1920, págs. 235 y ss.; F. GENY (1930), *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, París; S. MUÑOZ MACHADO (1977), «Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de participación en la Administración», núm. 84 de esta REVISTA, págs. 519-535; M. SÁNCHEZ MORÓN (1980), *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, y (1991) «Participación, neocorporativismo y Administración económica», en *Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría: Estudios sobre la Constitución española* (Coord.: S. MARTÍN-RETORTILLO), vol. V, Civitas, Madrid, págs. 3943-3977; A. OJEDA MARÍN (1982), «Entidades privadas colaboradoras de la Administración en el ámbito técnico», en *Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos* (Coord.: C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA), IEAL, Madrid, págs. 609-622; F. SAINZ MORENO (1983), «Ejercicio pri-



propios órganos disciplinarios<sup>88</sup>, y cuyas resoluciones son susceptibles de control contencioso-administrativo, una vez agotada la vía administrativa, ante el Comité Español de Disciplina Deportiva<sup>89</sup>.

#### IV. EL MODELO DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL

1. *El punto de partida en la articulación de un marco general de control y represión del dopaje: la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, y otras normas de desarrollo*

Aunque, como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «los primeros pasos para establecer controles antidopaje en nuestro sistema deportivo se dieron en la década de los años 60 del pasado siglo», cuando comenzó a funcionar el laboratorio del Consejo Superior de Deportes para el control del dopaje, España no contó con un verdadero sistema articulado de control y represión, más allá de los cuadros de infracciones y sanciones o procedimientos de verificación previstos en los reglamentos federativos, hasta la aprobación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y ulterior batería de normas reglamentarias reguladoras de los diversos aspectos del dopaje. Un novedoso régimen jurídico que, oportunamente actualizado y pautado por la reglamentación internacional, «ha permitido afrontar los nuevos retos del dopaje en el deporte de acuerdo con los estándares internacionales más exigentes establecidos por el COI y la AMA», pero que se hallaba ya necesitado de reformas y actualizaciones, a raíz sobre todo de los imperativos de armonización internacional dimanantes del Código Mundial Antidopaje y la más reciente Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO.

---

vado de funciones públicas», núms. 100-102 (II) de esta REVISTA, págs. 1699-1783; E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1989), «Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa», en *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí* (Coord.: R. GÓMEZ-FERRER MORANT), Civitas, Madrid, págs. 437-452; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (1996), *El Derecho Administrativo Privado*, Montecorvo, Madrid; F. SOSA WAGNER (1999), «Las fronteras del sector público», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 11, págs. 63-92; C. PADRÓS REIG (2001), *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Tecnos, Madrid; J. BERMEJO VERA (2002), «Privatización y el nuevo ejercicio de función pública por particulares», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 20, págs. 299-320, y A. FERNÁNDEZ GARCÍA (2005), *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*, «Prólogo» de Francisco SOSA WAGNER, INAP, Madrid.

<sup>88</sup> En materia de dopaje, como se verá, en única instancia federativa y en un plazo legal determinado (arts. 27 y 28 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>89</sup> Respecto a las resoluciones de dopaje, revisión administrativa especial bajo fórmula arbitral, en los términos del artículo 29 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre; y ulterior recurso contencioso-administrativo en única instancia y por procedimiento abreviado, en virtud del último apartado de dicho precepto tras las reformas introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por la disposición final segunda de aquélla. Véase *infra* el apartado relativo a la revisión de las sanciones.

Se hace preciso, pues, hacer un repaso por este —hasta hace poco— marco de represión del dopaje deportivo, abanderado por el Título VIII de la Ley 10/1990, del Deporte, y desarrollado bajo la autoridad de la Comisión Nacional Antidopaje, no sólo por la proyección que ha tenido en la consolidación jurídica de la institución, sino por su inevitable conexión con la actual Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, la cual ha partido de dicha realidad normativa e institucional para introducir importantes novedades, más allá de las exigencias derivadas del Derecho transitorio<sup>90</sup>.

El acervo normativo, la organización institucional, las funciones preventivas, de control y represión administrativa, en concreto, serán los distintos aspectos que, enhebrados, nos permitan tener un conocimiento de conjunto de este régimen jurídico<sup>91</sup>, en buena medida superado:

a) Con anterioridad a la aprobación y entrada en vigor de la Ley específica sobre salud y dopaje deportivo, el *régimen jurídico* en la materia ha estado integrado fundamentalmente por normas de carácter reglamentario, a partir de la Ley 10/1990, del Deporte, actualizada a efectos del dopaje por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social<sup>92</sup>. Entre esas disposiciones cabe citar el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, modificado por el Real Decreto 1642/1999, de 22 de octubre, a fin de extender la potestad disciplinaria a los médicos y auxiliares que prescriben o suministran sustancias prohibidas, así como a cualquier componente del equipo técnico de acuerdo con las normas federativas de cada modalidad deportiva; el Reglamento General de Disciplina Deportiva, aprobado por Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, como primer eslabón del sistema disciplinario deportivo estatal

<sup>90</sup> Véanse las últimas disposiciones de la misma; en particular, sus tres disposiciones transitorias.

<sup>91</sup> Entre otros trabajos, *in extenso*, L. ÁLVAREZ-SANTULLANO PLANAS (1993), «La lucha contra el dopaje. Marco legal», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 1, págs. 87-95; R. TEROL GÓMEZ (1996), «La vertiente disciplinaria de los procedimientos de control del dopaje», *Justicia Deportiva*, núm. 2, págs. 25-26; A. PALOMAR OLMEDA (1997: 121-148), y (2004a), *El dopaje en el deporte. Un intento de elaborar una visión sosegada y constructiva*, Dykinson, Madrid; A. PALOMAR OLMEDA, C. RODRÍGUEZ BUENO y A. GUERRERO OLEA (1999: 40 ss.); E. GAMERO CASADO (2003: 531 ss.); S. MILANS DEL BOSCH (2004), «Tutela judicial efectiva y dopaje deportivo», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, págs. 5-12; A. MILLÁN GARRIDO (2005), «La lucha contra el dopaje en el Derecho español: síntesis normativa», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 125-179; A. DE ASÍS ROIG e I. HERNÁNDEZ SAN JUAN (2006), *Estudios sobre el dopaje en el deporte*, Dykinson, Madrid, e I. COLOMER HERNÁNDEZ (2006), «Dopaje y derecho a la prueba del deportista», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16, págs. 17-37.

<sup>92</sup> Esta reforma introdujo la obligación de información y localización permanente de los deportistas, a través de la modificación de los artículos 58.1, 76.1.d) y 79.1.f) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Una reforma que afectó a otros aspectos de la Ley del Deporte y sucedió a las anteriores de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991; la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, reguladora del Impuesto sobre Sociedades, y la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Véase R. BARBA SÁNCHEZ (2003), «Comentario a la modificación de la Ley del Deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 9, págs. 63-85.

tras el Título XI de la Ley 10/1990, del Deporte, por el que se rige el procedimiento disciplinario conforme al artículo 9 y disposición adicional única del citado Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero<sup>93</sup>; el Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, por el que se establece la composición y funciones de la Comisión Nacional Antidopaje<sup>94</sup>, modificado por el Real Decreto 255/2004, de 13 de febrero, «a efectos de agilizar la eficacia y capacidad de respuesta de este órgano en la lucha contra el dopaje en el deporte»<sup>95</sup>; el Real Decreto 112/2000, de 28 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista, y la Orden Ministerial de 11 de enero de 1996, relativa a las normas generales para la realización de controles de dopaje y condiciones generales para la homologación y funcionamiento de laboratorios no estatales de control del dopaje en el deporte; amén de las correspondientes normas estatutarias o reglamentarias de las Federaciones Deportivas españolas, Ligas Profesionales y Agrupaciones de Clubes Deportivos de ámbito estatal, una vez adaptadas a dicha normativa. Asimismo, tal como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «la aprobación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico permitió el establecimiento de controles en la venta de medicamentos sin la correspondiente autorización».

En cuanto a la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, de aplicación en las competiciones oficiales de ámbito estatal o, fuera de ellas, a los deportistas con licencia para participar en dichas competiciones, es aprobada periódicamente por Resolución de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, a propuesta de la Comisión Nacional Antidopaje, una vez actualizada conforme a la normativa internacional<sup>96</sup>. En concreto, por Resolución de 21 de diciembre de 2006 este Organismo aprobó la última lista, con el fin de adecuar la anterior<sup>97</sup> a los nuevos requerimientos internacionales y, en especial, a la nueva lista adoptada para 2007 en el seno del Convenio contra el Dopaje del Consejo de Europa. En los anexos de la Resolución, donde se contiene el actual listado, junto a la correspondencia con

<sup>93</sup> Pese a la remisión normativa que establece en materia de dopaje, en su disposición final primera: «Se autoriza al Ministro de Educación y Ciencia para que, con intervención de la Comisión Nacional Antidopaje, previo el cumplimiento de los trámites legales correspondientes y con los límites establecidos en la Ley del Deporte y en el presente Real Decreto, concrete las peculiaridades disciplinarias en materia de dopaje y, especialmente, lo que se refiere al procedimiento de toma de muestras, la forma de custodia de las mismas, el derecho al contraanálisis, la determinación cuantitativa que produce la infracción y, en general, cuantas otras cuestiones sean precisas para compaginar la represión de dicha práctica con el régimen propio de las sanciones administrativas».

<sup>94</sup> Derogatorio del anterior Real Decreto 48/1992, de 24 de enero.

<sup>95</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, apartado III.

<sup>96</sup> Artículos 56.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 1.2 del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje. Conforme a este último precepto, «el listado de sustancias, grupos farmacológicos, métodos y manipulaciones prohibidas se publicarán en el "Boletín Oficial del Estado" por Resolución del Secretario de Estado-Presidente del Consejo Superior de Deportes».

<sup>97</sup> Aprobada por Resolución de 21 de diciembre de 2005, que fue modificada por Resolución de 9 de enero de 2006.

los anexos del artículo 2 del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, se distingue entre sustancias y métodos prohibidos en competición y fuera de competición (como sustancias prohibidas: anabolizantes, hormonas y sustancias relacionadas, beta-2 agonistas, antagonistas estrogénicos, diuréticos y otras sustancias enmascarantes; como métodos ilícitos: el incremento en la transferencia de oxígeno, la manipulación química y física, y el dopaje genético), sustancias prohibidas sólo en competición (estimulantes, analgésicos narcóticos, cannabis y derivados, y glucocorticosteroides) y sustancias prohibidas sólo en determinados deportes (alcohol y betabloqueantes)<sup>98</sup>. El anexo VI, por su parte, recoge las normas que han de regir la concesión de autorizaciones para el uso terapéutico, cuyas solicitudes deben presentarse ante el Comité de Autorizaciones para el Uso Terapéutico, compuesto por un mínimo de seis miembros nombrados por la Comisión Nacional Antidopaje, salvo en los supuestos de determinadas sustancias usadas para el tratamiento de enfermedades frecuentes, para las que se establece un proceso abreviado de solicitud ante la Comisión Antidopaje de la Federación Deportiva correspondiente u órgano federativo dispuesto a tal fin.

A los recientes compromisos internacionales asumidos por España y a las exigencias de publicidad en relación con esta lista de sustancias y métodos prohibidos se refiere, precisamente, el artículo 12 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre<sup>99</sup>.

b) El *modelo institucional* al servicio del control y represión del dopaje en el deporte de competencia estatal ha descansado tanto en el Consejo Superior de Deportes, en cuanto organismo autónomo de la Administración General del Estado con competencias en la materia, como en las Federaciones Deportivas españolas, con sus correspondientes Comisiones Antidopaje<sup>100</sup> y órganos disciplinarios de única o doble instancia (Comité de Competición y Comité de Apelación)<sup>101</sup>. Los órganos de tutela del Consejo Superior de Deportes en este específico ámbito han sido la Comisión Nacional Antidopaje y la Comisión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista, que, junto al Comité Español de Disciplina Deportiva, en el vértice de la estructura orgánica disciplinaria del Estado<sup>102</sup>, han completado el diseño de la organización nacional contra el dopaje.

<sup>98</sup> Además, se explicitan las sustancias y métodos prohibidos en galgos (anexo IV) y las sustancias y procedimientos prohibidos en competiciones hípcas (anexo V).

<sup>99</sup> Téngase en cuenta, a este respecto, que el anexo I de la Convención Antidopaje de la UNESCO, relativo a la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, ha sido ya modificado con ocasión de la primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención, celebrada en París el 7 de febrero de 2007 (publicado en el *BOE* núm. 102, de 28 de abril de 2007). En cuanto a las autorizaciones de uso terapéutico, véanse los artículos 3.2.2.h) y 7.4 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>100</sup> R. UREÑA DURÁN (2002), «Las Comisiones Antidopaje en el ámbito federativo. La experiencia del baloncesto», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7, págs. 159-166.

<sup>101</sup> Artículo 6.2.c) del Reglamento General de Disciplina Deportiva, aprobado por Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre. Téngase en cuenta que, conforme al artículo 28.4 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, los procedimientos en materia de dopaje se sustanciarán en sede federativa en única instancia.

<sup>102</sup> «El Comité Español de Disciplina Deportiva es el órgano de ámbito estatal, adscrito

Entre estos órganos colegiados adscritos al Consejo Superior de Deportes, cabe destacar el papel desempeñado por la Comisión Nacional Antidopaje en la supervisión y efectiva aplicación de la normativa vigente a lo largo de todos y cada uno de los estadios en que se materializa el proceso de intervención<sup>103</sup>. Análoga a la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos, se halla integrada por representantes de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Comité Olímpico Español y Comité Paralímpico Español, Federaciones Deportivas españolas, Ligas u Organizaciones Profesionales, Asociaciones españolas de Deportistas y personas de reconocido prestigio en el ámbito técnico, deportivo y jurídico. Modificada en el año 2004<sup>104</sup> en aras a conseguir una optimización de su funcionamiento mediante una simplificación de su estructura, cuenta en concreto con los siguientes órganos: Presidente, Secretario, Pleno (con quince vocales, además del Presidente y Secretario), Comisión Permanente (con seis vocales, aparte del Presidente y Secretario<sup>105</sup>), junto a la Subcomisión de Evaluación y Control, órgano técnico cuyas funciones fueron redefinidas con ocasión de la reforma del 2004<sup>106</sup>.

c) A la normativa anterior no le era desconocida la *faceta preventiva* como principal baluarte para conseguir un deporte limpio y saludable, en sintonía con la relevancia que a dicha vertiente han dado los documentos internacionales. Según el Preámbulo del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, «aunque las mejores vías para la solución de este problema vengan de la mano de las actuaciones preventivas, y sin renunciar a las mismas, es preciso establecer un sistema sancionador adecuado a la gravedad del problema». Así, en el marco de las competencias generales reconocidas al Consejo Superior de Deportes por el artículo 8.f) y g) de la Ley 10/1990, del Deporte, en orden a «promover e impulsar la investigación científica en materia deportiva [...]» y las oportunas «medidas de prevención [...] del uso

---

orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, decide en última instancia, en vía administrativa, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia. Las resoluciones del Comité Español de Disciplina Deportiva podrán ser objeto de recurso en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo» (arts. 84.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 58 del Reglamento General de Disciplina Deportiva, aprobado por Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre). Véase R. ANDRÉS MOMBIEDRO (1994), «El Comité Español de Disciplina Deportiva», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 3, págs. 91-99.

<sup>103</sup> Sobre la organización y funciones de este órgano, A. MILLÁN GARRIDO (2005: 133 ss.).

<sup>104</sup> En virtud del Real Decreto 255/2004, de 13 de febrero, por el que se reformó el Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, sobre composición y funciones de la Comisión Nacional Antidopaje.

<sup>105</sup> Por invitación del Presidente, podrán asistir además a las sesiones de este órgano asesores independientes, con derecho a voz pero no a voto.

<sup>106</sup> Conforme a la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «las funciones que esta Ley atribuye a la nueva Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje serán ejercidas hasta su efectiva creación, respectivamente, por la Comisión Nacional Antidopaje y la Comisión Nacional de Salud del Deportista». Por su parte, el artículo 3.3 y la disposición final sexta se remiten a la aprobación del correspondiente Reglamento de composición y régimen de funcionamiento de la nueva Comisión, que contará en todo caso con dos Subcomisiones específicas relativas a las funciones de protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte.

de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios [...]», han venido a corresponder a la Comisión Nacional Antidopaje las distintas iniciativas de propuesta y coordinación a nivel estatal de acciones preventivas en educación, estudio e información, conforme a los artículos 57.2 de la Ley 10/1990, del Deporte, y 2 del Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, sobre su composición y funciones<sup>107</sup>.

d) Previo al procedimiento disciplinario *stricto sensu*, el procedimiento de control antidopaje consiste en una fase previa de recogida y posterior análisis de muestras, que concluye con el acta donde se recogen los resultados del análisis o contraanálisis, junto a la ulterior comunicación de tales resultados por el laboratorio de control a la Federación correspondiente, y por ésta al órgano disciplinario competente y a la Comisión Nacional Antidopaje<sup>108</sup>. Las reglas y protocolo de dicho procedimiento se fijan por la Comisión Nacional Antidopaje, conforme a la Orden Ministerial de 11 de enero de 1996, por la que se establecen las normas generales para la realización de controles de dopaje y las condiciones generales para la homologación y funcionamiento de laboratorios no estatales de control del dopaje en el deporte. Mientras la relación de competiciones oficiales de ámbito estatal en que el control es obligatorio, así como el número mínimo de controles obligatorios que deben realizarse en cada deporte o modalidad, en competición y fuera de competición, los determina la Comisión Nacional Antidopaje, dichos controles pueden ser ordenados por el Consejo Superior de Deportes, las Federaciones Deportivas españolas, las Ligas Profesionales o la Comisión Nacional Antidopaje. Según el artículo 58 de la Ley 10/1990, del Deporte, hoy expresamente derogado por la Ley Orgánica 7/2006, del Dopaje, «las Federaciones Deportivas Españolas procurarán los medios para la realización de los controles», y los ensayos analíticos en las competiciones de ámbito estatal «deberán realizarse en laboratorios estatales u homologados por el Estado». Téngase en cuenta que tanto el laboratorio del Consejo Superior de Deportes como el del Instituto Municipal de Investigación Médica de Barcelona han sido homologados internacionalmente por el COI en 1982 y 1985, respectivamente, formando parte de la red de laboratorios acreditados por la AMA<sup>109</sup>. Por último, significar que, tras la reforma del año 2002 en la Ley del Deporte<sup>110</sup>, los deportistas con licencia para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal tienen la obligación de facilitar

<sup>107</sup> En cuanto a las funciones preventivas que corresponden a las Federaciones Deportivas, G. DE LA IGLESIA PRADOS (2005), «Las Federaciones Deportivas y su necesario protagonismo en la lucha contra el dopaje», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 299 y ss.

<sup>108</sup> C. RODRÍGUEZ BUENO (2002), «Perspectiva actual de la detección de las sustancias dopantes en el deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7, págs. 29-35.

<sup>109</sup> Además, tal como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «ambos laboratorios españoles tienen la acreditación de calidad, según la norma ISO 17025, que certifica la idoneidad y excelencia tecnológica de su personal, de sus instalaciones, así como de sus protocolos y procedimientos de actuación».

<sup>110</sup> En virtud de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que afectó a sus artículos 58.1, 76.1.d) y 79.1.f).

los datos que permitan en todo momento su localización, incluyendo su programa de entrenamiento<sup>111</sup>.

e) En sede *responsabilidad disciplinaria*, el aspecto más relevante, sin duda, ha sido el marco sancionador homogéneo aplicable a toda organización deportiva<sup>112</sup> articulado por el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, en desarrollo del artículo 76.1.d) de la Ley 10/1990, del Deporte (precepto derogado expresamente por la actual Ley Orgánica 7/2006, en favor del nuevo apartado octavo del artículo 76, que remite ya a dicha legislación específica la tipificación de las infracciones en materia de dopaje deportivo<sup>113</sup>). Sin perjuicio, pues, de la oportuna ampliación del listado por parte de los estatutos y reglamentos federativos, este reglamento recogía como Derecho necesario e indispensable las siguientes cinco infracciones, todas ellas calificadas como muy graves:

- Utilización de las sustancias y grupos farmacológicos prohibidos, así como los métodos no reglamentarios destinados a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones: tipo sustancial anudado a las secciones I y II de la lista de sustancias y métodos prohibidos *ex* artículo 2.1 y 2 del Real Decreto 255/1996, y sólo aplicable a deportistas.
- Promoción o incitación a la utilización de tales sustancias o métodos. Según el artículo 1.1.b) del Real Decreto 255/1996, «se considera promoción la dispensa o administración de tales sustancias, así como la colaboración en la puesta en práctica de los métodos no reglamentarios». Además de a los deportistas, esta infracción podía afectar a los clubes, así como a los directivos, técnicos, auxiliares, médicos, jueces y árbitros.
- Negativa a someterse a los controles de dopaje, dentro y fuera de competición, cuando sean exigidos por los órganos y personas competentes; en una suerte de relación de sujeción especial sólo referible a deportistas.
- Cualquier acción u omisión tendente a impedir o perturbar la correcta realización de los procedimientos de represión del dopaje: ver-

<sup>111</sup> Obligación del deportista que, por mucho que haya merecido el juicio de desaprobación doctrinal (por todos, A. PALOMAR OLMEDA, 2004b: 356 ss.), sigue recogándose en el articulado de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, si bien con una redacción más flexible a la espera de su desarrollo reglamentario, aunque haciéndose extensiva a los entrenadores federativos o personales, directivos, clubes y equipos deportivos a los que esté adscrito el deportista [arts. 5.3, 13.3, 14.1.d) y 14.2.a)]. Una obligación también recogida, por cierto, en el artículo 14.3 del Código Mundial Antidopaje y artículo 7.3 del Convenio 135 del Consejo de Europa, de 16 de noviembre de 1989.

<sup>112</sup> Con el fin de «compaginar la autonomía de la organización privada deportiva con el ejercicio de las funciones de ordenación y tutela que en materia deportiva corresponden a los poderes públicos [...]», en términos del Reglamento General de Disciplina Deportiva, de 23 de diciembre de 1992.

<sup>113</sup> Disposición derogatoria única, apartado uno, y disposición final primera, apartado dos, de la misma.

dadero cajón de sastre donde cabía incluir no sólo determinadas conductas de los deportistas, como el incumplimiento de la obligación de información o localización permanente<sup>114</sup>, o como el uso de sustancias o métodos destinados a entorpecer el control analítico recogidos en la sección III del listado de sustancias y métodos prohibidos del artículo 2.6 del Real Decreto 255/1996, junto a cualesquiera otras vías o manipulaciones con los mismos objetivos, sino también acciones u omisiones de los demás sujetos implicados en los procedimientos de represión del dopaje.

- Administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva, que podía dar lugar igualmente a sanciones para los deportistas, clubes, directivos, técnicos, auxiliares, médicos, jueces o árbitros<sup>115</sup>.

Según la concreta infracción cometida, el sujeto responsable, la reincidencia en la infracción y algún otro criterio contemplado en la normativa referida —como la gravedad de la sustancia o método utilizado—, las sanciones disciplinarias oscilaban dentro de una amplia horquilla que iba, en el caso de los deportistas, desde el mero apercibimiento por la no localización del mismo hasta en tres ocasiones<sup>116</sup> a la suspensión o privación de la licencia federativa con carácter temporal<sup>117</sup> o definitivo, junto a la correspondiente multa cuando percibieran retribuciones por su labor<sup>118</sup>; a lo que se unía<sup>119</sup> la descalificación absoluta de la prueba para los deportistas individuales o la posibilidad de alteración de resultado en los deportes de equipo<sup>120</sup>. En el supuesto de clubes, desde multa a la pérdida de puntos en la clasificación o descenso de categoría; y tratándose de directivos, técnicos, jueces y árbitros, y también auxiliares y médicos por la reforma de 1999<sup>121</sup>, desde multa, cuando percibieran igualmente retribuciones por su labor, a la

<sup>114</sup> Por no suministrar la información o suministrar información falsa, o por la no localización del deportista hasta en tres o más ocasiones, aun habiendo facilitado los datos exigidos [arts. 76.1.d) y 79.1.g) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte].

<sup>115</sup> «Dentro del dopaje en animales [...] son dos ámbitos normativos, siempre administrativos, los que debemos tener presente por su incidencia en el tema que nos ocupa. Por una parte la normativa destinada a la regulación de la protección de los animales, de ámbito autonómico exclusivamente, y, por otra, la propia del Derecho deportivo, tanto en su dimensión nacional como autonómica, sin perjuicio de las distintas disposiciones federativas existentes que de forma pormenorizada abordan este particular» [J. M.<sup>a</sup> PÉREZ MONGUIÓ (2005), «Dopaje, animales y competición deportiva», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, pág. 204].

<sup>116</sup> Artículo 79.1.g) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

<sup>117</sup> Según la infracción y su reiteración, la privación de la licencia era de tres meses a dos años, de seis meses a cuatro años, o de dos a cuatro años.

<sup>118</sup> Artículos 79.1.c) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 5 del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero.

<sup>119</sup> Salvo en el caso de la infracción por promoción o incitación *ex* artículo 6 del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero.

<sup>120</sup> E. BUTRAGUEÑO SANTOS (2002), «El deporte profesional, el deporte de equipo y el dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7, págs. 137-140.

<sup>121</sup> En virtud del Real Decreto 1642/1999, de 22 de octubre, de modificación del Real Decreto 255/1996.



inhabilitación para el desempeño de cargos federativos o privación de licencia federativa de seis meses a cuatro años, o con carácter definitivo por reincidencia.

Finalmente, la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores correspondía como regla general a las Federaciones Deportivas españolas, a través de sus órganos disciplinarios de única o doble instancia<sup>122</sup>, en el bien entendido que la Comisión Nacional Antidopaje estaba legitimada para instar de las Federaciones Deportivas españolas la apertura de expedientes disciplinarios y, en los casos de disconformidad con las decisiones federativas, para recurrirlas ante el Comité Español de Disciplina Deportiva<sup>123</sup>, cuya resolución dejaba expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. A estos efectos, los artículos 33.4 *in fine* del Reglamento General de Disciplina Deportiva y 8.3 y 9.2 del Real Decreto 255/1996 recogían la obligación general de las Federaciones de comunicar a la Comisión Nacional Antidopaje tanto los presuntos supuestos de dopaje como la incoación y resolución de los expedientes sancionadores. Sólo a requerimiento del Presidente o Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, podía entrar a tramitar y resolver directamente los expedientes disciplinarios el Comité Español de Disciplina Deportiva, dejando expedita sus resoluciones la vía contencioso-administrativa<sup>124</sup>.

## 2. *Novedades de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte*

Si bien a lo largo de la exposición ha habido oportunidad de esbozar las características más sobresalientes de la actual regulación española sobre dopaje deportivo, en el presente contexto de armonización internacional, procede a continuación recapitular, de un modo más ordenado y preciso, las principales novedades introducidas por la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre; una norma que, al menos desde el prisma de su entronque con la reciente normativa internacional o de la mejora técnica que representa en aspectos como la agilización de procedimientos y procesos, confidencialidad de datos, eficacia, seguridad jurídica o cooperación, no puede sino ser bien recibida, con independencia de los reproches derivados de su análisis particularizado<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> Téngase en cuenta, en la actualidad, el artículo 28.4 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, sobre la única instancia federativa en los procedimientos de dopaje.

<sup>123</sup> Artículo 33.4 del Reglamento General de Disciplina Deportiva, de 23 de diciembre de 1992.

<sup>124</sup> Artículos 84.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y 59.b) del Reglamento General de Disciplina Deportiva, de 23 de diciembre de 1992.

<sup>125</sup> Valoración global satisfactoria, no exenta de críticas, que coincide con las realizadas por M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 419), y J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA (2006), «Algunos apuntes sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17, págs. 11-39.

Más allá, pues, de otras consideraciones que pudieran traerse a esta reflexión, interesa focalizar y organizar el estudio a partir de las distintas reformas trabadas por la Ley Orgánica sobre dopaje y protección de la salud, no ayuna desde su mismo origen normativo de la merecida atención doctrinal<sup>126</sup>.

Novedades que, aunque parezca obvio decirlo, se han abierto paso a través de la oportuna armonización de textos legales, en una batería de derogaciones y modificaciones que no sólo se han dejado sentir en el anterior cuadro regulador del dopaje, sino sobre otras diversas leyes, como la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, o la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Detrás de este nuevo diseño legal revestido con el carácter de ley orgánica, pese a que no todos sus preceptos participan de dicha naturaleza en los términos de la disposición final quinta, se esconde una decidida voluntad por mejorar la capacidad de respuesta frente al fenómeno del dopaje deportivo desde una perspectiva integral y un notable esfuerzo de financiación ligado a la nueva andadura, sin perjuicio de la valoración crítica con la que cabe glosar algunas de las medidas adoptadas y de la, en ocasiones, mejorable técnica legislativa.

A) *Armonización de la normativa estatal a partir de los principios del Código Mundial Antidopaje y la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO.*

Si por un solo rasgo u objetivo hubiera que caracterizar el nuevo régimen instaurado por la Ley 7/2006, de 21 de noviembre, éste sería, sin duda, la armonización de la normativa estatal de lucha contra el dopaje a la luz de los principios establecidos por el Código Mundial Antidopaje de 5 de marzo de 2003, que han sido incorporados por la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO de 18 de noviembre de 2005, emulando así nuestra legislación a aquellos países de nuestro entorno que en los últimos años han ido reformando sus políticas para conseguir una mayor eficacia en este combate contra el dopaje deportivo.

A pesar de que las exigencias derivadas de la normativa internacional

<sup>126</sup> E. GAMERO CASADO (2005b), «¿Un sistema arbitral para el dopaje? Consideraciones y alternativas», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 15, págs. 61-77; A. PALOMAR OLMEDA (2005: 31 ss.); J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA (2006: 11-39); J. M. COMPAÑY CATALÁ y E. BASAULI HERRERO (2006: 41-74); M. A. RECUERDA GIRELA (2006), «La Agencia Española Antidopaje: la extensión del modelo de agencia independiente en el Derecho administrativo español», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17, págs. 75-83; M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 411-419); M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC, E. A. GARCÍA SILVERO y M. M.<sup>a</sup> GARCÍA CABA (2006), «El régimen de impugnación de acuerdos del Comité Español de Disciplina Deportiva: la determinación del órgano judicial competente a la luz de los artículos 9 y 10 de la LJCA», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 710, págs. 1-6.

eran ya una realidad bajo el anterior sistema regulador, particularmente tras la Convención contra el Dopaje en el Deporte del Consejo de Europa de 1989, una vez ratificada mediante Instrumento de 29 de abril de 1992, y tras la aceptación por la Comisión Nacional Antidopaje de la adhesión de España a las reglas y directrices del Código Mundial Antidopaje, era obvio que el sistema preexistente necesitaba reformas y actualizaciones desde dicha perspectiva, que han hecho de la armonización y cooperación internacionales el verdadero nervio de la Ley o reforma donde anida el espíritu de la misma.

De esta manera, aunque la influencia de los últimos documentos internacionales se deja sentir a lo largo de todos y cada uno de los títulos y capítulos de la Ley, es en algunos donde esa influencia se descubre con especial intensidad, como la adecuación de nuestro marco sancionador a los parámetros internacionales recogidos en la Convención de la UNESCO contra el Dopaje en el Deporte<sup>127</sup>, ratificada por España y en vigor desde febrero de 2007, en los términos analizados *supra*<sup>128</sup>.

B) *Reforma de la organización administrativa: la Agencia Estatal Antidopaje y la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje.*

Si bien la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, señala que la organización administrativa al servicio del control del dopaje conserva un modelo semejante al actual, «basado en que el ejercicio de la potestad disciplinaria derivada del dopaje en el ámbito del deporte de competencia estatal se atribuye a las Federaciones Deportivas Españolas, bajo la tutela efectiva de la Administración General del Estado, a través del Consejo Superior de Deportes», lo cierto es que bajo este apartado institucional o de organización encuentran cabida algunas de las reformas más importantes y también más controvertidas de la Ley Orgánica; a saber: la previsión, junto al Consejo Superior de Deportes, de un nuevo organismo público del Estado con competencias en salud y dopaje deportivo, en el marco de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos: la Agencia Estatal Antidopaje; y la creación, dentro del organigrama del Consejo Superior de Deportes, de la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, que pasa a asumir la mayor parte de las competencias de la Comisión Nacional Antidopaje y la Co-

<sup>127</sup> Sin perjuicio de la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, que faculta al Gobierno para «adaptar el régimen sancionador previsto en esta Ley, referente a la cuantía de las sanciones y reglas de aplicación de las mismas, a los compromisos internacionales que España suscriba en esta materia».

<sup>128</sup> Recuérdese que nuestro país depositó su correspondiente Instrumento de ratificación el 25 de octubre de 2006 y que, como consecuencia del depósito del trigésimo Instrumento de ratificación por parte de Luxemburgo el 11 de diciembre de 2006, esta Convención vinculante para el Derecho internacional entró en vigor el 1 de febrero de 2007. Su anexo I, relativo a la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, ha sido modificado con ocasión de la primera sesión de la Conferencia de las Partes de la Convención, el 7 de febrero de 2007.

misión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista. Mientras la Agencia está llamada a compartir con el Consejo Superior de Deportes, en su misma condición de organismo público —pero bajo la novel consideración de Agencia Estatal<sup>129</sup>—, el ejercicio de las competencias de la Administración General del Estado en la materia, desde la corresponsabilidad de las Federaciones Deportivas españolas, una vez se culmine el proceso de creación de la misma con la aprobación de su Estatuto<sup>130</sup>, el nuevo órgano de tutela del Consejo Superior de Deportes deberá aunar desde este organismo autónomo los correspondientes esfuerzos de protección de la salud y de lucha contra el dopaje deportivo, a raíz de la aprobación por el Gobierno de su Reglamento de composición y régimen de funcionamiento<sup>131</sup>.

La Agencia Estatal Antidopaje, en concreto, se configura como una entidad de cooperación a la que corresponde, básicamente, el impulso y ejercicio de una política de investigación relativa a la prevención y control de la salud y el dopaje sobre el deporte federado de ámbito estatal, en el contexto de los continuos avances científicos y tecnológicos, así como la posible realización material de los controles de dopaje y de salud a través de la suscripción de los oportunos convenios de colaboración con las Federaciones Deportivas españolas<sup>132</sup>.

En cuanto a la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Do-

---

<sup>129</sup> Según el diseño legal, como fórmula organizativa general de descentralización funcional del Estado, dotada de una mayor autonomía, flexibilidad y responsabilidad por resultados, conforme al pertinente Contrato plurianual de gestión. La disposición final primera de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, modificó el artículo 43 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en el sentido de establecer una nueva clasificación de los organismos públicos del Estado entre: organismos autónomos, Entidades públicas empresariales y Agencias Estatales; pasando éstas a convertirse en el prototipo general de la Administración institucional del Estado. Véase J. F. PÉREZ GÁLVEZ (2007), *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Comares, Granada. Respecto al encuadre de esta Agencia española en el contexto de otros modelos comparados de Agencias Antidopaje, M. A. RECUERDA GIRELA (2006: 75-83).

<sup>130</sup> Conforme al artículo 3.1 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales, la creación de las Agencias «requiere autorización por Ley y se produce con la aprobación de su Estatuto por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y adoptado a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y Economía y Hacienda». En virtud de la disposición adicional tercera de esta Ley, el Gobierno cuenta ya con la preceptiva autorización legal para la creación de la Agencia Estatal Antidopaje, junto a otras diversas Agencias, a fin de cumplir con los siguientes objetivos y fines: «para la realización de las actividades materiales de prevención, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, así como la ejecución e impulso de una política de investigación en materia de control del dopaje y de la protección de la salud del deportista». El apartado segundo de dicha disposición dispone que «hasta tanto se proceda a la creación de las Agencias Estatales previstas en el apartado anterior, los órganos y organismos públicos que tuvieran atribuidos los servicios que se integran en dichas Agencias mantendrán su actual configuración y regulación».

<sup>131</sup> A tenor de la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «las funciones que esta Ley atribuye a la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje serán ejercidas hasta su efectiva creación, respectivamente, por la Comisión Nacional Antidopaje y la Comisión Nacional de Salud del Deportista».

<sup>132</sup> Artículos 2.4, 4 y 11.1, fundamentalmente, de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

paje, a las funciones ya ejercidas por la Comisión Nacional Antidopaje y la Comisión Nacional de Salud del Deportista, como la determinación de los controles a realizar o el seguimiento de las Federaciones Deportivas españolas en sus actuaciones de control y represión del dopaje, se suman otras novedosas, como la competencia sancionadora sucesiva reconocida a esta nueva Comisión en los supuestos en que la competencia inicial de las Federaciones Deportivas españolas para instruir y resolver los expedientes disciplinarios de dopaje se transfiera a la misma por incumplimiento del plazo legalmente previsto<sup>133</sup>.

Todo ello conforme a un diseño organizativo más complejo, mas no por ello necesariamente más eficaz, desde el momento en que se opta por una bicefalia de intervención estatal que, en cierto modo, eclipsa el evidente avance derivado de la existencia de una única Comisión de Salud y Dopaje o del reconocimiento de una única instancia federativa en los procedimientos disciplinarios de dopaje<sup>134</sup>, máxime cuando esa doble personificación estatal se traduce en relaciones de divergencia, a la luz del segundo párrafo del artículo 4.2: «En todo caso, corresponderá a la Agencia Estatal Antidopaje la interposición de solicitud de revisión ante el Comité Español de Disciplina Deportiva, [...] cuando estime que las resoluciones adoptadas por la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje no se ajustan a Derecho».

### C) *Eficacia y garantías en los controles de dopaje y de salud.*

El Capítulo II del Título I de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, lleva por rótulo «De la obligación de someterse a controles de dopaje y sobre el alcance y las garantías que deben cumplir», extendiéndose su regulación también a los controles de salud y demás actuaciones de protección de la salud, sin perjuicio de la remisión reglamentaria que, sobre todo respecto a los segundos, se establece<sup>135</sup>. Una regulación que si por algo se caracteriza es por la constante búsqueda de equilibrio entre la eficacia en los procedimientos de control y la garantía de los derechos de los deportistas.

<sup>133</sup> La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, subraya las importantes funciones asumidas por la Comisión de la Salud y el Dopaje en materia de protección de la salud de los deportistas, de aplicación además tanto al deporte profesional como a la práctica deportiva de base. Sus competencias en general se hallan reconocidas en los artículos 2.3, 3.2, 9 y 27.3.

<sup>134</sup> En el mismo sentido, J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA (2006: 23), para quienes «esta dualidad en la organización administrativa del dopaje no aparece suficientemente justificada en el texto y, en cualquier caso, genera cierta confusión. En principio, no conocemos los fundamentos que impiden o desaconsejan que la Agencia Española (Estatal) Antidopaje asuma todas las funciones en el campo de la lucha contra el dopaje», en cuanto «heredera de la anterior Comisión Nacional Antidopaje».

<sup>135</sup> Cfr. artículo 8.2 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. En este sentido, aunque se ha valorado positivamente la previsión legal de los controles de salud, «huérfanos hasta la fecha de regulación», se ha considerado insuficiente el texto legal, que «debería establecer qué contornos presentan los controles de salud o, por ejemplo, cuándo, dónde y cuántos controles pueden realizarse» (J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA, 2006: 14 y ss.).

La eficacia, por un lado, se intenta conseguir a través de la realización de controles de dopaje en competición y fuera de competición, pudiendo estos últimos ser por sorpresa o previa citación<sup>136</sup>; con la previsión de que deportistas están obligados a someterse a dichos controles (tanto los deportistas con licencia para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal como los suspendidos en su licencia por haber incurrido en una infracción de dopaje<sup>137</sup>, pudiendo también ser sometidos a control aquellos con licencia no española que participen en competiciones estatales o internacionales celebradas en el ámbito de aplicación de la Ley o cuando se encuentren entrenando en España)<sup>138</sup>, o con la incorporación una vez más de la obligación en orden a la localización habitual de los deportistas<sup>139</sup>, que, a la espera de su desarrollo reglamentario, no sólo se extiende a los mismos, sino también a sus entrenadores federativos o personales, directivos, así como a los clubes y equipos deportivos a los que esté adscrito el deportista<sup>140</sup>. Además, entre otras previsiones, la Ley establece el órgano competente para planificar y determinar los controles de dopaje y de salud (la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje), las instancias competentes para su realización material (Federaciones Deportivas españolas o Agencia Estatal Antidopaje, como regla general), y los requisitos de homologación estatal y acreditación internacional que han de cumplir los laboratorios de análisis de dopaje<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> La doctrina ha insistido en la necesidad de los controles por sorpresa y de un mayor control de las autorizaciones de uso terapéutico, en estrecha conexión con las bajas médicas de los deportistas, en cuanto una de las principales vías de fraude en el dopaje actual. Por todos, J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA (2006: 26 y ss.).

<sup>137</sup> Téngase en cuenta que «la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje podrá extender esta obligación de control a aquellos deportistas que, teniendo licencia y no habiéndola renovado en el plazo establecido, exista presunción razonable de que no han abandonado la práctica deportiva y pueden estar tratando de eludir la realización de controles de dopaje fuera de competición hasta la renovación de la misma» (art. 5.2, segundo párrafo, de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>138</sup> Según el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «a los efectos de los procedimientos disciplinarios en materia de dopaje, la negativa sin justa causa a someterse a los controles, una vez documentada, constituirá prueba suficiente a los efectos de reprimir la conducta del deportista. Se entiende por justa causa la imposibilidad de acudir, como consecuencia acreditada de lesión o cuando la sujeción al control, debidamente acreditada, ponga en grave riesgo la salud del deportista». Además, conforme al apartado 5 de este precepto, «el documento que acredite la negativa a que se refiere el apartado anterior, realizada por el médico o personal sanitario habilitado, gozará de la presunción de veracidad del artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

<sup>139</sup> Artículos 5.3 y 13.3 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. Las infracciones ligadas al incumplimiento de la obligación están previstas en el artículo 14, apartados 1.d) y 2.a).

<sup>140</sup> La doctrina ha visto en esta nueva redacción de la obligación de localización y disponibilidad de los deportistas una cierta mitigación de su tenor, que podría contrarrestar las conocidas críticas a su anterior previsión. Cfr. M.ª J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 415), y J. A. LANDABEREA UNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA (2006: 15). Una obligación, recuérdese, recogida también en los artículos 14.3 del Código Mundial Antidopaje y 7.3 del Convenio 135 del Consejo de Europa de 1989.

<sup>141</sup> Artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

En cuanto a la vertiente garantista, la Ley exige que los controles de dopaje se realicen siempre bajo la responsabilidad de un médico, auxiliado por personal sanitario, habilitados por el Consejo Superior de Deportes; respetando determinadas limitaciones horarias, que comprenderán en todo caso las horas habitualmente destinadas al descanso nocturno<sup>142</sup>, y con la oportuna información sobre los derechos y obligaciones que asisten al deportista<sup>143</sup>. Según el artículo 9.3, en la realización de los distintos controles y pruebas, «se cuidará que los mismos se lleven a cabo con pleno respeto a los derechos fundamentales de la persona, a la protección de sus datos personales y a las mejoras prácticas para la realización de dichas actividades».

D) *Clarificación, legalidad y agravamiento del nuevo catálogo de tipos infractores y sancionadores.*

Entrando ya en el importante bloque de reformas relativas al régimen disciplinario, hay que partir de la derogación expresa del artículo 76.1.d) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en favor del nuevo apartado octavo introducido en dicho precepto, conforme al cual «se consideran infracciones muy graves y graves en materia de dopaje en el deporte las contempladas en la normativa sobre protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte, que se regirán por su legislación específica, sin perjuicio de la aplicación supletoria, en su caso, de las disposiciones de esta Ley». Por remisión así de la Ley del Deporte, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, acomete la regulación pormenorizada de esta específica responsabilidad disciplinaria, garantizándose con ello el cumplimiento del principio de reserva de ley, «en tanto en cuanto todas las infracciones y sanciones, así como las causas modificativas de la responsabilidad, se contemplan en la norma eludiendo la remisión reglamentaria, en una materia como la sancionadora que puede ser ciertamente compleja en términos constitucionales»<sup>144</sup>. Además, con el nuevo sistema de infracciones y sanciones, acorde a la normativa internacional, se lleva a cabo una notable clarificación de la anterior regulación, de procedencia reglamentaria en su mayoría, obrándose en general un incremento de las infracciones y un endurecimiento de las

<sup>142</sup> «Los controles de dopaje fuera de competición y los controles de salud que no se justifiquen por causas médicas no podrán realizarse durante una franja horaria, que se determinará reglamentariamente y que comprenderá, en todo caso, las horas habitualmente destinadas al descanso nocturno. Durante esas horas no podrá realizarse en territorio español ningún control de dopaje, con independencia de que éste haya sido ordenado por una autoridad administrativa, federación deportiva u organismo internacional [...]» (art. 6.2 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>143</sup> Incluidos los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Respecto a la regulación específica del derecho a la protección de datos personales en este concreto ámbito de la salud y el dopaje, véase *infra* el apartado G).

<sup>144</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, apartado IV. En este sentido, cfr. el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de la Ley, de 10 de noviembre de 2005.

sanciones, particularmente respecto a aquellas conductas relacionadas con la administración, incitación o colaboración.

Sin ánimo de descender en la casuística legislativa, el matizado y exhaustivo catálogo de tipos infractores previsto en el artículo 14 abarca, entre otras actuaciones ilícitas, el uso o consumo de sustancias o métodos prohibidos; la resistencia o negativa sin justa causa a someterse a los controles de dopaje; el incumplimiento del deber de localización y disponibilidad de los deportistas; la inobservancia de las obligaciones relativas a la información sobre tratamientos médicos y obtención de autorizaciones para el uso terapéutico; la alteración, falsificación o manipulación de cualquier elemento de los procedimientos de control y represión del dopaje; la posesión de sustancias o utilización de métodos prohibidos; la administración; incitación; colaboración, etc.<sup>145</sup>. Las sanciones por la comisión de estas infracciones, en su doble consideración de muy graves o graves, se recogen en los artículos 15 y siguientes, en atención a los distintos sujetos responsables (deportistas; clubes y equipos deportivos; técnicos, jueces, árbitros<sup>146</sup>, demás personas con licencia deportiva, directivos, dirigentes o personal de Federaciones Deportivas españolas, de Ligas Profesionales, de Entidades organizadoras de competiciones deportivas de carácter oficial, clubes o equipos deportivos; médicos y demás personal sanitario de clubes o equipos), disponiendo el artículo 20 que «las sanciones personales de multa, en los casos de deportistas, sólo podrán imponerse cuando éstos obtengan ingresos que estén asociados a la actividad deportiva desarrollada [...]». Las distintas sanciones irán acompañadas, como consecuencias accesorias de la infracción, de la retirada de premios o medallas, la anulación de los resultados individuales y la descalificación absoluta del deportista en los supuestos de deportes individuales; de la alteración de resultados, en su caso, en los deportes de equipo; y del comiso de las sustancias y útiles que hayan producido o sean susceptibles de producir dopaje en el deporte, todo ello en los términos del artículo 21. Por lo demás, la prescripción de las infracciones y las sanciones, así como la colaboración en la detección como causa de exoneración o extinción —total o parcial— de la responsabilidad del deportista<sup>147</sup>, completan, junto a otros extremos, este importante capítulo de la Ley.

---

<sup>145</sup> Catálogo al que se suma el ámbito específico del dopaje en animales, en los términos de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. Véase J. M.<sup>a</sup> PÉREZ MONGUIÓ (2005: 201 a 219).

<sup>146</sup> Aunque sobre la base de la anterior normativa, véase el interesante trabajo de J. RODRÍGUEZ TEN (2005), «Aplicabilidad de la normativa antidopaje a jueces y árbitros (con especial referencia a la vigente reglamentación de la Real Federación Española de Fútbol)», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, págs. 193-200.

<sup>147</sup> A la reducción del período de suspensión del deportista por su ayuda sustancial para el descubrimiento de infracciones a las normas antidopaje se refiere el artículo 10.5.3 del Código Mundial Antidopaje. Según M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 416), la Ley introduce esta institución «siguiendo una incipiente filosofía de la delación en el ámbito del Derecho sancionador administrativo español, puesta de manifiesto en el artículo 59 de la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, así como en los últimos borradores de modificación de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia».



E) *Competencia sancionadora sucesiva en favor de las Federaciones Deportivas españolas y la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje.*

Como señala la Exposición de Motivos, «una de las novedades más importantes de la Ley es la configuración de la potestad disciplinaria en materia de dopaje como una competencia concurrente sucesiva», de forma que, aunque la competencia inicial para la instrucción y resolución de los expedientes sancionadores sigue correspondiendo a los órganos disciplinarios de las Federaciones Deportivas españolas, por delegación del Consejo Superior de Deportes, la misma se transferirá a la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje cuando dichos expedientes no sean resueltos por los órganos disciplinarios de las Federaciones en el plazo máximo de dos meses, a contar desde la comunicación fehaciente del resultado por el laboratorio al órgano disciplinario federativo<sup>148</sup>. Si en el sistema anterior la Comisión Nacional Antidopaje sólo estaba legitimada para instar de las Federaciones Deportivas españolas la apertura de expedientes disciplinarios, la mejora que introduce la presente Ley en sede procedimental es el reconocimiento de la Comisión de la Salud y el Dopaje como órgano disciplinario para los supuestos en que las Federaciones incumplan con el plazo legalmente previsto<sup>149</sup>, en una suerte de avocación dirigida a evitar la demora en la tramitación y resolución de los expedientes disciplinarios en materia de dopaje<sup>150</sup>.

No obstante lo anterior, según el artículo 27.4, «la instrucción y resolución de los expedientes disciplinarios que, por incumplimiento de las prescripciones de la presente Ley, proceda llevar a cabo y que afecten a directivos de las Federaciones Deportivas españolas, Ligas Profesionales y, en su caso, Entidades con funciones análogas, corresponderá en única instancia administrativa al Comité Español de Disciplina Deportiva»<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> «No obstante lo anterior y en razón a las circunstancias concurrentes en un expediente concreto, la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje podrá prorrogar, por un plazo máximo de un mes, el período al que se refiere el apartado anterior, siempre que medie petición expresa anterior a la caducidad del plazo» (art. 27.3, segundo párrafo, de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>149</sup> Artículo 3.2.2.e) de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>150</sup> Téngase en cuenta que, conforme al artículo 28.2 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, «el procedimiento disciplinario se incoa e instruye de oficio en todos sus trámites».

<sup>151</sup> «El procedimiento —continúa diciendo el precepto— se sustanciará conforme a las normas de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y su normativa de desarrollo. Sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final segunda de la presente Ley, al procedimiento y revisión administrativa no les será de aplicación lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de esta Ley».

F) *Régimen novedoso de revisión.*

Teniendo en cuenta que el reconocimiento de la potestad disciplinaria en materia de dopaje deportivo en favor de las Federaciones y la Comisión de la Salud y el Dopaje como competencia concurrente sucesiva persigue el efecto esencial de no demorar los expedientes disciplinarios, las tres medidas procesales introducidas en el régimen de revisión buscan igualmente coadyuvar a que se logre una agilización en los procedimientos y procesos, sin merma alguna del derecho de defensa ni del derecho a la tutela efectiva<sup>152</sup>.

a) *Única instancia federativa.*

Como se ha dicho, la competencia para instruir y resolver los expedientes disciplinarios corresponde como regla general e inicialmente a los órganos disciplinarios federativos, que la perderán en favor de la Comisión de la Salud y el Dopaje en los supuestos de incumplimiento del plazo legalmente previsto. Pues bien, frente a la posible doble instancia federativa del régimen anterior (Comité de Competición y Comité de Apelación), el artículo 28.4 de la Ley Orgánica 7/2006 prescribe que «los procedimientos en materia de dopaje se sustanciarán en sede federativa, en única instancia, ante el órgano disciplinario competente en materia de dopaje que se designe en sus Estatutos, sin que puedan ser objeto de recurso alguno dentro de las mismas, ya sea éste ordinario o potestativo. Su tramitación tendrá carácter de preferente, a fin de cumplir los plazos establecidos en esta Ley».

b) *Fórmula arbitral frente al régimen revisor administrativo común.*

Al amparo del artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que reconoce la posibilidad, en ámbitos sectoriales determinados, de sustituir el recurso administrativo clásico por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a ins-

---

<sup>152</sup> «También puede calificarse como plausible el intento que hace el Anteproyecto para modificar el actual régimen de revisión de las sanciones en la materia. La situación actual es verdaderamente lamentable pues los deportistas, los clubes, las federaciones y demás agentes deportivos ven que los asuntos de dopaje sufren un largo y lento peregrinaje a través de múltiples instancias y ello es claramente incompatible con la celeridad que precisa el mundo de las competiciones deportivas, los grandes intereses económicos en juego y, por ejemplo, el derecho a la propia imagen y al honor de los deportistas» (J. A. LANDABEREA ÚNZUETA, J. L. CARRETERO LESTÓN y E. BLANCO PEREIRA, 2006: 15). En el mismo sentido, M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC y E. A. GARCÍA SILVERO (2006: 415).

trucciones jerárquicas, el artículo 29 de la Ley Orgánica 7/2006 instaura un específico sistema de revisión administrativa bajo la fórmula arbitral de las resoluciones dictadas por los órganos disciplinarios federativos o la Comisión de la Salud y el Dopaje. Esta fórmula arbitral descansa en el plano orgánico en una sección específica del Comité Español de Disciplina Deportiva, «órgano que por su independencia funcional cumple los requisitos establecidos en la Ley procedimental común»<sup>153</sup>. Con este sistema especial de revisión administrativa, no sólo se persigue imprimir una mayor celeridad en los procedimientos, sino además que el interesado intervenga en la designación de los miembros del órgano arbitral, en los términos del artículo 29<sup>154</sup>.

Mientras la Comisión de la Salud y el Dopaje goza de competencia para interponer solicitud de revisión ante el Comité Español de Disciplina Deportiva frente a las resoluciones federativas<sup>155</sup>, la Agencia Estatal Antidopaje podrá formular dicha solicitud de revisión frente a las resoluciones adoptadas por la Comisión de la Salud y el Dopaje<sup>156</sup>, siendo de aplicación en ambos casos determinadas reglas del artículo 29.2. A efectos de tales posibilidades impugnatorias, el artículo 28.6 impone la obligación de comunicar a dichos órganos, respectivamente, la incoación y resolución de los procedimientos disciplinarios.

c) *Procedimiento abreviado e instancia única en la revisión jurisdiccional.*

Al abrigo una vez más de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 109.b)<sup>157</sup>, el artículo 29.4 de la Ley Orgánica 7/2006 establece que «las resoluciones del Comité Español de Disciplina Deportiva en esta materia agotan la vía administrativa y contra las mismas, únicamente, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo [...]». Último estadio de revisión jurisdiccional sobre el que incide la tercera medida de alcance en orden a agilizar la revisión de los expedientes administrativos por dopaje, y por la que también nos tenemos que felicitar: la generalización del procedimiento abreviado y en instancia única respecto a la tramita-

<sup>153</sup> Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, apartado IV.

<sup>154</sup> Ha mantenido, sin embargo, una posición crítica frente a este planteamiento, a la luz del Plan de Lucha contra el Dopaje en el Deporte de 2005, que contemplaba ya la propuesta de creación de un sistema arbitral en materia de dopaje, E. GAMERO CASADO (2005b: 62 y ss.). Según el autor, a pesar de la generalización del arbitraje deportivo en el Derecho comparado e internacional, las particularidades propias de nuestro modelo deportivo hacen inviable la articulación de un sistema arbitral genuino por dopaje, en favor de una suerte de arbitraje administrativo de caracteres específicos sustitutivo del recurso de alzada, acorde por lo demás con el artículo 107.2 de la Ley de Procedimiento, no susceptible de identificarse en puridad con un verdadero sistema arbitral.

<sup>155</sup> Artículo 3.2.2.f) de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>156</sup> Artículo 4.2 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>157</sup> Por el que ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2 de dicha Ley.

ción de estos recursos contencioso-administrativos que pudieran plantearse contra las resoluciones de aquel órgano; con la consiguiente modificación, por la disposición final segunda, de los artículos 91<sup>58</sup> y 78<sup>159</sup> de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

G) *Regulación específica del derecho a la protección de datos relativos al dopaje y la salud en el deporte.*

Seguramente por la experiencia acumulada en los últimos tiempos, la preocupación por la salvaguarda de la información personal generada y tratada durante los procedimientos de control, en el marco general de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>160</sup>, constituye una constante a lo largo del articulado de la Ley Or-

<sup>158</sup> Véase M.<sup>a</sup> J. GARCÍA CIRAC, E. A. GARCÍA SILVERO y M. M.<sup>a</sup> GARCÍA CABA (2006: 4-6).

<sup>159</sup> Medida ya defendida por E. GAMERO CASADO en su trabajo «¿Un sistema arbitral para el dopaje?...», *op. cit.* (2005b: 74 y ss.), toda vez que es esta fase judicial «la que supone una mayor dilación en la terminación de los asuntos, y la que, en definitiva, termina por forjar en la sociedad y en los operadores deportivos una cierta sensación de impunidad de los deportistas “cazados”». Según GAMERO CASADO, la tramitación de los procesos contencioso-administrativos por dopaje mediante el procedimiento abreviado «no altera las competencias de los órganos judiciales, ni la planta judicial, ni la estructura del sistema jurisdiccional, contrariamente a lo que supondría la creación de unos juzgados específicos para resolver litigios deportivos, solución de tintes más drásticos cuya viabilidad sería mucho menor, en términos económicos y políticos». Sobre el procedimiento abreviado contencioso-administrativo, J. M.<sup>a</sup> ÁLVAREZ-CIENFUEGOS (1998), «El procedimiento abreviado en el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 348, págs. 2 y ss.; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (1998), «El procedimiento abreviado en la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Argumentos en su favor», *La Ley*, núm. 4697, págs. 1 y ss., y J. M. CHAMORRO GONZÁLEZ y J. C. ZAPATA HÍJAR (2002), *El procedimiento abreviado en la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Aranzadi, Pamplona. Véanse, asimismo, los distintos comentarios al artículo 78 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en I. BORRAJO INIESTA (1998), «Comentarios a la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa de 1998», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 100, págs. 559-577; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (1999), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Tecnos, Madrid; J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (2001), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, págs. 379 y ss.; J. GONZÁLEZ PÉREZ (2003), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, Civitas, Madrid, págs. 1.433 y ss., y M.<sup>a</sup> J. MONTORO CHINER (2003), *Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Rafael Entrena Cuesta: La Justicia Administrativa*, Atelier, Barcelona, págs. 401 y ss.

<sup>160</sup> En el marco de una literatura muy extensa, pueden consultarse los trabajos de J. APARICIO SALOM (2000), *Estudio sobre la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Aranzadi, Pamplona; M. A. DAVARA RODRÍGUEZ (2000a), «La nueva Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal», en AA.VV. (Coord.: M. A. DAVARA RODRÍGUEZ), *Encuentros sobre Informática y Derecho (1999-2000)*, Universidad Pontificia Comillas, Aranzadi, Pamplona, págs. 15-29, y (2000b), «Los principios de la protección de datos y los derechos de las personas en la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal», *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 34, págs. 4-8; J. M. FERNÁNDEZ LÓPEZ (2000), «La nueva Ley de Protección de Datos de Carácter Personal de 13 de diciembre de 1999. Su porqué y sus principales novedades», *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 34, págs. 1-3; R. M.<sup>a</sup> GARCÍA ONTOSO (2000), «Comentarios a la nueva Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, de 13 de diciembre de 1999», *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 34, págs. 8-10; E. DEL PESO NAVARRO (2000), «Principales diferencias entre la nueva Ley de Protección de Datos y la LORTAD», *Actualidad Informática Aranzadi*, núm. 34, págs. 11-15;

gánica 7/2006, encontrando su punto culminante en el Capítulo V del Título I, sobre «el tratamiento de los datos relativos al dopaje y a la salud en el deporte»<sup>161</sup>.

Aparte de otras previsiones, como las recogidas en el Título IV de la Ley con ocasión de la puesta en marcha de un sistema de información administrativa en la materia, o las relativas a la aplicación de la legislación de protección de datos al tratamiento y cesión de los datos personales contenidos en los libros registro sobre tratamientos médicos y sanitarios prescritos a los deportistas o derivados de las autorizaciones terapéuticas bajo custodia y registro también en la Agencia Estatal Antidopaje (art. 7.5), la Ley Orgánica 7/2006 reconoce expresamente, en el contexto de los procedimientos de control *stricto sensu*, el derecho del deportista a ser informado del tratamiento y cesión de sus datos, así como sobre la posibilidad de ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (art. 6.3).

Sin embargo, es la vertiente de la seguridad y confidencialidad de los datos de control, como principal baluarte del derecho fundamental a la pro-

---

P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (2000), «Las vicisitudes del derecho de la protección de datos personales», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58 (II), págs. 211-241; M. VIZCAÍNO CALDERÓN (2001), *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Civitas, Madrid; A. TÉLLEZ AGUILERA (2001), *Nuevas tecnologías, intimidad y protección de datos*, Edisofer, Madrid; G. FREIXAS GUTIÉRREZ (2001), *La protección de los datos de carácter personal en el Derecho español: aspectos teóricos y prácticos*, Bosch, Barcelona; M.<sup>a</sup> M. SERRANO PÉREZ (2003), *El derecho fundamental a la protección de datos. Derecho español y comparado*, Thomson-Civitas, Madrid; M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2003), *La protección de los datos personales en las Administraciones públicas*, «Prólogo» de Antonio TRONCO REIGADA, Thomson-Civitas, Madrid; Cuadernos de Derecho Público (2003), *Protección de datos*, núms. 19-20; R. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2004), *Una aproximación crítica a la autodeterminación informativa*, «Prólogo» de Eduardo ESPÍN TEMPLADO, Thomson-Civitas, Madrid; J. L. PIÑAR MAÑAS (2005), «El derecho fundamental a la protección de datos personales. Algunos retos de presente y futuro», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, págs. 21-46; D. SANTOS GARCÍA (2005), *Nociones generales de la Ley Orgánica de Protección de Datos*, «Prólogo» de Emilio DEL VAL PUERTO, Tecnos, Madrid; E. GUICHOT (2005), *Datos personales y Administración pública*, «Prólogo» de Javier BARNÉS VÁZQUEZ, Thomson-Civitas, Navarra, y L. A. BALLESTEROS MOFFA (2006), *La privacidad electrónica*, «Prólogo» de José Luis PIÑAR MAÑAS, Tirant lo Blanch y Agencia Española de Protección de Datos, Valencia.

<sup>161</sup> Regulación que reviste en buena medida el carácter de ley orgánica al que se refiere la disposición final quinta, en cumplimiento riguroso de la reserva de ley orgánica que para el desarrollo normativo de los derechos fundamentales consagran los artículos 53.1 y 81.1 de la Constitución. Por otra parte, el Anteproyecto de la actual norma fue informado preceptivamente por la Agencia Española de Protección de Datos, con fecha 22 de octubre de 2005, siendo incorporadas al texto final del Proyecto prácticamente todas las observaciones realizadas por la Agencia, tal como tuvo ocasión de reconocer el Sr. José Luis Piñar Mañas, Director de la Agencia Española de Protección de Datos, en su comparecencia el 6 de junio de 2006 durante el debate parlamentario del Proyecto. Téngase en cuenta que también precisarán informe de la Agencia Española de Protección de Datos, conforme al artículo 5 de su Estatuto y artículo 37 de la propia Ley Orgánica de Protección de Datos, las normas de desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica del Dopaje, «y será muy importante —en palabras del Sr. Piñar Mañas— el identificar o el analizar cómo se concretan algunas de las previsiones de la Ley que tienen tanta importancia y tanta incidencia con el derecho fundamental a la protección de datos personales».

tección de datos personales<sup>162</sup>, la que lleva al legislador de 2006 a velar por el anonimato del deportista hasta la efectiva acreditación de la infracción (art. 28.1), y a establecer la responsabilidad de quienes tratan o conocen la información por causa del incumplimiento de su deber de custodia o secreto profesional<sup>163</sup>, o por la desvinculación de la misma de los fines originarios del control del dopaje o para la denuncia de hechos ilícitos (arts. 34 y 35<sup>164</sup>). Por su parte, el artículo 36 autoriza la cesión de datos y ficheros relativos a los controles de dopaje a organismos públicos o privados de los que nuestro país sea parte y participen en la lucha contra el dopaje deportivo, en los términos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y en el marco de los compromisos internacionales vinculantes asumidos por España.

Especial importancia reúne la previsión del artículo 28.1 *in fine*, según la cual, «una vez cumplido el plazo de prescripción previsto en el artículo 25.1 de esta Ley o cuando hubiera recaído resolución firme en el correspondiente procedimiento disciplinario o causa penal, los laboratorios de control del dopaje no podrán mantener muestras vinculadas a una persona identificable».

#### H) *Medidas de control y supervisión sobre productos susceptibles de producir dopaje deportivo.*

El Título II de la Ley Orgánica 7/2006 arbitra un conjunto de medidas, de índole informativo, fiscalizador, prohibitivo, sancionador y de comiso, que tienen el común denominador de establecer una estrategia de control y supervisión administrativa sobre aquellos productos, medicamentos o complementos nutricionales susceptibles de producir un resultado positivo de dopaje en el ámbito deportivo. Es importante subrayar que, a diferencia de lo que constituye la regla general en el articulado de la Ley, el contenido normativo de este Título se proyecta no sólo sobre el deporte de competición, sino también sobre el de mera recreación, lo que constituye una importante novedad de nuestro sistema regulador<sup>165</sup>.

<sup>162</sup> J. L. MORANT RAMÓN, A. RIBAGORDA GARNACHO y J. SANCHO RODRÍGUEZ (1994), *Seguridad y protección de la información*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, y E. DEL PESO NAVARRO y M. A. RAMOS GONZÁLEZ (2002), *La seguridad de los datos de carácter personal*, Díaz de Santos, Madrid.

<sup>163</sup> Además de los artículos 9 y 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, relativos al derecho a la seguridad y al derecho a no ceder o comunicar datos personales a terceros salvo previo consentimiento o expresa autorización legal, respectivamente, el artículo 10 consagra con carácter general el deber de secreto profesional de los datos tratados, extendiéndose tanto a los responsables del tratamiento como a quienes intervengan en cualquier fase del mismo.

<sup>164</sup> Relativos a la responsabilidad de los empleados públicos, y de los dirigentes y personal de entidades deportivas, respectivamente.

<sup>165</sup> Tal y como se encarga de poner de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre: «La incidencia, mediante las medidas de control y supervisión del Título segundo, en el ámbito de las actuaciones que puedan realizarse en relación con la actividad deportiva no competitiva constituye, sin embargo, una novedad en nuestro país. Se trata de sistematizar y adaptar a la lucha contra el dopaje en el deporte un

Entre las diversas medidas contempladas, destacan por su trascendencia la potestad de inspección por parte de los órganos administrativos competentes de los botiquines médicos y demás instrumentos que permitan custodiar o albergar sustancias o productos prohibidos; el especial seguimiento o trazabilidad durante todo el ciclo productivo y de dispensación y comercialización de aquellos productos de riesgo, mediante sistemas de cooperación interorgánica e interadministrativa, y la prohibición en establecimientos dedicados a actividades deportivas de la comercialización e incitación al consumo de tales productos, conforme a la legislación sobre seguridad ciudadana, modificada al efecto por la disposición final tercera.

I) *Sistema de información administrativa.  
La tarjeta de salud del deportista.*

Como medida de cierre, el Título IV de la Ley Orgánica 7/2006 prevé la implementación de un sistema de información administrativa por parte del Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas<sup>166</sup>, en aras a garantizar la disponibilidad de la información y comunicación recíprocas sobre protección de la salud y contra el dopaje en el deporte entre las Administraciones competentes. Sistema de información que tendrá a su disposición una red de comunicaciones segura, y a cuyos datos podrán acceder los profesionales que participen en la atención sanitaria al deportista a fin de garantizar su calidad y bajo los estrictos límites establecidos por la ley.

Especial interés tiene, en este contexto, la tarjeta de salud del deportista, como documento público que permitirá albergar, de forma exhaustiva, confidencial y segura, conforme a la normativa de protección de datos<sup>167</sup>, la información clínica más relevante del deportista federado, particularmente

---

conjunto de medidas de las que ya disponen las autoridades en materia de seguridad pública». Véase el artículo 1, en sus apartados 8 y 9.

<sup>166</sup> En función de las disponibilidades presupuestarias y fórmulas de colaboración que al efecto se establezcan (disposiciones adicionales cuarta y novena de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre).

<sup>167</sup> El Sr. José Luis Piñar Mañas, Director de la Agencia Española de Protección de Datos, con ocasión de su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados durante la tramitación parlamentaria de la Ley, puso de manifiesto las evidentes implicaciones que esta iniciativa tenía respecto a la tutela de los datos personales: «En estos momentos estamos asistiendo a un proceso creciente de generación de tarjetas electrónicas para diversas finalidades. La Agencia Española de Protección de Datos ha estado presente en debates internacionales en Europa y en Iberoamérica sobre las posibles intromisiones que estos documentos electrónicos puedan producir en la protección de datos personales; en particular, la Agencia ha colaborado estrechamente en el proyecto de documento nacional de identidad electrónico promovido por el Gobierno. Pues bien, la tarjeta sanitaria del deportista, regulada en el proyecto, debe enmarcarse en esta reflexión referida a la necesidad de conjugar el derecho a la protección de datos con la aplicación de estas nuevas tecnologías [...]. Es importantísimo adoptar medidas de seguridad adecuadas en la implantación de la tarjeta sanitaria del deportista, y el proyecto establece la responsabilidad del Consejo Superior de Deportes en orden a mantener con las debidas garantías el soporte digital que posibilite la recogida e intercambio de datos, y se señala, elevando el rango normativo aplicable, que serán exigibles medidas de seguridad de nivel alto».

de alto nivel<sup>168</sup>, sobre reconocimientos médicos, controles de salud y de dopaje, autorizaciones de uso terapéutico y bajas laborales y/o deportivas<sup>169</sup>.

#### BIBLIOGRAFÍA<sup>170</sup>

- ADOLPHSEN, J. (2003): *Internationale Dopingstrafen*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I. (1998): *Intervención pública en el deporte*, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid.
- ÁLVAREZ-SANTULLANO PLANAS, L. (1993): «La lucha contra el dopaje. Marco legal», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 1.
- ANDRÉS MOMBIEDRO, R. (1994): «El Comité Español de Disciplina Deportiva», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 3.
- AUNEAU, G. (2001): *Dopage et mouvement sportif*, Presses Universitaires du Sport, Voiron.
- BARBA SÁNCHEZ, R. (2003): «Comentario a la modificación de la Ley del Deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 9.
- BERMEJO VERA, J. (1986): «El marco jurídico del deporte en España», núm. 110 de esta REVISTA.
- (1998): *Constitución y Deporte*, Tecnos, Madrid.
- (2006): «El principio de culpabilidad objetiva en el Derecho disciplinario deportivo», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 18.
- BERMEJO VERA, J.; GAMERO CASADO, E., y PALOMAR OLMEDA, A. (2003): *Poderes públicos y deporte: los modelos deportivos en España, Latinoamérica y Europa*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla.
- BERTINI, B. (2002): *La responsabilità sportiva*, Giuffrè, Milano.
- BOYES, S. (2001): «The International Olympic Committee, transnational doping policy and globalisation», en J. O'LEARY (Coord.), *Drugs and doping in sport. Socio-legal perspectives*, Cavendish Publishing, London.
- BUTRAGUENO SANTOS, E. (2002): «El deporte profesional, el deporte de equipo y el dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7.
- CAMPS POVILL, A. (1996): *Las Federaciones Deportivas. Régimen jurídico*, «Prólogo» de José Luis CARRETERO LESTÓN, Civitas, Madrid.
- CARRETERO LESTÓN, J. L. (2005): «La Agencia Mundial Antidopaje: naturaleza, composición y funciones», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (1992): *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid.
- COLOMER HERNÁNDEZ, I. (2006): «Dopaje y derecho a la prueba del deportista», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16.
- COMPAÑY CATALÁ, J. M., y BASAULI HERRERO, E. (2006): «La actividad deportiva y el dopaje: aspectos penales», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17.
- CUCHI DENIA, J. M. (2005): *La distribución de competencias deportivas en España*, Bosch, Barcelona.
- (2006): «La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 74.

<sup>168</sup> Véase A. PALOMAR OLMEDA (2002), *El régimen jurídico del deportista*, Bosch, Barcelona, págs. 123 y ss.

<sup>169</sup> Artículos 5.5, 7.1 y 49 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre.

<sup>170</sup> Con posterioridad a la elaboración del presente estudio han aparecido otras importantes obras, como la coordinada por A. MILLÁN GARRIDO (2007), *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte*, Bosch, Barcelona, o la dirigida por L. M.<sup>a</sup> CAZORLA PRIETO y A. PALOMAR OLMEDA (2007), *Comentarios a la Ley Antidopaje en el Deporte*, Thomson-Aranzadi, Navarra.



- DE ASÍS ROIG, A., y HERNÁNDEZ SAN JUAN, I. (2006): *Estudios sobre el dopaje en el deporte*, Dykinson, Madrid.
- DE LA IGLESIA PRADOS, E. (2005): «La represión del dopaje en Derecho comparado: los distintos modelos de control y represión», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- DE LA IGLESIA PRADOS, G. (2005): «Las Federaciones Deportivas y su necesario protagonismo en la lucha contra el dopaje», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- DE LA PLATA CABALLERO, N. (2003): *Control jurídico del dopaje: legalidad y efectividad*, Gymnos, Madrid.
- DEL VAL ARNAL, J. J. (2004): «¿Se respetan los derechos fundamentales y los principios informadores del derecho sancionador de los deportistas en el Código Mundial Antidopaje?», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 11.
- DÍAZ Y GARCÍA CONLLEDO, M. (1994): «Represión y prevención penal del dopaje en el deporte. Relaciones entre Derecho, deporte y dopaje, con especial atención a la perspectiva jurídicopenal», *Huarte de San Juan. Revista de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Pública de Navarra. Derecho I*.
- DUGUE, J. (1990): «La lutte contre le dopage: principes généraux», *Révue Juridique et Économique du Sport*, núm. 12.
- DURANTEZ, C. (2004): «El Comité Olímpico Español y su naturaleza jurídica», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 12.
- EPSTEIN, A. (2003): *Sports Law*, Delmer Learnig-Thomson, New York.
- ERKOREKA GERVASIO, J. I. (2001): «Deporte y distribución competencial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 59.
- ESER, A. (2000): «Deporte y Justicia Penal», *Revista Penal*, núm. 6.
- ESTEVE PARDO, J. (1985): «Las asociaciones de configuración legal. El caso de las Federaciones Deportivas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45.
- FUERTES LÓPEZ, M. (1992): *Asociaciones y sociedades deportivas*, «Prólogo» de Francisco SOSA WAGNER, Marcial Pons, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. (2002): «Naturaleza y régimen jurídico de las Federaciones Deportivas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 8.
- (2003): *Las sanciones deportivas: régimen disciplinario, violencia, espectáculo y dopaje*, Bosch, Barcelona.
- (2005a): «El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- (2005b): «¿Un sistema arbitral para el dopaje? Consideraciones y alternativas», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 15.
- GARCÍA CIRAC, M.<sup>a</sup> J., y GARCÍA SILVERO, E. A. (2006): «El Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte: algunas reflexiones tras su aprobación por el Consejo de Ministros», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16.
- GARCÍA CIRAC, M.<sup>a</sup> J.; GARCÍA SILVERO, E. A., y GARCÍA CABA, M. M.<sup>a</sup> (2006): «El régimen de impugnación de acuerdos del Comité Español de Disciplina Deportiva: la determinación del órgano judicial competente a la luz de los artículos 9 y 10 de la LJCA», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 710.
- KROGMANN, M. (1999): «Zur Dopinggesetzgebung im Ausland», *Zeitschrift für Sport und Recht*, núm. 1.
- LACHAUME, J. F. (1999): «Libres propos sur les aspects juridiques de la répression disciplinaire du dopage», *Révue Juridique et Économique du Sport*, núm. 50.
- LANDABEREA UNZUETA, J. A.; CARRETERO LESTÓN, J. L., y BLANCO PEREIRA, E. (2006): «Algunos apuntes sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17.

- LAPOUBLE, J.-C. (2006): «La lutte contre le dopage et la protection de la santé des sportifs: Loi n.º 2006-405 du 5 avril 2006», *La Semaine Juridique: Juris-Classeur Périodique*, I.
- LARUMBE BEAIN, K. (2005): «El ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de las Federaciones Deportivas Españolas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 14.
- LÓPEZ MOLINA, P. (2004): «El Comité Olímpico Internacional», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 12.
- MILANS DEL BOSCH, S. (2004): «Tutela judicial efectiva y dopaje deportivo», *Actualidad Administrativa*, I.
- MILLÁN GARRIDO, A. (2005): *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- MORENO CARRASCO, F. (2005): «Dopaje deportivo. Elementos para una valoración delictiva del comportamiento», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 13.
- O'LEARY, J. (2001): *Drugs and doping in sport. Socio-legal perspectives*, Cavendish Publishing, London.
- OLMEDO GAYA, A. (2001): «La normativa italiana de represión del dopaje deportivo», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 14.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1997): «Las sanciones administrativas en materia de dopaje: el replanteamiento necesario», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 8.
- (2002): *El régimen jurídico del deportista*, Bosch, Barcelona.
- (2004a): *El dopaje en el deporte. Un intento de elaborar una visión sosegada y constructiva*, Dykinson, Madrid.
- (2004b): «La regulación del dopaje en el deporte», en J. ESPARTERO CASADO (Coord.), *Introducción al Derecho del Deporte*, Dykinson, Madrid.
- (2005): «La Convención Internacional de la UNESCO contra el dopaje en el deporte», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 16.
- (2006a): *El deportista en el mundo: su régimen jurídico en las reglamentaciones de los Estados y de las Federaciones Internacionales*, Dykinson, Madrid.
- (2006b): *Manual de gestión de Federaciones Deportivas*, Aranzadi, Navarra.
- PALOMAR OLMEDA, A., y PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2001): «El dopaje deportivo en la encrucijada de la Agencia Mundial Antidopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 6.
- (2002): «El dopaje en Europa: líneas generales de evolución y futuro de su represión», en A. PALOMAR OLMEDA (Coord.), *El modelo europeo del deporte*, Bosch, Barcelona.
- (2003): «La aprobación del Código Mundial contra el Dopaje: un apunte sobre la política española y su necesidad de adaptación», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 10.
- PALOMAR OLMEDA, A.; RODRÍGUEZ BUENO, C., y GUERRERO OLEA, A. (1999): *El dopaje en el ámbito del deporte. Análisis de una problemática*, Aranzadi, Pamplona.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2007): *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, Comares, Granada.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2002): «La represión del dopaje en el ámbito de la Unión Europea», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7.
- (2006): «La Convención de la UNESCO contra el dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M.<sup>a</sup> (2005): «Dopaje, animales y competición deportiva», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- PRADOS PRADOS, S. (2002): *Las licencias deportivas: naturaleza y régimen jurídico que comporta, con especial referencia al ámbito autonómico andaluz*, Bosch, Barcelona.
- (2005): «La represión del dopaje en las Comunidades Autónomas: ámbito competencial, análisis comparativo y consideraciones de política normativa», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- RAMOS GORDILLO, A. S. (2000): *Dopaje y deporte. Antecedentes y evolución*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- (2004): «Un problema continuado y sin final: la definición de dopaje», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 11.
- REAL FERRER, G. (1991): *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid.

- RECUERDA GIRELA, M. A. (2006): «La Agencia Española Antidopaje: la extensión del modelo de agencia independiente en el Derecho administrativo español», *Revista Española de Derecho Deportivo*, núm. 17.
- REY HUIDOBRO, L. F. (2006): «Repercusiones penales del dopaje deportivo», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 16.
- RODRÍGUEZ BUENO, C. (2002): «Perspectiva actual de la detección de las sustancias dopantes en el deporte», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, J. (2006): «Ley francesa núm. 2006-405, de 5 de abril de 2006, relativa a la lucha contra el dopaje y a la protección de la salud de los deportistas», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 17.
- RODRÍGUEZ TEN, J. (2005): «Aplicabilidad de la normativa antidopaje a jueces y árbitros (con especial referencia a la vigente reglamentación de la Real Federación Española de Fútbol)», en A. MILLÁN GARRIDO (Coord.), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona.
- SANINO, M. (2002): *Diritto sportivo*, Cedam, Padova.
- SIEKMANN, R. C. R.; SOEK, J., y BELLANI, A. (1999): *Doping Rules of International Sports Organizations*, TMC Asser Press, The Hague.
- TEROL GÓMEZ, R. (1996): «La vertiente disciplinaria de los procedimientos de control del dopaje», *Justicia Deportiva*, núm. 2.
- (1998): *Las Ligas Profesionales*, «Prólogo» de Gabriel REAL FERRER, Aranzadi, Pamplona.
- UREÑA DURÁN, R. (2002): «Las Comisiones Antidopaje en el ámbito federativo. La experiencia del baloncesto», *Revista Jurídica del Deporte*, núm. 7.
- WISE, A. N., y MEYER, B. S. (1997): *International sports law and business*, vol. I, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston.
- ZEN-RUFFINEN, P. (2002): *Droit du sport*, Schulthess, Zurich-Bâle-Genève.