



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal**

**Área de conocimiento de Derecho Administrativo**

**Curso 2020/2021**

# **LA REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL DERECHO DEPORTIVO**

**Nombre del estudiante: Antonio Carmona Sánchez**

**Tutora: María Josefa García Cirac**

**Mes: Junio    Año: 2021**



# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal**

**Área de conocimiento de Derecho Administrativo**

# **LA REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL DERECHO DEPORTIVO**

# **THE DOPING'S REGULATION IN SPORTS LAW**

**Nombre del estudiante: Antonio Carmona Sánchez  
e-mail del/a estudiante: antoniocs@usal.es**

**Tutora: María Josefa García Cirac**



## RESUMEN

La regulación del dopaje en el derecho deportivo se encuentra en una constante evolución en los ámbitos supranacional, nacional, y en el respectivo plano autonómico. Todo ello ha desembocado en una creciente intervención de los poderes públicos en la prevención y represión de las conductas de dopaje.

En el presente trabajo se aborda el estudio de la regulación existente respecto al dopaje, analizando detalladamente dicho fenómeno en el plano internacional, nacional y autonómico, así como, el estudio de la regulación relacionada con la represión de dichas conductas; a través de la Ley Orgánica 3/2013 y el artículo 362 quinquies del Código Penal.

La LOPS propició la asunción por parte de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte de las competencias que hasta entonces le pertenecían al CSD en cuanto a la protección de la salud de los deportistas. Su finalidad primordial es la adaptación de la legislación española a la represión del dopaje que se contiene en el Código Mundial Antidopaje, con pleno respeto a los derechos fundamentales de los deportistas.

**PALABRAS CLAVE:** Poderes públicos, Represión, Dopaje, Ley Orgánica 3/2013, Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, Código Mundial Antidopaje.

## ABSTRACT

Doping regulations in sports law are constantly evolving at regional, national, and international levels. This had led to an increasing involvement of public authorities in the prevention and repression of doping behaviour.

This essay studies both current doping regulations -thoroughly analysing the phenomenon at international, national, and regional level- and regulations related to repression of such conduct, through Organic Law 3/2013 and Article 362 quinquies of the Criminal Code.

The LOPS led to the assumption by the Spanish Agency for Health Protection in Sport of the competences regarding the protection of athletes' health that until then belonged to the CSD. Its main purpose is to adapt Spanish legislation to the repression of doping contained in the World Anti-Doping Code, with full respect for the fundamental rights of athletes.

**KEYWORDS:** Public Powers, Repression, Doping, Organic Law 3/2013, Spanish Agency for Health Protection in Sport, World Anti-Doping Code.

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I: EL DERECHO DEL DEPORTE O DERECHO DEPORTIVO ...</b>	<b>11</b>
<b>1.1. DEPORTE COMO FENÓMENO JURÍDICO.</b>	
<b>CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO DEL DEPORTE O DERECHO DEPORTIVO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 REGULACIÓN DEL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL DERECHO AL DEPORTE. ANÁLISIS DEL ART. 43.3 CE.....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO II: REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL DERECHO DEPORTIVO.</b>	
<b>.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE DEPORTIVO. MARCO GENERAL.</b>	
<b>.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO SUPRANACIONAL.....</b>	<b>15</b>
2.2.1. CONVENIOS INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE. ....	17
2.2.2. EL DOPAJE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA .....	23
2.2.3 HACIA LA NECESARIA HOMOGENEIDAD DEL SISTEMA.....	29
<b>2.3. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO ESTATAL. ¿ASUNTO PÚBLICO O PRIVADO? .....</b>	<b>30</b>
2.3.1. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.....	32
2.3.2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN LA LUCHA FRENTE AL DOPAJE. ...	33
<b>2.4. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA AUTONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE. ....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO III: RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL DOPAJE .....</b>	<b>42</b>
<b>3. EL CONTROL DEL DOPAJE. ....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE DOPAJE. ....</b>	<b>44</b>

<b>3.2 RÉGIMEN PENAL</b> .....	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>54</b>

## **ABREVIATURAS**

**AEA** – Agencia Estatal Antidopaje.

**AEPSAD** – Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte.

**AMA** – Agencia Mundial Antidopaje.

**AUTS** – Autorizaciones de Uso Terapéutico.

**CE** – Constitución Española.

**CMA**- Código Mundial Antidopaje.

**COI** – Comité Olímpico Internacional.

**CP**- Código Penal.

**CSD** – Consejo Superior de Deportes.

**LODJ** – Ley Orgánica de Protección de la Salud y Lucha contra el Dopaje en el Deporte.

**LOPS** – Ley Orgánica de Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

**RD**- Real Decreto

**UE**- Unión Europea.

**WADA** – *World Anti-doping Agency*



## INTRODUCCIÓN

El dopaje deportivo ha sido y es un fenómeno que se encuentra muy relacionado con la sociedad. A lo largo de la historia se ha tenido constancia de numerosos casos en lo que se llevan a cabo este tipo de prácticas, pretendiéndose una mejora artificial del rendimiento deportivo en la competición deportiva. Es indudable el grave riesgo que supone para la salud del deportista este tipo de conductas, además de la clara rotura que supone para los valores deportivos las prácticas dopantes.

En este sentido, la trayectoria de la regulación del dopaje nos muestra como ha sido objeto de numerosas reformas, basándose en un primer momento en un modelo tradicional en el que la represión del dopaje estaba determinado por las normas de derecho privado que provenían de las distintas federaciones deportivas y del conocido como ‘movimiento olímpico’, dando lugar a un modelo estatal bajo una regulación del deporte en términos generales, con una creciente intervención de los poderes públicos, a fin de prevenir y sancionar las conductas relacionadas con el dopaje.

No obstante, no podemos llevar a cabo un análisis de la regulación existente en relación con el dopaje, sin tener en cuenta otros aspectos que guardan una estrecha relación con este fenómeno. Entre estos aspectos nos encontramos con el reto de determinar de forma clara cual es el bien jurídico que se pretende proteger: la salud del deportista, o bien, los valores y principios éticos que subyacen en la práctica deportiva; y también, algunas particularidades de esta regulación que hacen que se pretenda de forma constante una unificación y armonización de las normas que provienen de los diferentes actores en el ámbito deportivo.

Debemos entender que, la actividad deportiva se caracteriza por ser un ámbito en el que se valora el esfuerzo, el juego limpio y la constante dedicación de los deportistas. Por tanto, el dopaje es una realidad social a la que se debe hacer frente, ya que se contrapone al entendimiento del deporte como una actividad buena para la salud. Esto nos permite afirmar que el dopaje en el ámbito deportivo conforma una lacra tanto para el deporte competitivo y organizado en el que la utilización de sustancias puede tener como consecuencia severos problemas para la salud y para la actividad deportiva no organizada, es decir, deportes de ocio, afectando individualmente a los deportistas.

Relacionado con lo anteriormente expuesto, existen diversos órganos que se encargan de luchar contra el dopaje, tanto en el plano internacional como en el plano nacional -nos referiremos al sistema español-, con diversas competencias al respecto, así como, varios textos normativos que tienen gran importancia y sirven de guía para la elaboración de la regulación estatal en la lucha contra el dopaje. En este sentido, se hace mucho hincapié en la educación para conseguir una prevención de estas conductas, a través del conocimiento de los riesgos que supone el uso de este tipo de métodos.

El desarrollo de este Trabajo Fin de Grado se ha llevado a cabo a través del estudio teórico y la consulta de materiales bibliográficos relacionados con la materia. La investigación realizada es de tipo deductivo, a través del empleo de fuentes tanto de tipo doctrinal como legales a nivel internacional y nacional, incluyendo una breve referencia al desarrollo de la lucha contra el dopaje en el ámbito autonómico, y en concreto, en Castilla y León.

En definitiva, el propósito de este trabajo es realizar un examen exhaustivo de la normativa que se encarga de la prevención y represión del dopaje en el ámbito deportivo, tomándose como epicentro el Código Mundial Antidopaje (CMA) en relación con el ámbito supranacional, así como, la LO 3/2013 (LOPS) y el RD-Ley 3/2017 en lo que se refiere al ámbito nacional. Del mismo modo, se entrará en el análisis del deporte como fenómeno jurídico, y se hará un estudio del procedimiento disciplinario en relación con el dopaje, a fin de conocer el régimen administrativo sancionador y el artículo 362 *quinquies* del Código Penal.

## CAPÍTULO I: EL DERECHO DEL DEPORTE O DERECHO DEPORTIVO

### 1.1. DEPORTE COMO FENÓMENO JURÍDICO. CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO DEL DEPORTE O DERECHO DEPORTIVO.

‘El deporte como una construcción cultural humana se ha convertido en una práctica social que trasciende el ámbito competitivo, convirtiéndose en un referente para la configuración de la identidad individual y colectiva’<sup>1</sup>. Al respecto, debemos tener en cuenta que actualmente el fenómeno deportivo ha ido adquiriendo mayores dimensiones, proyectado tanto en el ámbito social como el cultural. De esta forma, el deporte forma parte de la vida diaria, llevando consigo una gran cantidad de intereses económicos, lo que se traduce en numerosos beneficios para los deportistas y personas afines al fenómeno deportivo, intereses políticos, así como indudablemente intereses jurídicos que hacen que la regulación de determinados aspectos del deporte, como es el dopaje, hayan sido objeto de numerosos cambios en su normativa. ‘Variaciones en las reglas de *juego* que han implicado que no sólo el Derecho deportivo haya *ganado* ya, a estas alturas, una autonomía y entidad propias como disciplina jurídica, sino que el propio fenómeno del dopaje -tema al que haremos referencia mas adelante- resulte *campo* abonado para un exhaustivo análisis jurídico diferenciado e independiente’<sup>2</sup>.

Por su parte, siguiendo a PERRY entendemos que ‘la institución del deporte no es privativa de un país; impone la creación de un derecho universal, que se basa en principios medios y fines universales, coordinados por leyes propias de ámbito internacional. Tales características confieren al derecho deportivo una importancia que sobre algunos aspectos supera al mayor número de las demás ramas del derecho. El derecho deportivo regula la conformidad de principios internacionales codificados. La disciplina deportiva se entiende como la creación de una pirámide nacida de la suma de los individuos y proyectada al ápice de un comando universal exclusivo. Esto es lo que hace ver la extensión y la profundidad del derecho, cuya realización impone la creación de procesos específicos que preservan la sustancia de la organización y la eficiencia del funcionamiento’<sup>3</sup>.

En cuanto al término fenómeno deportivo, podemos seguir la definición aportada por CLERC, el cual dice que se trata de ‘un conjunto de normas de derecho público y privado, por tanto, estatales y no estatales, que tienen por finalidad principal regular las relaciones de carácter deportivo entre las personas físicas y jurídicas practicantes y de gestión administrativa, estén de manera directa o indirecta envueltas en el segmento deportivo’<sup>4</sup>. Se trata, en definitiva, del conjunto de normas públicas y privadas que abordan el fenómeno deportivo regulando toda la actividad relacionada con los deportes.

---

<sup>1</sup> PORRAS- CONTRERAS, Y., & TORRES-ARANGUREN, J., ‘El dopaje deportivo como cuestión socialmente viva: Una revisión bibliográfica’, *Química Nova*, 2019, p.955

<sup>2</sup> ATIENZA MACÍAS, E., & ARMAZA ARMAZA, E., ‘El dopaje en el Derecho Deportivo actual: análisis y revisión bibliográfica’, *Cuadernos de Psicología del Deporte*, 2018, p. 241

<sup>3</sup> PERRY, V., ‘Introducción al Derecho Deportivo’, *Revista de IBDD*, 2002, p.20

<sup>4</sup> CLERC, C., ‘Derecho del Deporte o Derecho Deportivo. Su Autonomía’, *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado n°2*, 2012, p.18

En síntesis, con la acepción *derecho del deporte o derecho deportivo*, no se pretende hacer creer de la existencia de una rama autónoma del derecho, pero sí designar el fenómeno, y hacer un análisis desde el sometimiento del deporte al conjunto de normas que regulan la sociedad de la que él mismo no es sino reflejo y expresión. Sin embargo, existen otros autores, como es el caso de CLERC, que explican que el derecho del deporte tiene un cierto grado de autonomía, ya que el autor entiende que se trata de un ámbito de realidad bien acotado al decir que existen un conjunto de relaciones sociales que por su naturaleza y particularidades demandan un ordenamiento jurídico propio. Entiende que el ordenamiento deportivo supone un grupo de reglas que implica un conjunto sistemático de normas, y a la vez, expresa cierta homogeneidad en las relaciones y las normas que lo componen <sup>5</sup>.

A modo de conclusión, independiente de que se trate o no de una rama autónoma del ordenamiento jurídico, podemos asegurar que estamos ante un fenómeno que está en constante evolución, el cual también se ve confrontado por diversos factores de carácter negativo, que hacen que de forma continua surjan nuevas regulaciones. En este sentido, nosotros nos centraremos en un ámbito concreto del fenómeno deportivo, como es el caso del dopaje, aspecto que reviste mucha importancia y debe ser tratado de forma rigurosa.

## **1.2 REGULACIÓN DEL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL DERECHO AL DEPORTE. ANÁLISIS DEL ART. 43.3 CE.**

Al respecto, las distintas leyes y disposiciones normativas que han sido aprobadas por los poderes públicos territoriales son las que ordenan el Derecho deportivo. Una importante peculiaridad del Derecho deportivo es que únicamente es de aplicación territorial y, en ocasiones, debe cohesionarse con las disposiciones de derecho internacional privado que desbordan su ámbito de aplicación directa y manifiestan la comentada autonomía del deporte <sup>6</sup>.

En lo que concierne a la regulación del deporte en la Constitución, en primer lugar, se fue tomando conocimiento del fenómeno deportivo, por tanto, se determinó que se debía llevar a cabo una juridificación definitiva de la actividad deportiva, obligando al deporte a abandonar el mundo del ‘no derecho’ e instando a que la futura Constitución incluyera el derecho al deporte mediante una referencia expresa, a fin de dotar a esta actividad de rango constitucional <sup>7</sup>.

Así se recogió en el artículo 43.3 CE, que determina la obligación de los poderes públicos de fomentar la educación física y el deporte. Dicho precepto establece que ‘los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Así mismo facilitarán la adecuada utilización del ocio’. En este sentido, el término ‘deporte’ se relaciona con determinadas categorías recogidas en la propia constitución, como son,

---

<sup>5</sup> CLERC, C., ‘Derecho del Deporte...’, op., cit., p.26.

<sup>6</sup> AGIRREAZKUENAGA, I., ‘Claves para la comprensión del ordenamiento jurídico del deporte’, *Revista española de derecho constitucional*, 1999, p.37.

<sup>7</sup> ALLUÉ BUIZA, A., ‘El marco jurídico del deporte. Teoría general’, En ESPARTERO CASADO, J. (Coord), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2004, p.54.

educación, salud y ocio. En lo que tiene que ver con la expresión ‘ocio’ se utiliza un término bastante indeterminado, ya que dicha expresión puede variar en función de los tiempos y los requerimientos sociales.

Dicha separación de campos entre deporte y ocio en la redacción del art. 43 CE viene justificado ‘al considerar que el deporte, aun siendo una de las principales actividades del ocio, podía limitar el efectivo despliegue de éste, pues el ocio expresa mas posibilidades. Así, tal y como está determinada en nuestra Constitución la separación conceptual, se permite ubicar al deporte en un espacio determinado, sin que quepan confusiones. Sin embargo, este planteamiento fue criticado al considerar que la expresión ‘adecuada utilización del ocio’, quedaba vacía de contenido, pues no tiene la mas mínima conexión con la apertura del mundo de la cultura, siendo, el deporte, el cordón umbilical del ocio’<sup>8</sup>. La acción de fomento de los poderes públicos viene establecida, a mi parecer, como un complemento de la libre iniciativa de los particulares. Así, podemos entender, que el ocio es una categoría.

Por otra parte, las competencias que le corresponden al estado en relación con el deporte vienen determinadas por el artículo 149 CE, aunque dicho precepto no contenga una referencia explícita al deporte. Por otro lado, el artículo 148.1.19 CE establece que las CCAA pueden asumir competencias en materia de promoción del deporte.

Por último, en cuanto al deporte y los respectivos derechos efectivamente garantizados, ‘el encuadramiento del art. 43.3 de la CE en el Capítulo III del Título I, nos debe hacer, sin embargo, relativizar de alguna manera la correcta afirmación de que el deporte no es un verdadero derecho, desde el análisis de su posición locacional y de las garantías exigibles para entender el concepto de derecho fundamental. El derecho al deporte tiene, por mandato del legislador, una garantía ante la jurisdicción ordinaria, pero en la medida que se conecte, con derechos del ‘núcleo duro’ de la Constitución, gozará de una garantía constitucional mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>9</sup>. En este sentido, se puede considerar el deporte muy relacionado con la educación, del artículo 27 CE, ya que el deporte forma parte esencial del núcleo de la educación y favorece la consecución de los distintos fines perseguidos por ésta. Mas dudas plantea, sin embargo, la relación del deporte y el artículo 15 CE, es decir, el derecho a la vida y a la integridad física, ya que, el deporte de élite implica métodos de entrenamiento que conllevan, en algunos casos, lesiones que afectan considerablemente al normal desarrollo físico. Así, de esta forma, se podría estar alejando el deporte de su característica encauzadora del desarrollo socio-cultural.

---

<sup>8</sup>ALLUÉ BUIZA, A., ‘El marco jurídico del..., op., cit., p.55

<sup>9</sup>ALLUÉ BUIZA, A., ‘El marco jurídico del..., op., cit., p.56-57

## **CAPÍTULO II: REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL DERECHO DEPORTIVO.**

### **2.1. LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE DEPORTIVO. MARCO GENERAL.**

‘El deporte es una actividad social; por consiguiente, cualquier práctica que atenta contra los objetivos con él buscados, actúa contra la misma sociedad. En consecuencia, se puede asegurar que el dopaje, que es una práctica antideportiva, es una práctica antisocial’.<sup>10</sup>

Cuando hablamos de dopaje en el deporte estamos haciendo referencia a la utilización de diversos métodos o sustancias con el objetivo de ver incrementado de forma artificial el rendimiento del deportista en una competición deportiva. A través de estas prácticas que son ilegales y moralmente reprochables es posible que se ponga en juego la salud del deportista, rompiéndose además con la necesaria igualdad de condiciones de los participantes en las competiciones y con los valores deportivos. Como indica Gamero Casado, ‘cuando nos acercamos al dopaje tratamos un tema pasional, tanto o más como la esencia misma del deporte, y evocamos consideraciones sumamente delicadas, que no se reducen a planteamientos de estricta lógica jurídica, sino que trascienden a problemas gravísimos y complejos, preñados de consideraciones de todo tipo: políticas, sociológicas, sanitarias...’.<sup>11</sup> Es claro y sabido que el dopaje es una práctica peligrosa y perjudicial para la salud de los deportistas, e incluso existen casos donde estas prácticas han acabado con la muerte del deportista.

No debemos partir de la idea que el dopaje es un hecho actual, que ha surgido recientemente en el plano deportivo. El dopaje ha existido desde siempre, desde el comienzo del deporte y con las competiciones deportivas. A lo largo de la historia han ido surgiendo numerosos casos de prácticas dopantes de los deportistas, los cuales tienen como objetivo el aumentar su rendimiento y con ello conseguir el éxito en la competición deportiva. Esta ambición de conseguir el éxito deportivo, tal y como sucede hoy, conllevó que en el deporte existieran engaños, y los deportistas utilizaran técnicas dopantes.

Desde la antigua Grecia y hasta muy recientemente, las prácticas de dopaje habían sido ‘permitidas’. En los Juegos de Helsinki de 1952 y los de Melbourne de 1956 se conocía públicamente este tipo de prácticas por parte de los deportistas, si bien muchos operadores del sistema comenzaron a lamentar este tipo de actuaciones, aunque no se tomaron medidas al respecto. No es hasta bien entrado el siglo pasado cuando se empieza a tomar conciencia de este tipo de prácticas, y con ello, se empiezan a elaborar las primeras políticas antidopaje. Las principales razones que llevan a los operadores en el ámbito deportivo a desarrollar los primeros intentos en la lucha contra el dopaje son: por un lado; la vida de los deportistas, por otro lado; mantener vivo el espíritu deportivo y el de la competición. Se trata de razones objetivas impulsadas por el Comité Olímpico

---

<sup>10</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘Perspectivas de futuro: la represión en el entorno deportivo o en las normas de seguridad pública’, *El dopaje en el Ámbito del Deporte. Análisis de una problemática*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999, p.123.

<sup>11</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005, p.17.

Internacional (COI), tratándose así de una serie de aspectos básicos relativos a toda práctica deportiva.

Podemos considerar como inicio de este tipo de políticas la prohibición de 1928 del uso de sustancias dopantes por parte de la Asociación Internacional de Federaciones de Atletismo.<sup>12</sup> No obstante, se suele citar como verdadero comienzo de las políticas antidopaje el foro celebrado en la localidad francesa *Uriage-les-Bains*, en el año 1963. En este sentido, una gran variedad de agentes, comenzaron a cooperar en la lucha contra el dopaje.

A modo de síntesis podemos decir que la actividad deportiva se caracteriza por ser un ámbito en el que se valora el esfuerzo, el juego limpio y la constante dedicación de los deportistas. Por tanto, el dopaje es una realidad social a la que se debe hacer frente, ya que se contrapone al entendimiento del deporte como una actividad buena para la salud. Esto nos permite afirmar que el dopaje en el ámbito deportivo conforma una lacra tanto para el deporte competitivo y organizado en el que la utilización de sustancias puede tener como consecuencia severos problemas para la salud y para la actividad deportiva no organizada, es decir, deportes de ocio, afectando individualmente a los deportistas. En pocas palabras, se trata de un claro fraude deportivo.<sup>13</sup>

## 2.2. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO SUPRANACIONAL.

En este sentido debemos tener en cuenta que no existe duda al respecto sobre la existencia de un sistema deportivo internacional; el cual uno de sus principales rasgos es la multipolaridad. Esto conlleva la inexistencia de una estructura piramidal que facilite la identificación de una jerarquía en el sentido de órganos o entes superiores que ejerzan poderes sobre otros órganos inferiores. No se puede considerar que haya un sistema deportivo uniforme en el plano internacional, y es por ello, que coexisten tanto poderes de naturaleza pública como poderes de naturaleza privada.

La lucha contra el dopaje en el ámbito internacional surge de los esfuerzos llevados a cabo por el COI en cooperación con las diferentes Federaciones deportivas internacionales y los respectivos Comités Olímpicos Internacionales. Es a partir de 1998 cuando estos esfuerzos se intensifican, resultado de diversos escándalos de dopaje que propiciaron que la opinión pública y los medios de comunicación se hicieran eco de estos hechos, viéndose manchada la imagen pública del deporte. Resultado de esto, el COI se vio obligado a convocar una conferencia internacional que dio como resultado la creación de la Agencia Mundial Antidopaje (AMA) en 1999, cuyo cometido es la lucha contra el dopaje. Con la creación de la Agencia Mundial Antidopaje esta complejidad organizativa de la que venimos hablando se ha visto intensificada, ya que se trata de un nuevo ‘poder’ deportivo que goza de una aparente autonomía.

También debemos tener en cuenta que las entidades deportivas privadas no son las únicas interlocutoras en el plano internacional, ya que los Estados y diferentes organizaciones gubernamentales poseen especial relevancia en cuanto al fenómeno

---

<sup>12</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha contra el dopaje’, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 2014, p.8.

<sup>13</sup> PALOMAR OLMEDA, A., ‘Salud pública y dopaje’, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2011, p.1.

deportivo y la regulación respecto al dopaje. Al igual que comentábamos respecto al sector privado; en el sector público tampoco existe ningún órgano especializado en coordinar las diferentes políticas antidopaje estatales. Al no existir un interlocutor claro en el ámbito internacional, los Estados carecen de esta forma de un órgano especializado en el que proyectar sus inquietudes cuando se enfrentan a situaciones o hechos de dopaje. En este sentido, en relación con los Estados podremos encontrarnos con políticas antidopaje muy diversas; donde algunas de ellas no tengan una regulación clara o esta regulación sea muy limitada o bien, podemos encontrarnos con regulaciones estatales en las que el régimen sea bastante represivo.

En cuanto a la dispersión organizativa a la que estamos haciendo referencia podemos considerarla en dos vertientes:

- Una vertiente *positiva*; de forma que se estarán evitando totalitarismos que son resultado de la concentración de poder decisorio en uno o muy pocos órganos. La descentralización -ya sea política, funcional o por servicios- la desconcentración, y otras técnicas similares de distribución del poder, siempre han sido interpretadas como instrumentos enmarcados en la cláusula del Estado democrático<sup>14</sup>. Se entiende que de esta forma se estaría evitando que un operador en el ámbito del deporte imponga un único criterio para hacer frente y luchar contra el dopaje.
- Una vertiente *negativa*; en cuanto el éxito de las políticas antidopaje se ve condicionada a los diferentes ámbitos internos o domésticos de soberanía deportiva.

Conviene señalar también en el entramado organizativo del deporte a nivel internacional existe un principio esencial que actúa como piedra angular de dicho sistema. Estamos hablando así del principio del *trust*, el cual es entendido como un reconocimiento mutuo por parte de todos los operadores del sistema deportivo internacional. Se trata así de un principio básico, fundamental que debe ser respetado por todos, y cuyo incumplimiento conllevaría como reprimenda la retirada de todo reconocimiento deportivo específico que obtuviera.

De esta forma estamos ante un sistema que ha pasado de un modelo en el que únicamente las encargadas de sancionar eran las Federaciones deportivas, a un modelo en el que existe una mayor intervención pública, es decir, una mayor intervención de los poderes públicos en la represión del dopaje -aspecto que comentaremos mas adelante-.

Por último, señalaremos que, en la actualidad, los principales actores en el plano internacional para la lucha contra el dopaje son los siguientes: La Agencia Mundial Antidopaje (AMA), La Unesco, el Consejo de Europa, el Comité Olímpico Internacional (COI) y las Federaciones deportivas internacionales.

---

<sup>14</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.23.





*Fuente: Elaboración propia.*

### 2.2.1. CONVENIOS INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE.

En el plano internacional son numerosos los convenios que se han ido celebrando para hacer frente al dopaje. Al respecto, vamos a llevar a cabo un estudio sistemático donde mencionaremos los diferentes convenios internacionales, y al mismo tiempo, daremos unas pequeñas notas sobre los organismos que celebraron las conferencias que dieron lugar a estos convenios internacionales, o bien, aquellos organismos y normativas específicas que nacieron gracias a determinadas conferencias internacionales que tuvieron lugar.

En este sentido, debemos comenzar por el Comité Olímpico Internacional (COI), donde siguiendo a CAZORLA PRIETO se trata de un supremo órgano de gestión del movimiento olímpico.<sup>15</sup> Dicho organismo internacional tiene como objetivo el fomento y la coordinación del deporte a nivel internacional, la celebración cada cuatro años de los Juegos Olímpicos, así como la promoción de la ética deportiva. El COI en ejercicio de sus competencias, y en lo que se refiere a la lucha para la represión de las prácticas prohibidas en materia de dopaje, estableció unas normas propias que rigen en las competiciones por él organizadas o las que lo sean por los Comités Olímpicos Nacionales<sup>16</sup>. En lo que a convenios internacionales se refiere, el COI fue el encargado de impulsar la celebración de la **I Conferencia Mundial** sobre el Dopaje en el Deporte en Lausana, en el año 1999. Dicha conferencia dio como resultado la ‘*La Declaración de Lausana sobre el Dopaje en el Deporte*’. Todo esto tuvo lugar a partir de una serie de acontecimientos que surgieron en el año 1998, relacionados con una serie de nadadoras chinas y otros que sucedieron en el *Tour de Francia* de ese mismo año.

Se debe dar una valoración positiva a esta Conferencia, ya que, en primer lugar, ha conseguido que se reunieran por primera vez varios estamentos y entidades deportivas implicadas, que han puesto en alza y han intercambiado sus experiencias, normativas y propuestas. Por otro lado, esta reunión significó que se empezaba a tomar conciencia de

<sup>15</sup> CAZORLA PRIETO, L.M., *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992, p.103.

<sup>16</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘La intervención...’, op., cit., p.22.

la gravedad del asunto, de una realidad incuestionable para la que en ese momento no existían los medios suficientes para hacerle frente.<sup>17</sup>

Fruto de dicha Conferencia nació la *Agencia Mundial Antidopaje (AMA)*, cuya finalidad era la promoción y coordinación de todas las medidas posibles para hacer frente y luchar contra el dopaje en relación con el deporte a nivel internacional. Para ello tiene el apoyo de un sinnúmero de organizaciones, y autoridades públicas, con competencias en el ámbito del dopaje. También conocida con las siglas WADA, en inglés ‘*World Antidoping Agency*’, se trata de una ‘fundación de derecho privado, de duración ilimitada, regida por el Derecho suizo, cuya misión es promover, coordinar y supervisar, a nivel internacional, la lucha contra el dopaje en el deporte en todas sus formas’<sup>18</sup>. Actualmente se trata de la institución con mayor importancia a nivel internacional en lo que respecta a la lucha contra el dopaje. Concretamente se encarga de: educar e informar sobre la prevención del dopaje a todos los actores en el deporte, ya sean los propios deportistas, entrenadores...; impulsar la investigación científica mediante la aportación de fondos para el desarrollo de nuevos métodos de detección de sustancias dopantes; supervisar los controles de dopaje realizados en los eventos deportivos más importantes e impulsar diferentes programas antidopaje nacionales y regionales al ámbito mundial. Pero además de estas funciones, hay dos hechos que hay que resaltar especialmente; estos son: por un lado, la homogeneización o unificación tanto de sustancias y métodos prohibidos, y de posibles sanciones, ya que con anterioridad las que se encargaban de estos aspectos eran las federaciones deportivas correspondientes. Y, por otro lado, tenemos la aprobación del Código Mundial Antidopaje, bajo iniciativa de la AMA, actuando como heredero del Código Antidopaje del COI.

La creación de la AMA responde por tanto a la necesidad de homogeneizar criterios, eliminando las divergencias existentes entre las asociaciones deportivas, constituyendo actualmente un instrumento fundamental en la lucha contra el dopaje, avalado e impulsado por el movimiento olímpico y las asociaciones deportivas, así como por los gobiernos de los Estados.<sup>19</sup>

Todo lo que estamos comentando nos afirma el pretendido afán totalizador de dicho organismo, pretendiendo así ser el referente mundial en lo que a la lucha contra el dopaje se trata, de forma que aglutine todos los operadores del sistema deportivo, ya sean estos públicos o privados. Al respecto también surge una gran limitación, ya que como bien sabemos, la AMA es una asociación de Derecho privado que se encarga de elaborar normas que los Estados miembro tendrían que integrar en su Derecho público. Por tanto, de aquí surge una importante crítica a la AMA, relativa a su propia naturaleza privada. ‘No cabe duda de que las normas emanadas de la Agencia Mundial Antidopaje no tienen carácter vinculante para los Estados y que éstos no están obligados a incorporarlas a su ordenamiento interno, por lo que se considera la conveniencia de constituir una Agencia Internacional de Derecho público o de aprobar un Tratado internacional cuyas

---

<sup>17</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘La conferencia mundial sobre el dopaje de Lausana’, *El dopaje en el Ámbito del Deporte. Análisis de una problemática*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999, p. 118-119.

<sup>18</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha contra el dopaje en el deporte’, En GAMERO CASADO, E., & MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Manual de derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 2021, p.870.

<sup>19</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.871.

disposiciones si serian obligatorias para los Estados' <sup>20</sup>. Al respecto hay que tener en cuenta que la norma que constituye la AMA, en su artículo 4 recoge la posibilidad de tenga lugar una conversión en Agencia Internacional de Derecho público.

A pesar de esta importante limitación, los Estados pueden con total libertad añadir a su ordenamiento jurídico disposiciones que son fruto de un consenso en un órgano en el que tienen representación y participación. Ahora bien, en el caso de que en el futuro se hable de Tratados internacionales, bastaría con que un determinado Estado no se suscriba o no ratifique las disposiciones de dicho tratado para que no sean de integración en su ordenamiento jurídico. Por ello, lo mas eficaz sería que los acuerdos y consensos que se celebren, para tener una efectiva aplicación global, sean aceptados por todos los miembros de la organización, por lo que serían de cumplimiento voluntario, no teniendo que actuar mediante mecanismos de imposición.

En el año 2003 tuvo lugar la **II Conferencia Mundial** sobre el Dopaje en el Deporte, en la ciudad de Copenhague, donde se adoptó la '*Declaración de Copenhague*', dando como resultado la aprobación del *Código Mundial Antidopaje (CMA)*. Se trata de la primera gran iniciativa de la Agencia Mundial Antidopaje. 'Al momento de redactarse esta ponencia, se han adherido al Código Mundial Antidopaje todas las Federaciones Internacionales Olímpicas (28) y todas las Federaciones Internacionales de juegos de invierno (7), así como 26 de las 28 Federaciones Internacionales no olímpicas reconocidas por la Agencia Mundial Antidopaje, y otras 16 Federaciones internacionales más. En cuanto a los Comités Olímpicos Nacionales, todos ellos (202) han suscrito el Código, así como 154 de los 155 Comités Paralímpicos Nacionales. Por lo que se refiere a los Estados, un total de 155 han suscrito la declaración de adhesión al Código, siendo quizá la de la India la única ausencia significativa' <sup>21</sup>. Es innegable el gran éxito que ha tenido este CMA; pero al hilo de lo que se comentaba anteriormente respecto al principio básico del *trust* entre las distintas organizaciones y asociaciones deportivas; parece que el COI ha 'obligado' a los operadores deportivos a adherirse al CMA. Al respecto, las distintas Federaciones Olímpicas que no lo suscriban verán retirado su reconocimiento -tal y como comentábamos anteriormente sobre las consecuencias de no reconocer y adherirse a una determinada normativa-; algo que favorece la tensión constante existente entre las federaciones deportivas y el Comité Olímpico Internacional. Es muy ilustrativo el ejemplo de la FIFA el cual estuvo a punto de ver como su deporte quedaba excluido de los juegos olímpicos de Atenas.

Por su parte, tanto los Comités Olímpicos Nacionales como los Estados se han visto en la obligación de suscribir el Código para evitar las posibles consecuencias negativas que conllevaría la suscripción. En el caso de los Comités Olímpicos Nacionales verían como sus deportistas quedarían excluidos de participar en los Juegos, y los Estados verían como son inadmitidas sus candidaturas para la celebración de los Juegos. 'Todo ello evidencia un pulso de poder entre diferentes instancias deportivas internacionales, que nos evoca una vez mas el equilibrio inestable que representa el sistema del *trust*. De

---

<sup>20</sup> CARRETERO LESTÓN, J.L., 'La Agencia Mundial Antidopaje: naturaleza, composición y funciones', En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005, p.80

<sup>21</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.56.

momento, el Comité Olímpico Internacional parece haber salido victorioso del envite y ha logrado imponer su posición'.<sup>22</sup>

Entre los aspectos mas reseñables del CMA podemos resaltar los siguientes:

- a) *Definición de dopaje*: Se trata del elemento central de esta normativa, el cual queda integrado en base a las siguientes reglas que encontramos en su artículo 2.
1. Dopaje por la simple presencia de sustancias en el cuerpo. Al respecto, los deportistas deben asegurarse de que ninguna sustancia que esté prohibida se encuentra en su organismo.
  2. Dopaje por el uso o tentativa de uso de las sustancias o de un método prohibido. En este sentido, el Código entiende que la tentativa es suficiente para que se pueda considerar que existe una violación de las reglas antidopaje.

Esta delimitación de conductas recoge tanto criterios materiales -el dopaje en sí mismo-, así como criterios formales. También hace referencia conductas que se pueden caracterizar como conductas de resultado o bien de mera tentativa, ya que tanto el consumo como la mera posesión de sustancias y procedimientos se encuentran castigados.

Como conclusión a esta definición de dopaje podemos decir que ésta incluye la totalidad o una gran parte de conductas posibles en las que puede consistir el acto de dopaje. Es muy importante también tener en cuenta aquellas situaciones en las que el acto de dopaje no sea directamente imputable al deportista, si no que se deba a concretas actuaciones del entorno del deportista. Al respecto, la solución que estable la mencionada normativa es clara: se hace responsable de todo al deportista. Tenemos que saber que 'el Código está pensado para el deportista y sólo eventualmente para los equipos en los que se integran éstos, pero no contiene grandes ni explícitas referencias al entorno del deportista'<sup>23</sup>.

- b) *Relación de imputación del dopaje*: La carga de la imputación le corresponde a la organización de dopaje, y se trata de una presunción que atribuye a los deportistas la obligación de demostrar que no se ha cometido ningún acto de dopaje de los ya comentados; invirtiéndose así la carga de la prueba.
- c) *Lista de sustancias y métodos prohibidos*: Corresponde a la AMA publicar en su web, una vez al año la lista en cuanto estándar internacional. Así, la decisión de que se incluya una sustancia en esta lista es firme y no podrá ser objeto de recurso, ni puede ser examinada en ningún procedimiento de análisis. A través de su artículo 4 se establece en este sentido una lista determinada de sustancias y métodos prohibidos, apostándose por un sistema cerrado, algo que resulta muy acertado en cuanto al principio de seguridad jurídica, 'aun cuando supone que las infracciones previstas por el Código se configuren como conductas de

---

<sup>22</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.57.

<sup>23</sup> PALOMAR OLMEDA, A., 'La regulación del dopaje en el deporte', En ESPARTERO CASADO, J., (Coord), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2004, p.372.

determinación mediata, siendo preciso acudir a textos de desarrollo -las listas vigentes en cada momento- para concretar qué se encuentra admitido y qué se encuentra prohibido.<sup>24</sup>

Aunque se trata de un sistema mucho más determinado y concreto, esta opción también obliga a que se articule un instrumento de transposición de dicha lista de sustancias prohibidas al concreto ordenamiento interno de cada organización deportiva que se adhiera al Código.

Con todo ello podemos resaltar que este CMA por sí mismo no constituye un cuerpo normativo que sea aplicable directamente a las entidades deportivas que se adhieran al mismo, si no que más bien actúa como una ‘directiva’, que se encontrará sujeta a la correspondiente transposición que se realice al ordenamiento interno propio de cada entidad deportiva, quienes han de realizar esta operación traslativa respetando en todo caso una normativa básica o común.<sup>25</sup>

- d) *Controles*: Las organizaciones antidopaje en coordinación con otras organizaciones antidopaje que realicen controles al mismo grupo de deportistas se encargarán de realizar los siguientes tipos de controles: Controles en competición y fuera de competición; controles aleatorios y controles regulares.
- e) *Análisis de las muestras*: Los laboratorios acreditados por la AMA se encargarán en exclusiva del análisis de las muestras.

Este es el cuerpo normativo básico del CMA, es decir, es el texto que se aprobó en la II Conferencia Mundial sobre el Dopaje en el Deporte, el cual ha sido objeto de varias enmiendas, en enero de 2009, en enero de 2015, y en abril de 2018, que hacen que se modifique sustancialmente algunos de los aspectos que hemos ido comentando. Se trata de enmiendas que tienen gran relación con el cumplimiento de lo recogido en dicho texto normativo. En el texto de 2021 existen varias modificaciones: distinción entre métodos específicos y no específicos, junto al ya conocido de sustancias específicas; se añade el concepto de ‘droga de abuso’; el concepto de ‘circunstancias agravantes’; y el cambio a mi parecer más significativo, es el de la inclusión del concepto ‘otra persona’ determinado como cualquier persona física, o cualquier organización o entidad. Así se permitirá imponer sanciones tanto a los atletas como personas de su entorno que le inducen o suministran dichas sustancias; y finalmente la incorporación del concepto ‘deportista aficionado’.

Finalmente conviene añadir que el CMA se fundamenta en la preservación de los valores deportivos, y siendo su misión primordial la de armonizar normas, procedimientos disciplinarios, sanciones y otros medios de lucha contra el dopaje en el deporte. Para ello se establece el ‘Programa Mundial Antidopaje’ que establece todos los elementos necesarios para llevar a cabo una práctica eficaz en la lucha contra el dopaje en el ámbito nacional e internacional. Este programa está conformado por el Código Mundial Antidopaje, y por Normas Internacionales o Estándares Internacionales y una serie de documentos de carácter técnico. Estos últimos también tienen como cometido la

---

<sup>24</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.65.

<sup>25</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.59.

armonización de las diferentes actuaciones de las organizaciones antidopaje, así como la regulación y clasificación de las distintas sustancias prohibidas, los procedimientos relativos a las pruebas e investigaciones, la concreción de los laboratorios encargados de realizar los diferentes análisis que sean necesarios... También forman parte dicho programa los Modelos de buenas prácticas y Directrices; que sirven para proporcionar distintas soluciones y aportar modelos de actuación para los signatarios del Código, a pesar de que no tienen un carácter obligatorio.

Una vez que fueron creados tanto la AMA como el CMA se celebró la *‘Convención Internacional contra el dopaje’* bajo iniciativa de la UNESCO en el año 2005. Conviene señalar que uno de los objetivos prioritarios de esta Convención es el establecimiento de medidas de carácter preventivo en la lucha contra el dopaje, así como el mantenimiento a través de la lucha contra el dopaje, de los valores sociales del deporte y de la salud del deportista. En su artículo 1 podemos ver que la finalidad de esta Convención es ‘promover la prevención del dopaje en el deporte y la lucha contra éste, con miras a su eliminación’. Por otra parte, si nos fijamos en su artículo 2, podemos ver como ‘la Convención no ignora el CMA, pero se cuida mucho de plegarse a un mero mimetismo de sus contenidos, lo que se ha logrado incorporando el Código sin conferirle carácter vinculante mediante su inclusión como ‘Apéndice’ de la Convención, si bien es evidente el paralelismo de muchos de los contenidos del clausulado de la Convención con las prescripciones del Código. No obstante, se declara la perfecta compatibilidad del Código con la Convención, e incluso en este último se insta expresamente a respetar el primero y a adoptar medidas apropiadas y acordes con el mismo.’<sup>26</sup>

También es importante en el plano de la cooperación internacional el principio de mutuo reconocimiento de las decisiones en materia de dopaje, en virtud de su artículo 16: *‘los Estados Parte deberán, cuando proceda y de conformidad con la ley y los procedimientos nacionales: (...) g) reconocer mutuamente los procedimientos de control del dopaje de toda organización antidopaje y la gestión de los resultados de las pruebas, incluidas las sanciones deportivas correspondientes que sean conformes con el Código’*.

En lo que tiene que ver con las decisiones contra el dopaje en el plano nacional, la Convención trata de promover una coordinación de todas las políticas antidopaje de los Estados que son parte del mencionado instrumento, como bien indica su artículo 7.

Así las cosas; podemos decir que el contenido de la Convención establece un mínimo denominador común de las políticas antidopaje, sin aportar grandes novedades, a excepción de su carácter público de alcance universal contra el dopaje en el deporte, echándose en falta algunos avances explícitos en medidas vinculadas con la armonización legislativa y a la cooperación internacional. Es reseñable que el Convenio no haya incluido en su contenido dispositivo el CMA, ni la asunción por parte de la UNESCO como propia la lista de sustancias prohibidas que elabore la AMA. Por ello, la principal significación que se pretende alcanzar con dicha Convención es su conversión en un instrumento vinculante para los Estados, al tiempo que solicita a los Gobiernos que implementen una normativa antidopaje específica en línea con las diferentes previsiones del CMA, de forma que exista una armonización en la normativa deportiva en la lucha contra el dopaje en el deporte. Y, además, la pretensión de reconocer y respaldar la importancia tanto de la AMA como del CMA.

---

<sup>26</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.54.

‘La Convención enumera las consecuencias del dopaje para la salud de los deportistas, destacando la importancia del valor del Juego Limpio y la influencia que los deportistas de élite ejercen sobre los mas jóvenes. El dopaje fue tachado como una lacra que pone en riesgo los principios éticos y los valores educativos incluidos en el Estatuto Internacional de Educación Física y Deporte de la UNESCO y en la Carta Olímpica. De ahí que la Convención destaque la importancia de la educación como pilar imprescindible para la prevención de conductas relacionadas con el dopaje’.<sup>27</sup>

En el año 2007 tuvo lugar la **III Conferencia Mundial** sobre el Dopaje en el Deporte, adoptándose la ‘*Declaración de Madrid*’. El principal objetivo de dicha Conferencia fue la revisión y posterior modificación del CMA para una mejoría del mencionado instrumento, así como un fortalecimiento de los programas antidopaje que pudieran adoptar los Estados miembros.

**La IV Conferencia Mundial** sobre el Dopaje en el Deporte se celebró en el año 2013, donde se adoptó la ‘*Declaración de Johannesburgo*’, siendo celebrada en la mencionada ciudad sudafricana. Sirvió para corroborar el compromiso de todos los actores en el plano internacional en su lucha contra el dopaje, y al mismo tiempo, se adoptó el nuevo CMA y los Estándares Internacionales que entraron en vigor en el año 2015.

Por último, en el año 2019 tuvo lugar la **V Conferencia Mundial** sobre el Dopaje en el Deporte, adoptándose la ‘*Declaración de Katowice*’, que sirvió para aprobar nuevas versiones del CMA y de los Estándares Internacionales. Pero el tema de mayor importancia tratado en dicha Conferencia fue la armonización o conciliación de las normas en la lucha contra el dopaje con el respeto de los derechos humanos de los deportistas. Es importante también decir que de dicha Conferencia también salió el nuevo presidente de la AMA, Witold Banka.



*Fuente: Elaboración propia*

## 2.2.2. EL DOPAJE EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

En el plano europeo también se toma conciencia y se le da una necesaria importancia a la lucha contra el dopaje en el ámbito deportivo. Al respecto existe un factor muy importante en relación con la prevención del dopaje, el cual es la internacionalización de este fenómeno y la pluralidad de nacionalidades que continuamente participan en las distintas competiciones deportivas, provocando así que los Estados y los entes deportivos traten de crear una normativa uniforme que evite desigualdades entre los deportistas. En este sentido nos encontramos en primer lugar con

<sup>27</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.867.

el **Convenio Número 135 contra el dopaje**, de 16 de noviembre de 1989, en el ámbito del Consejo de Europa.

Al respecto, el propio Consejo de Europa comienza a tomar conciencia de que el dopaje es una cuestión donde los poderes públicos y los entes deportivos deben tomar responsabilidades complementarias, y, además, deben garantizar que haya un correcto desarrollo de las competiciones deportivas. Se trata de la primera institución internacional no deportiva que mostró su preocupación por el dopaje. ‘El Convenio centra su atención en el apoyo a programas preventivos de educación y la implementación de controles eficientes a través de la creación de laboratorios específicos y formación de personal médico cualificado en esta área’.<sup>28</sup>

En relación con el Consejo de Europa, su instrumento internacional mas importante y el mas conocido -ya que viene mostrando su preocupación por el dopaje y trabajando en ello desde 1967- es el ‘Convenio contra el Dopaje’ de 1989, instrumento ratificado por España en el año 1992<sup>29</sup>. No se trata de un hecho aislado en el marco de la regulación internacional, si no que, por el contrario, es el fruto de una serie de textos elaborados anteriormente no consolidados. Éstas instaban a que se estableciera una cooperación estrecha entre los distintos Gobiernos y éstos con las distintas Organizaciones deportivas para conseguir la mayor eficiencia posible en la lucha contra el dopaje. Estos intentos previos al ‘Convenio contra el Dopaje’ de 1989 pueden resumirse en: **‘Resolución del Consejo de Ministros del Consejo de Europa (67) 12, sobre el dopaje de atletas’**; la **‘Recomendación (79) 8, sobre el dopaje en el deporte’**; la **‘Recomendación (84) 19, relativa a la Carta Europea contra el Dopaje en el Deporte’** y la **‘Recomendación número (88) 12, sobre el establecimiento de controles antidopaje’**<sup>30</sup>.

Pasamos a señalar ahora las principales características de dicho instrumento internacional:

- El artículo 2 establece una definición del dopaje en el deporte mediante una remisión a un catálogo cerrado de sustancias o métodos dopantes.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.869

<sup>29</sup> BOE número 140 de 11 de junio de 1992.

<sup>30</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘La intervención...’, op., cit., p.21

<sup>31</sup> El artículo 2º del Convenio dispone:

‘Definición y ámbito de aplicación del Convenio

1. A efectos del presente Convenio:

a) Se entenderá por «dopaje en el deporte» la administración a los deportistas o la utilización por éstos de clases farmacológicas de agentes de dopaje o de métodos de dopaje; b) Se entenderá por «clases farmacológicas de agentes de dopaje o de métodos de dopaje», sin perjuicio del siguiente apartado 2, 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; c) Se entenderá por «deportistas» las personas de los dos sexos que participen habitualmente en actividades deportivas organizadas.



De esta manera se está otorgando seguridad jurídica, algo que previsiblemente antes no se conseguía mediante la mera definición dopaje a través de conceptos abstractos y por referencia a ‘toda conducta o práctica’ que produzca una mejora artificial de los resultados deportivos.<sup>32</sup> Este modelo se ha consolidado como la única forma de regular esta problemática, ya que el CMA ha optado por la misma solución.

Es presumible que el Convenio del Consejo de Europa al que nos estamos refiriendo, previa aprobación por parte del Grupo de Seguimiento, parte de la asunción de las listas que son aprobadas por los distintos organismos deportivos internacionales. Se trataría en este caso del Comité Olímpico Internacional (COI) y de las distintas Federaciones Deportivas Internacionales.

- Las medidas de represión contenidas en el Convenio hacen referencia a una serie de aspectos: limitación de la disponibilidad y utilización de agentes de dopaje y métodos prohibidos; laboratorios para la realización de los controles pertinentes; medidas relacionadas con la educación; medidas tendentes a conseguir la colaboración de las diferentes organizaciones deportivas para adoptar los mecanismos necesarios para reprimir el dopaje en el deporte.<sup>33</sup>

---

2. Mientras el Grupo de Seguimiento no haya aprobado, en virtud del artículo 11. 1.b, una lista de las clases farmacológicas prohibidas de agentes de dopaje y de métodos de dopaje, será aplicable la lista de referencia contenidas en el anexo al presente Convenio”.

<sup>32</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje..., op., cit., p.38

<sup>33</sup> El artículo 7º del Convenio dispone:

“Colaboración con las organizaciones deportivas respecto de las medidas que deban tomar

1. Las Partes se comprometen a alentar a sus organizaciones deportivas y, por medio de éstas, a las organizaciones deportivas internacionales, a que elaboren y apliquen todas las medidas apropiadas que sean de su competencia para luchar contra el dopaje en el deporte.

2. A tal efecto, alentarán a sus organizaciones deportivas a que clarifiquen y armonicen sus derechos, obligaciones y deberes respectivos, armonizando en particular sus:

a) Reglamentos antidopaje sobre la base de los reglamentos adoptados por las organizaciones deportivas internacionales competentes; b) Listas de clases farmacológicas de agentes de dopaje y de métodos de dopaje prohibidos, sobre la base de las listas adoptadas por las organizaciones deportivas internacionales competentes; c) Métodos de control antidopaje; d) Procedimientos disciplinarios, aplicando los principios internacionalmente reconocidos del derecho natural y garantizando el respeto de los derechos fundamentales de los deportistas sobre quienes recaiga alguna sospecha, tales principios son, en especial, los siguientes:

i) El órgano de instrucción deberá ser distinto del órgano disciplinario; ii) Esas personas tendrán derecho a un proceso equitativo y derecho a ser asistidas o representadas, iii) Deberán existir disposiciones claras y aplicables en la práctica que permitan interponer recurso contra todo fallo emitido; e) Procedimientos de aplicación de sanciones efectivas a los responsables, médicos, veterinarios, entrenadores, fisioterapeutas y demás responsables o cómplices de infracciones contra los reglamentos antidopaje sometidas por los deportistas, f) Procedimientos para el reconocimiento mutuo de las suspensiones y otras sanciones impuestas por otras organizaciones deportivas en el mismo u otro país.

3. Además, las Partes alentarán a sus organizaciones deportivas a:

Podemos considerar al respecto que el Convenio posee una valía extraordinaria, puesto que en su contenido podemos evidenciar la especial sensibilidad de dicho instrumento por conciliar todos los complicados aspectos que entraña el fenómeno del dopaje. Es conveniente también resaltar la especial dedicación que dedica el Convenio a la educación, formación y la prevención en la lucha contra el dopaje. En este sentido se promueven en el marco de dicho instrumento una serie de campañas educativas e informativas que no solo están dirigidas a los deportistas, si no que también van destinadas al resto de la sociedad y especialmente a los jóvenes.<sup>34</sup> De esta forma, las partes se comprometen a la adopción de medidas que eviten la disponibilidad de métodos y sustancias prohibidas.<sup>35</sup>

También establece dicho Convenio la creación de un Grupo de Seguimiento, al cual le corresponde la creación del listado de sustancias y métodos dopantes, que posteriormente los Estados firmantes del Convenio añadirán a sus respectivos ordenamientos internos. Las listas del Consejo de Europa han gozado de gran reputación internacional, constituyendo un claro referente hasta la generalización del Código Médico del Comité Olímpico Internacional y su ulterior conversión en Código de Antidopaje del Movimiento Olímpico.<sup>36</sup> Dicho Grupo de Seguimiento decidió en el año 1997 suscribir la lista de sustancias y métodos dopantes aprobada y actualizada por el COI; siendo el criterio que continúa manteniéndose hoy en día.<sup>37</sup>

La labor del Consejo de Europa no ha quedado en la elaboración del '*Convenio contra el Dopaje*'; pues hasta la aparición del CMA que fue a comienzos del s. XXI el Consejo de Europa lideraba y era el referente en el ámbito de la lucha contra el dopaje en la etapa

---

a) Establecer, en número suficiente para que resulten eficaces, controles antidopaje no sólo durante las competiciones sino también sin preaviso, en cualquier momento apropiado fuera de las competiciones, estos controles deberán realizarse de manera equitativa para todos los deportistas y constarán de pruebas aplicadas y repetidas a deportistas elegidos al azar, cuando proceda; b) Concertar acuerdos, con las organizaciones deportivas de otros países, que permitan someter a un deportista que se entrene en uno de esos países, a pruebas practicadas por un equipo de control antidopaje debidamente autorizado de dicho país; c) Clarificar y armonizar los reglamentos relativos a la admisibilidad en las pruebas deportivas que incluyan criterios antidopaje; d) Alentar a los deportistas a participar activamente en la lucha entablada por las organizaciones deportivas internacionales contra el dopaje; e) Utilizar plena y eficazmente los equipos puestos a su disposición para los análisis antidopaje en los laboratorios mencionados en el artículo 5, tanto durante las competiciones como fuera de las mismas; Investigar métodos científicos de entrenamiento y elaborar principios rectores adaptados a cada deporte, destinados a proteger a los deportistas de todas las edades''.

<sup>34</sup> En este sentido el artículo 6.1 del Convenio dispone: "Las Partes se comprometen a elaborar y aplicar, llegado el caso en colaboración con las organizaciones deportivas afectadas y con los medios de comunicación de masas, programas educativos y campañas de información que pongan de relieve los peligros para la salud inherentes al dopaje y la vulneración de los valores éticos del deporte. Estos programas y campañas se dirigirán a la vez a los jóvenes en los centros escolares y clubes deportivos y a sus padres, así como a los atletas adultos, a los responsables y directores deportivos y a los entrenadores. Para las personas que trabajen en el campo de la medicina, en esos programas educativos se subrayará la importancia del respeto de la deontología médica"

<sup>35</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.39

<sup>36</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.40

<sup>37</sup> Así podemos encontrarlo en la Resolución 97/1 de dicho Grupo de Seguimiento, accesible en el sitio web del Consejo de Europa. <https://www.coe.int/es/web/compass/council-of-europe>.

de los años 90. Otros trabajos de esta institución que merecen mención al respecto son: el **‘Código de Ética Deportiva’ (Recomendación 92/13)** y la **Recomendación (94/2) sobre la necesidad de limitar el uso de anabolizantes en las diferentes competiciones deportivas.**

Por su parte, la Unión Europea también ha mostrado una creciente preocupación por la cuestión del dopaje, abordándola en numerosas ocasiones, siendo una de sus principales preocupaciones y constituyendo un eje fundamental de las políticas de la UE en el ámbito deportivo. Al respecto y en relación con el desarrollo normativo realizado por la Unión Europea; existe un sector de la doctrina que establece una diferenciación entre política del deporte ‘directa’ e ‘indirecta’. En lo que respecta a la primera –‘directa’-, se trataría de todas aquellas acciones de las Instituciones en cuanto a la observación y promoción de los factores culturales, sociales y educativos que la actividad del deporte desarrolla en la sociedad con base en el desarrollo de los preceptos de los distintos Tratados de la Unión Europea.<sup>38</sup> Cabe recordar en este sentido el artículo 165 TFUE, donde se establece de forma concreta las funciones a desarrollar por la UE en el ámbito deportivo de acuerdo con el ejercicio de sus competencias.<sup>39</sup> En lo que tiene que ver con la segunda vertiente doctrinal -indirecta-, se hace referencia al deporte desde una perspectiva económica.

Las políticas activas que desempeña la UE tienen como pieza angular el *‘Plan de Apoyo Comunitario a la Lucha contra el Dopaje’* de 1999. Este instrumento ha supuesto la incorporación de dos representantes de la UE a la Agencia Mundial Antidopaje. Estas acciones comunitarias tienen encaje en el papel moralizador que el deporte desempeña en las sociedades contemporáneas; por lo que, en el ámbito de la UE, ‘el acto deportivo es, esencialmente, un acto gratuito, sin carácter económico aun cuando el atleta lo realice como una actividad deportiva profesional’.<sup>40</sup> En otras palabras, debemos tener en cuenta que la normativa antidopaje y la prohibición que se establece del dopaje hacen referencia al ámbito deportivo fuera de su carácter económico, incluso cuando se trate de deportistas profesionales que obtienen una remuneración por la práctica deportiva. Debemos sacar como conclusión al respecto, que la normativa y las políticas antidopaje en la UE se apoyan en la vertiente doctrinal que considera el deporte como una *‘promoción de los factores culturales, sociales y educativos que la actividad del deporte desarrolla en la sociedad’*.

Esta vertiente encuentra apoyo diversos textos normativos de la UE, siendo uno de ellos el comentado *‘Plan de Apoyo Comunitario a la Lucha contra el Dopaje’* donde se explica que el dopaje puede ser un ‘símbolo negativo’ de los valores que el deporte ha representado tradicionalmente, así como en el informe de la Comisión al Consejo

---

<sup>38</sup> PÉREZ DIAGO, J., *Derecho Europeo, Dopaje y Deporte* (Trabajo Fin de Grado), 2017, Universidad Pública de Navarra, p.10

<sup>39</sup> El artículo 165 TFUE establece lo siguiente: (...) ‘La Unión contribuirá a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa’. 2. La acción de la Unión se encaminará a: (...) ‘desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes’

<sup>40</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.47.

Europeo con la perspectiva de la salvaguardia de la estructuras deportivas actuales y del mantenimiento de la función social del deporte en el marco comunitario; mas conocido como '*Informe Helsinki*' de 1999, según el cual 'las normas inherentes al deporte son, ante todo, las reglas del juego, cuyo objeto es no adulterar la competencia'<sup>41</sup>. En él se abordaba la problemática de la conciliación entre la vertiente económica, la extraeconómica en la actividad deportiva y el intento de ofrecer soluciones al respecto.<sup>42</sup> A través de dicho informe que emite la Comisión se establece una hoja de ruta para establecer una mayor cohesión entre aspectos muy diversos del deporte, esto es, su dimensión económica y el carácter social, educativo y cultural de dicha materia. De esta forma se comienzan a establecer una serie de directrices que permitan garantizar la función social del deporte, teniendo en cuenta la progresiva evolución del deporte con la aparición del factor económico. Se establecen así una serie de pautas a seguir por parte de la UE, las instituciones nacionales de los estados miembros y los distintos organismos deportivos.

Otros trabajos de la Unión Europea en el ámbito del dopaje son: '**Libro Blanco del deporte de la Unión Europea de 2007**', la '**Declaración de Niza de 2005**' o la '**Decisión del Consejo 2013/304/UE de 2013**'.<sup>43</sup>

De esta forma, es sorprendente la labor que ha realizado la Unión Europea y su constante implicación en la lucha contra el dopaje si tenemos en cuenta las limitadas competencias que posee en relación con el deporte. 'No obstante, la lucha contra el dopaje encuentra un mínimo acomodo en la protección de la salud pública, erigida en política comunitaria de carácter complementario a la acción de los Estados, especialmente por lo que hace a 'reducir los daños a la salud producidos por las drogas, incluidas la información y prevención'.<sup>44</sup> En este sentido, la marcada ausencia de títulos competenciales claros en este ámbito ha llevado a que las diferentes acciones comunitarios estén encaminadas a la consecución de una pretensión armonizadora, reduciéndose su labor a la sugerencia de distintas fórmulas de cooperación. En cualquier caso, las competencias de la Unión sí que parecen mas relevantes y tienen una mayor trascendencia desde el punto de vista de la armonización normativa y la concertación de acciones públicas en relación con el denominado 'Tercer Pilar', es decir, la cooperación policial y judicial en materia penal.<sup>45</sup> En definitiva, la labor de la Unión Europea en este sentido se trata de una competencia de carácter complementario de la labor de los Estados y de fomento de la cooperación entre ellos, aunque si fuera necesario podrá la UE otorgar el apoyo necesario a la labor de los Estados.

---

<sup>41</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.48.

<sup>42</sup> PÉREZ DIAGO, J., *Derecho Europeo, Dopaje y Deporte* (Trabajo Fin de Grado), 2017, Universidad Pública de Navarra, p.9.

<sup>43</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., 'La lucha...', op., cit., p.869

<sup>44</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.48.

<sup>45</sup> GAMERO CASADO, E., 'El dopaje...', op., cit., p.49.

### 2.2.3 HACIA LA NECESARIA HOMOGENEIDAD DEL SISTEMA

Una vez observado y analizado las diferentes regulaciones tanto en el ámbito internacional como en el ámbito europeo, resulta muy sencillo comprender que existen una gran cantidad de protagonistas en la lucha contra el dopaje tanto en el plano asociativo privado como en el plano gubernamental. Por ello, resulta bastante lógico deducir que por la naturaleza de las propias normas que componen este régimen de lucha contra el dopaje sería necesario que éstas tuvieran un mínimo de homogeneidad, de forma que vinculen igualmente al deportista independientemente del ámbito por el que esté vinculado en cada momento. Las razones que explican estos argumentos son los siguientes:

a) *En cuanto a la lista de sustancias y métodos prohibidos:*

En este sentido, no es conveniente que haya determinadas sustancias que estén prohibidos en un determinado ámbito, ya sea este nacional o internacional, y no se trate de una sustancia prohibida en otro ámbito concreto, ya sea también nacional o internacional, puesto que la gran mayoría de deportistas se mueven simultáneamente por el ámbito nacional e internacional. Todo ello por razones de seguridad jurídica: es necesario que el deportista se encuentre las mismas restricciones en cuanto a sustancias prohibidas con independencia del lugar en el que se encuentre. Y también por razones de igualdad material: es lógico que todos los deportistas se encuentren vinculados por las normas contra el dopaje, evitando así favoritismos indirectos.

Al respecto, lo ideal sería la elaboración de un catálogo tanto de sustancias como de métodos prohibidos, que sea aplicable a todas las modalidades deportivas, dada la cierta complejidad que conllevaría la elaboración de listas de sustancias prohibidas para cada modalidad deportiva.

b) *Tipología, gravedad y efectos de las sanciones:*

También es necesaria una armonización en cuanto a los modelos o sistemas represivos de orden público, ya que actualmente hechos o prácticas que en un país determinado serían punibles, en otros estados no lo son, por lo que los deportistas tienen que conocer cuales son las disposiciones vigentes y aplicables en los diferentes países en los cuales pretenden competir. De esta forma se estaría evitando que una misma conducta sea castigada en un determinado país con una pena de reclusión y en otro país se castigue con una mera sanción administrativa. ‘Este orden de cosas, que por desgracia es el vigente, obliga a los deportistas a conocer puntualmente las disposiciones aplicables en los diferentes países en los que competirá, y les somete a riesgos muy diversos’.<sup>46</sup> Al respecto, sería posible que un deportista decida no competir en un determinado evento deportivo al conocer los rigurosos controles de dopaje que existen en ese lugar, lo que provoca el efecto negativo de una creciente degradación de la competición, y el desplazamiento del calendario deportivo de un determinado deporte a lugares donde los controles de dopaje sean menos rigurosos.

---

<sup>46</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.27.

También resulta muy importante la armonización de sanciones y el reconocimiento recíproco de las mismas; de forma que, si un deportista es sancionado en el plano internacional, tampoco le sea posible participar en una competición a nivel nacional. En este sentido, y como hemos venido comentando anteriormente, los operadores jurídico-privados, que son quienes ejercen la potestad disciplinaria sobre los deportistas, deben lograr este objetivo mediante fórmulas de integración de los sistemas de dopaje de las diferentes entidades deportivas a través de iniciativas conjuntas de la Agencia Mundial Antidopaje, del Comité Olímpico Internacional y de las Federaciones deportivas internacionales.<sup>47</sup>

### **2.3. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO ESTATAL. ¿ASUNTO PÚBLICO O PRIVADO?**

‘La normativa estatal de represión del dopaje supone, en la actualidad, una superación del marco precedente, representado esencialmente por las normas puramente deportivas de ámbito internacional que proceden de las Federaciones Deportivas Internacionales y del propio Comité Olímpico Internacional, que son normas de derecho privado internacional que obligan únicamente a los asociados a las diferentes entidades deportivas’<sup>48</sup>. Podemos añadir que el fundamento base para el establecimiento de una normativa específica de ámbito estatal tiene que ver en primer lugar con las distintas obligaciones que derivan del Derecho Internacional y con la concepción del deporte como objeto de intervención pública con el objetivo de una correcta integración social del mismo y su desarrollo en condiciones seguras. Son en este punto destacables, el Convenio del Consejo de Europa -tratado anteriormente-, los esfuerzos llevados a cabo por la Unión Europea con la elaboración del *‘Plan de Apoyo Comunitario a la lucha contra el dopaje en el deporte’*; actuaciones que convergen con las desarrolladas en el ámbito privado por parte del COI con la *‘Declaración de Lausana’*, la creación de la AMA y la posterior aprobación del CMA. Todo ello plantea un plus de complejidad en la materia que estamos tratando, y tal y como hemos comentado anteriormente, existen grandes dificultades para que los ordenamientos internos puedan aplicar de forma eficaz el CMA.

No está de más recordar que el dopaje es un fenómeno de carácter mundial; donde los diferentes Estados democráticos deben compatibilizar sus ordenamientos jurídicos internos con las distintas normas que proceden del ámbito asociativo privado. El objetivo principal es que entre ambas regulaciones no existan distancias insalvables, por tanto, se llevan a cabo medidas que pretenden la armonización y el concierto internacional, y se adopten estrategias comunes que erradiquen de forma eficaz aquellos casos de dopaje, que lamentablemente siguen sucediendo en los eventos deportivos. Como bien indica PALOMAR OLMEDA ‘La regulación del dopaje en la mayoría de los ordenamientos de nuestro contexto sociocultural han sufrido un intenso proceso de publicación que, en

---

<sup>47</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.28.

<sup>48</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘La intervención...’, op., cit., p.19.

todo caso, supone el cambio de un modelo heterogéneo a otro con pretensión de homogeneidad’<sup>49</sup>.

En primer lugar, se partía de un *modelo tradicional*, bajo la concepción de que el dopaje era un fenómeno que guardaba una estrecha relación con el deporte competitivo. En este caso, la regulación pertenecía al movimiento olímpico y a las distintas federaciones deportivas. Resultado de este modelo fue la normativa dispersa y fragmentada que tenía un claro carácter sancionador y represor, entendiéndose el dopaje como un ‘fraude’ a la competición<sup>50</sup>. Se trata de un modelo esencialmente deportivo, donde la regulación se centraba en agentes no estatales, evolucionando hasta un modelo estatal bajo una regulación del deporte en términos generales.

Este modelo comenzó a entrar en crisis cuando entraron en escena valores y principios de carácter jurídicos-públicos, como son la educación, la protección de la salud... Se trataba de una clara insuficiencia conceptual del modelo, ya que el dopaje no solo afecta a la pureza de la competición, sino también a la salud del deportista, y a los principios sanitarios de la sociedad, trascendiendo, en cualquier caso, de la actividad deportiva organizada<sup>51</sup>. En este contexto comienza a surgir la intervención de los poderes públicos en la lucha contra el dopaje, encargándose del control y de la represión de este tipo de conductas. Se comienzan a realizar actuaciones desde el ámbito educacional, sanitario y deportivo, y se supera de esta forma, el marco anterior, el cual era estrictamente federativo. Se establece así un sistema dual en cuanto a la regulación del dopaje, donde tenemos, por un lado, la que proviene del sistema organizativo privado, por otro lado, la que proviene de las administraciones públicas.

Como último apunte debemos tener en cuenta que esta concepción no es siempre pacífica, al existir diversos sectores de la vida deportiva que tachan de ilegítima la presencia del Estado en el ámbito regulatorio del deporte. Esta concepción guarda su fundamento en la idea de que la intervención del Estado en el deporte únicamente estaría justificada si es para tratar de ‘fomentarlo’. Se trata de una concepción simplista y bastante restrictiva que conllevaría a la estricta negación de la presencia de los poderes públicos en la regulación de diversos aspectos del fenómeno deportivo. Pero debemos saber que son muchos los valores que se pretenden proteger con la intervención del Estado. Podemos referirnos a la integridad personal de los deportistas o al gravamen personal que el dopaje supone para estas personas; aspectos que deben atemperarse a las exigencias constitucionales<sup>52</sup>. Siguiendo lo indicado por REAL, ‘la intervención pública en el deporte está llamada a cumplir importantes funciones de estimulación, garantía, prestación y orientación’<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> PALOMAR OLMEDA, A., ‘Las sanciones administrativas en materia de dopaje: el replanteamiento necesario’, *Revista Española de Derecho Deportivo*, 1997, p.122.

<sup>50</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘La lucha contra el dopaje en el Derecho español: síntesis normativa’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen Jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005, p.125

<sup>51</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘La lucha contra...’, op., cit., p. 126

<sup>52</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘La intervención...’, op., cit., p.20.

<sup>53</sup> REAL FERRER, G., *Derecho público en el deporte*, Civitas, Madrid, 1991, p.164.

### 2.3.1. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO.

Siguiendo lo comentado en el punto anterior, vamos a hacer un análisis de las distintas opiniones que existen sobre el bien jurídico que se protege que hace que cada vez la intervención pública sea mayor en la lucha contra el dopaje. Siguiendo a GAMERO CASADO ‘el dopaje constituye una práctica contraria a la deontología propia del deportista, y por ende supone un grave peligro para la pervivencia del ideal olímpico y de su extraordinario potencial educativo’<sup>54</sup>. Por tanto, debemos determinar si las políticas antidopaje están encaminadas a preservar estos valores, o, por el contrario, se trata de normas que van hacia la protección de la salud del deportista. La determinación que adoptemos condicionará las políticas antidopaje, ya que, en relación con el conocido principio de proporcionalidad, se deben adoptar las medidas que sean necesarias, siempre y cuando sean lo menos restrictivas posibles, para la consecución de un determinado fin.

En este sentido, si la acción pública se encuentra encaminada a la protección de la salud del deportista, las actuaciones que se llevarían a cabo estarían destinadas a la consecución de tal fin, por lo que, a efectos de la definición de sustancias dopantes y métodos prohibidos, dicha lista sería menos extensa o, mejor dicho, menos restrictiva, ya que podría haber determinadas sustancias que mejorarán el rendimiento deportivo sin tener consecuencias perjudiciales para la salud del deportista. Al contrario, si se trata de proteger la competición en sí misma y sus valores de ideal olímpico y su potencial educativo, impidiéndose el consumo o empleo de toda sustancia o método susceptible de incrementar artificialmente el rendimiento deportivo, la acción pública será mucho más incisiva y restrictiva, y toda sustancia o método que, sin alterar la salud, potencie el rendimiento físico, será prohibido. El bien jurídico protegido condiciona pues radicalmente la intensidad de la intervención pública en materia de dopaje.<sup>55</sup>

Los argumentos más frecuentes en cuanto la afección mediante el dopaje al bien jurídico de la salud del deportista esgrimen dos razones justificativas:

- *Daño a sí mismo y el daño a otros deportistas:*

En este sentido se argumenta que los deportistas deben estar protegidos frente a riesgos que pongan en peligro su salud. Se apela a que puede producirse una ingesta incontrolada, o que no se conocen los eventuales efectos que puede producir una determinada sustancia. También es probable que los deportistas no tengan la suficiente información al respecto, o que el dopaje puede haber sido inducido por sus equipos, entrenadores... En lo que respecta a la afectación a otros deportistas, aquel que lleva a cabo conductas dopantes puede estar coaccionando a diversos compañeros para que lleven a cabo las mismas acciones, o puede afectar a la sociedad en el sentido de que se promueve el dopaje entre los jóvenes y otros practicantes más allá de los profesionales<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.30.

<sup>55</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.31.

<sup>56</sup> PEREZ TRIVIÑO, J.L., ‘Dopaje’, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2015, p. 188.



- *Afección a los principios del deporte:*

Al respecto, la idea subyacente es que el dopaje es totalmente contrario a la verdadera naturaleza del deporte. Se trata de entender que el dopaje eliminaría uno de los aspectos principales del deporte y del deporte competitivo, esto es, la idea del esfuerzo y el sacrificio para la consecución de los mejores resultados deportivos posibles. Además, con el dopaje se perdería también el espíritu de la práctica deportiva, así como otros muchos valores humanos relacionados con el fenómeno deportivo. También produciría efectos negativos en la garantía de igualdad de condiciones para los deportistas.

Al respecto, conviene señalar que gran parte de la doctrina se inclina por la idea de que con la lucha contra el dopaje se está poniendo de relieve los valores sociales immanentes del deporte, sin que ello no permita que también se pretenda proteger la salud de los deportistas. En este debate al que nos estamos refiriendo, adquiere especial trascendencia una Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea de 30 de septiembre de 2004 <sup>57</sup>, donde se señala siguiendo a GAMERO CASADO que ‘la lucha contra el dopaje pretende, en primer lugar, mantener el espíritu deportivo (juego limpio), sin el cual el deporte deja de ser deporte, independientemente 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’ <sup>58</sup>. Podemos resaltar así, que la lucha contra el dopaje se encuentra íntimamente relacionada con el deporte en sí mismo, dejando fuera a consideraciones económicas. Al respecto no serían de aplicación las disposiciones de la regulación comunitaria que tengan que ver con el ámbito económico.

Finalmente, los diferentes instrumentos internacionales que guardan relación con la materia van encaminados en la misma dirección: el creciente intervencionismo público sobre el fenómeno deportivo encuentra justificación en la preservación de los valores educativos y sociales que se encuentra en el deporte. Por tanto, el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección del bien jurídico que tiene que ver con la sociedad y educación, lo que favorece el mencionado aumento de la intervención de los poderes públicos en la erradicación del dopaje.<sup>59</sup>

### **2.3.2. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN LA LUCHA FRENTE AL DOPAJE.**

En lo que respecta a la legislación española en la lucha frente al dopaje haremos un recorrido por las distintas regulaciones que han ido existiendo; así como un estudio de los organismos que han surgido de dichas regulaciones y que tienen como propósito la prevención, control y erradicación del dopaje.

---

<sup>57</sup> STJCE 30 de septiembre de 2004, as. T-313/02, *David Meca e Igor Majcen vs Comisión Europea*.

<sup>58</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.32.

<sup>59</sup> GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje...’, op., cit., p.33.

Al respecto, debemos comenzar con la **Ley 13/1980**<sup>60</sup>, de 31 de marzo, **General de la Cultura Física y el Deporte**; texto normativo que respetaba el modelo tradicional apuntado anteriormente. El artículo 23.9 de dicho cuerpo normativo atribuía al Consejo Superior de Deportes (CSD) competencias para la *‘colaboración con las Federaciones en el control de prácticas ilegales en el rendimiento de los deportistas...’*<sup>61</sup>. También hay que señalar que ‘la configuración de la potestad disciplinaria en dicha Ley era, jurídicamente hablando, muy rudimentaria, ya que se limitaba a señalar que ‘por vía reglamentaria se determinarán las normas para la tramitación de los procedimientos sancionadores, la clasificación de las infracciones por su gravedad y la escala de sanciones que puedan imponerse...’<sup>62</sup>. Su desarrollo para dar respuesta al marco constitucional se llevó a cabo mediante el **RD 642/1984**, de 28 de marzo, por el que se aprobaba el **Reglamento de Disciplina Deportiva**, donde no se incluían de forma expresa las prácticas de dopaje, hasta su posterior modificación por **RD 286/1989**, de 17 de marzo, en un contexto donde el cambio de modelo que hemos analizado anteriormente era inminente.

En España los verdaderos inicios de la política antidopaje comienzan en 1990, cuando se aprueba la **Ley 10/1990**, de 15 de octubre, **del Deporte**. Con ella se establece un cambio de modelo, configurándose un modelo mixto en el que los poderes públicos intervienen en la represión y control del dopaje. Supone un cambio radical, y materializa de algún modo la represión del uso de sustancias y métodos prohibidos en el deporte. ‘El modelo, bien concebido y con un acabado desarrollo reglamentario, se ha manifestado como efectivo en la lucha contra el dopaje y es considerado por la doctrina como uno de los mas avanzados en la legislación comparada, algo que se ha reconocido desde las mismas instituciones de la Unión Europea’.<sup>63</sup> Este modelo fue desarrollado por el **RD 255/1996**, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de sanciones e infracciones para la represión del dopaje; el **RD 1323/1997**, de 1 de agosto, por el que se determina la composición y funciones de la *Comisión Nacional para la Protección de la Salud del deportista*; **Orden de 11 de enero de 1996**, que establece 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 de dopaje en el deporte; y **la Resolución de 10 de diciembre de 2003**, de la Presidencia del CSD, por la que se aprueba la lista de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y de métodos no reglamentarios de dopaje en el deporte. Este modelo se basa en los siguientes criterios de política normativa:

1. Se atribuye a las Administraciones Públicas la prevención, control y represión del dopaje como responsabilidad última. El artículo 8.g) y el artículo 56.2 establecen

---

<sup>60</sup> La normativa anterior a la regulación de dicha ley se encontraba en la Ley de Educación Física de 23 de diciembre de 1961. Se trataba de una regulación que tenía mas incidencia sobre los aspectos educativos del deporte, y en la que no existían referencias expresas en materia de dopaje.

<sup>61</sup> De esta forma, se representa por primera vez, una referencia de forma explícita a diversas actividades que se podrían encuadrar en el ámbito del dopaje. Ciertamente es, que se trata de una referencia mas bien general que detallada.

<sup>62</sup> PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., ‘El modelo español de represión del dopaje deportivo’, *El Dopaje en el Ámbito del Deporte*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999, p.39

<sup>63</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘La lucha...’, op., cit., p.129.

que será competencia del CSD *‘promover e impulsar medidas de prevención, control y represión del uso de sustancias prohibidas y métodos no reglamentarios, destinados a aumentar artificialmente la capacidad física de los deportistas o a modificar los resultados de la competición’*. Se trata de una función que se realizará *‘en colaboración con las Comunidades Autónomas, federaciones deportivas españolas y ligas profesionales’*.

Se reconoce de esta forma la dualidad del sistema donde el control, represión y prevención del dopaje no es una competencia propia de las federaciones deportivas, si no que lo llevará a cabo en coordinación con las CCAA y la Administración del Estado, todo ello, bajo la supervisión del CSD. Se trata así de una función pública delegada <sup>64</sup>. Se trata de una interacción entre las federaciones deportivas y la Administración pública, donde la acción pública está basada en el señalamiento del marco normativo y en la supervisión de la actuación de las federaciones deportivas. Frente a esto, las federaciones deportivas se encargan de la gestión y control, en primera instancia, del control de las sustancias y la detección de la utilización de métodos prohibidos en el ámbito del deporte <sup>65</sup>.

2. El artículo 56.1 determina que se llevará a cabo una unificación de las sustancias y métodos prohibidos en un listado que será aprobado por la Administración.
3. La característica mas importante de este texto normativo es la creación bajo la dependencia del CSD, de la *Comisión Nacional Antidopaje*, que desempeña una labor clave en la elaboración y la correspondiente aplicación de iniciativas en este ámbito.

Dicho organismo fue creado a partir del artículo 57 de la Ley 10/1990, como órgano dependiente del CSD. Está integrado por *‘representantes de la Administración del Estado, de las CCAA, de las federaciones españolas o ligas profesionales, y por personas de reconocido prestigio en ámbitos técnicos, deportivos y jurídicos’*. Esta previsión fue desarrollada en un primer momento por el **RD 48/1992**, derogada y sustituida posteriormente por el **RD 1323/1997**, bajo la necesidad de adecuar este órgano a las exigencias reales. Dicho reglamento ha sido posteriormente modificado por el **RD 255/2004**, a través del cual se reduce considerablemente el número de miembros en los órganos que integran la *Comisión Nacional Antidopaje*. Entre sus principales funciones destacan:

- ***De carácter educativo e informador:*** Se trata de elaborar las acciones preventivas de educación y control, y la coordinación de aquellas actividades que realicen órganos competentes a nivel estatal.

- ***De carácter normativo:*** Determinar de forma periódica la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte, para su propuesta como publicación oficial por el CSD, así como la determinación periódica de cuales son los procedimientos de control del dopaje en competición, y fuera de ella.

---

<sup>64</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘La lucha contra...’, op., cit., p.130.

<sup>65</sup> PALOMAR OLMEDA, A., ‘La regulación del...’, op., cit., p.355.

- ***De fijación del marco de actuación de las federaciones deportivas:*** Se trata de la determinación de las competiciones estatales oficiales donde será obligatorio el control de dopaje, así como los controles fuera de competición que se deberán realizar; homologar centros de control no estatales y habilitación de las personas encargadas de los controles.

- ***De supervisión de la actuación de las federaciones deportivas:*** Se trata de realizar estudios de los expedientes y resoluciones de las federaciones deportivas en los casos de análisis de control de dopaje, así como a instar a la apertura de expedientes disciplinarios.

- ***Cualesquiera otras que puedan encomendársele por el Ministro de Educación y Cultura, a propuesta del presidente del Consejo Superior de Deportes.***

4. El artículo 58 determina que los controles de dopaje previstos por la *Comisión Nacional Antidopaje* serán obligatorios para todos los deportistas con licencia para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal, tanto en competición como fuera de la misma. Obligación que puede ser requerida por el CSD, las Federaciones Deportivas Españolas, las Ligas Profesionales o la propia Comisión Nacional Antidopaje. Conviene añadir que en el ámbito autonómico existe una correlativa obligación, que se refiere a los deportistas con licencia en dicho ámbito. En ambos casos se trataría de obligación de hacer, mejor dicho, de una obligación de soportar la realización de dichos controles.

En el año 2006, tras la aprobación del '*Plan de Acción Integral contra el dopaje en el deporte*', se elaboró la **Ley Orgánica 7/2006**, de 21 de noviembre de **Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte (LODJ)**. Dicho texto sirvió para derogar los artículos de la Ley del Deporte de 1990 referidos al dopaje, con el propósito de elaborar una normativa única y horizontal en materia de prevención de la salud de los deportistas en general y de lucha contra el dopaje en las competiciones. Además, supuso la intervención del ámbito penal en el dopaje, ya que se introdujo en el CP el artículo *361 bis*.<sup>66</sup> Siguiendo a PALOMAR OLMEDA 'la LODJ en el deporte supuso un impulso para la concepción del dopaje asociado a la actividad deportiva y el deporte sobre pautas diferentes a las preexistentes que, muy a menudo, se había considerado únicamente como un problema del deporte de élite y, dentro del mismo, un fraude competitivo'<sup>67</sup>.

La LODJ se enmarca así en un contexto en el que la preocupación pública se centra en el dopaje asociado a la actividad competitiva y en la salud de aquellos que ejercen actividades deportivas, aunque no sea con finalidad competitiva. Se establecen medidas que están relacionadas con la actividad física en general y que se sitúan en el contexto de una política saludable de esta práctica. Sin embargo, los aspectos relacionados con la salud son, con claridad, los menos conocidos de la norma y, probablemente, en los que menos avances sean detectables en el momento presente. Sin el impulso en esta parte la norma no sería realmente entendible teniendo en cuenta el protagonismo de las

---

<sup>66</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., 'La lucha...', op., cit., p.874.

<sup>67</sup> PALOMAR OLMEDA, A., 'Salud pública...', op., cit., p.2

instituciones internacionales en la materia <sup>68</sup>. Por tanto, como venimos señalando y siguiendo a MILLÁN GARRIDO ‘La ley objeto de estos comentarios aspira, como destaca su preámbulo a preservar la salud de los deportistas y a luchar contra el dopaje armonizando la normativa estatal con los principios del Código Mundial Antidopaje y de la Convención Internacional de la UNESCO. Para ello, el texto actualiza los mecanismos de control y de represión del dopaje en el ámbito del deporte de alta competición, y, de otra, crea un marco sistemático y transversal de prevención, control y represión del dopaje en general, considerado como una amenaza social, como una lacra que pone en grave riesgo la salud, tanto de los deportistas profesionales como de los practicantes habituales u ocasionales de alguna actividad deportiva’ <sup>69</sup>.

Dicho texto normativo tuvo su desarrollo a través de cuatro Reales Decretos: **RD 811/2007**, de 22 de junio, que supuso la creación de la *Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje*, órgano que asume la mayor parte de las funciones que anteriormente correspondían a la Comisión Nacional Antidopaje y a la Comisión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista. De esta forma se simplifica la organización antidopaje, al mismo tiempo que se pone de manifiesto los ámbitos que se intentan proteger en el nuevo modelo al que venimos haciendo referencia; esto es, ‘rechazo y tolerancia cero hacia el dopaje en el deporte tienen, básicamente, un componente de salud individual y de salud pública, pero también una dimensión inequívoca de compromiso con los valores del juego limpio y la libre competición entre iguales, considerados como fundamento del deporte actual’ <sup>70</sup>. A través del **RD 185/2008**, de 8 de febrero, se creó la *Agencia Estatal Antidopaje*, que es una entidad de cooperación entre las Administraciones públicas y las organizaciones deportivas, donde se desarrollan diversas actividades de prevención, control e investigación sobre la salud y el dopaje afectantes al deporte federado de ámbito estatal <sup>71</sup>. En este sentido, la Ley propone diversas fórmulas para que se establezcan convenios de colaboración entre la AEA y las Federaciones Deportivas Españolas y sus homónimas internacionales, determinando las responsabilidades y obligaciones de los diversos agentes deportivos en este ámbito. Y además los **RD 63/2008**, de 25 de enero y el **RD de 17 de abril de 2009**. A modo de conclusión diremos que dicha ley es una ley integral, afectante a varios sectores de la realidad, de forma que se intenta dar respuesta a la creciente preocupación por el fenómeno del dopaje. Se parte de la concepción de dopaje como un fenómeno complejo que no solo vulnera la igualdad de los competidores, si no que además vulnera los valores deportivos y principios éticos que informan el deporte y por supuesto, comporta un atentado a la integridad del deportista y, en un sentido amplio, a la propia salud pública. Se establece un marco sistemático y transversal de lucha general contra el fenómeno al que se le considera ‘una amenaza social’. Con la creación de la Comisión de Control y

---

<sup>68</sup> PALOMAR OLMEDA, A., ‘Salud pública...’, op., cit., p.2

<sup>69</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte*, Bosch, Barcelona, 2007, p.49

<sup>70</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘Ley Orgánica...’, op., cit., p.50.

<sup>71</sup> RECUERDA GIRELA, M. A., ‘La Agencia Española Antidopaje: la extensión del modelo de agencia independiente en el Derecho Administrativo español’, *Revista Española de Derecho Deportivo*, 2006, p.75-83.

Seguimiento de la Salud y el Dopaje y la Agencia Estatal Antidopaje, se concreta la obligación de someterse a controles de dopaje, se prevé la publicidad del listado de prohibiciones, se establece también un riguroso régimen sancionador y se modifica el CP con objeto de ‘castigar al entorno del deportista y preservar la salud pública’, sentando las bases de un sistema de información en materia de protección de la salud y contra el dopaje en el deporte <sup>72</sup>.

Posteriormente, en el año 2009, tuvo lugar una modificación del CMA. Esto provocó que hubiera grandes incongruencias entre la Ley 7/2006 y la nueva normativa del CMA, por lo que fue necesario elaborar una nueva ley que modificase la anterior. Por ello, se aprobó la **Ley Orgánica 3/2013**, de 20 de junio, de **Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (LOPS)**. Es claro, por tanto, que la finalidad de dicha regulación es la adaptación de la legislación española a la represión del dopaje que se contiene en el CMA, con pleno respeto a los derechos fundamentales de los deportistas. Siguiendo a DE VICENTE MARTÍNEZ ‘el eje central de la Ley es la salud del deportista y junto al mismo un endurecimiento y mejor sistematización de la lucha contra el dopaje y un reforzamiento de la independencia del organismo competente con la creación Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD)’ <sup>73</sup>. Realmente de lo que se trata aquí es de un cambio de nombre, en virtud de la Disposición final 3º de la LOPS. ‘El artículo 7.1 LOPS establece que la AEPSAD es una Agencia Estatal de las previstas en la Ley 28/2006, de 18 de junio, de Agencias estatales para la mejora de servicios públicos y se configura como el organismo público a través del cual se realizan las políticas estatales de protección de la salud en el deporte y, entre ellas y de modo especial, de lucha contra el dopaje y de investigación en ciencias del deporte’ <sup>74</sup>. Por su parte, el artículo 7.2 determina que la AEPSAD actúa con plena independencia y autonomía al ejecutar medidas de control del dopaje, por lo que no puede recibir instrucciones de autoridades en lo que respecta a los procesos de control del dopaje. La AEPSAD se encarga de la planificación, la realización de controles y resolver los expedientes que deriven de las actuaciones realizadas.

Al respecto, el cambio mas importante que se produjo con la LOPS fue la asunción por parte de la AEPSAD de las competencias que hasta entonces le pertenecían al CSD en cuanto a la protección de la salud de los deportistas. Por su parte, el artículo 4.2 LOPS se refiere de forma expresa al CSD, al que se le encarga la publicación en el BOE de la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte. El CSD se encargará también de establecer pautas de información y de consulta de la lista de sustancias y métodos prohibidos, mediante su inserción en distintos portales web de instituciones y organismos relacionados con el deporte. También se encarga de velar por la existencia de uniformidad en España de las listas que proceden de otras instancias internacionales y por mantener la seguridad jurídica al establecer en un determinado periodo una lista única. Por último, por **RD 461/2015**, de 5 de junio, se determinan las funciones, organización y procedimientos de la AEPSAD, concretamente en su artículo 7.

---

<sup>72</sup> MILLÁN GARRIDO, A., ‘Ley Orgánica...’, op., cit., p.55-56

<sup>73</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha contra...’, op., cit., p.9

<sup>74</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.880

En el año 2015 entró en vigor una nueva redacción del CMA, por lo que a través del **RD-Ley 3/2017**, de 17 de febrero, se subsanaron las nuevas incompatibilidades e incongruencias entre la normativa estatal y la normativa recogida en el CMA. Con el RD-Ley se modifica la **Ley Orgánica 3/2013**, de 20 de junio, de forma que dicho texto se adapta nuevamente a las modificaciones introducidas por el CMA. Uno de los cambios mas significativos es la devolución de competencias al CSD en cuanto a la protección de la salud, ya que con la nueva redacción del artículo 41 ‘parece que será el CSD el organismo encargado de establecer una política efectiva de protección de la salud de los deportistas y de las personas que realizan la actividad deportiva’ <sup>75</sup>. Ello se verá plasmado en un *Plan de Apoyo a la salud en el ámbito de la actividad deportiva*, y ello, conforme establece el artículo 42, junto a las Comunidades Autónomas y entidades locales, se encargará de definir los elementos, medios y personal necesario para establecer una práctica deportiva que resulte mas segura, donde el CSD se encargará de realizar las siguientes actividades:

- Proponer criterios de forma que las competiciones deportivas se desarrollen sin afectación a la salud ni a la integridad de los deportistas.
- Realizar propuestas sobre asistencia sanitaria a los deportistas.
- Realizar propuestas sobre el tratamiento de la salud de los deportistas.

Finalmente, hemos tenido conocimiento de un hecho muy reciente que de nuevo supondrá una modificación de la regulación actual. Se trata de la entrada en vigor del nuevo CMA en el año 2021. Se tendrá que aprobar una nueva Ley Antidopaje, ya que, de no hacerlo, será declarada no cumplidora del CMA. Para evitar la imposición de posibles sanciones, a finales de septiembre de 2020, se elaboró el Anteproyecto de Ley Orgánica de lucha contra el dopaje en el deporte, trasladándose de nuevo la materia deporte-salud al CSD, por lo que la Agencia volverá a tener un nuevo nombre, en este caso pasará a llamarse: ‘Agencia Estatal-Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte’, y además se contemplarán nuevas infracciones y la creación de un Comité sancionador independiente, supliendo así la función que realiza actualmente el TAD.

#### **2.4. REGULACIÓN DEL DOPAJE EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA AUTONÓMICO DE CASTILLA Y LEÓN EN LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE.**

En este apartado trataremos la regulación específica existente que las Leyes del Deporte de las Comunidades Autónomas han establecido en relación con el dopaje. En este sentido debemos tener en cuenta que las Comunidades Autónomas han tratado de establecer un régimen propio, el cual no ha logrado una verdadera consistencia, por tanto, no podemos hablar de un régimen normativo en sentido estricto. Por otro lado, también es conveniente resaltar las relaciones existentes para aquellos deportistas que ostentan licencias deportivas autonómicas y estatales, las cuales generan derechos y obligaciones diferenciados, pero siempre con un cierto grado de conexión. Siguiendo a GAMERO

---

<sup>75</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.878

CASADO ‘en materia de dopaje en el deporte, las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas siguen la senda marcada por los títulos competenciales que en uno u otro caso legitiman la intervención de uno de estos poderes públicos en el deporte. Por ello, las Comunidades Autónomas ostentan competencia exclusiva para regular y arbitrar, como parte de aquella otra genérica en materia de deporte y siempre en su respectivo ámbito territorial, un sistema de control, prevención y represión del dopaje’ <sup>76</sup>.

En cuanto a los modelos autonómicos en general podemos resaltar en primer lugar, aquellos que han establecido un sistema organizativo propio, es decir, tienen una organización administrativa propia -como es el caso de Castilla y León-, por otro lado, aquellos sistemas autonómicos que no poseen una organización administrativa propia. Los sistemas autonómicos que poseen una organización administrativa propia se caracterizan por establecer una bifurcación de competencias entre órganos generales que establecen la política general y órganos de detección de las prácticas de dopaje. Por su parte, los sistemas autonómicos que no poseen una organización administrativa propia se caracterizan porque a pesar de poseer en su régimen disciplinario la utilización o incitación de las prácticas de dopaje no contienen, sin embargo, específicamente un órgano administrativo que se ocupe de la materia, sin perjuicio, de que dichas regulaciones contienen referencias generales dentro de las competencias que corresponden a los órganos generales en materia de deporte <sup>77</sup>.

El artículo 8 de la LOPS determina que le corresponde a las CCAA establecer sus propias políticas en materia de control de dopaje y de protección de la salud de los deportistas que posean licencia deportiva en el ámbito autonómico o en competiciones de autonómicas. Por su parte, también podrán, cuando se trate de competiciones deportivas estatales o competiciones deportivas internacionales, realizar controles de dopaje previa solicitud, instrumentada mediante convenio con la AEPSAD o las Federaciones internacionales que sean responsables. Y fuera de la competición, o tratándose de deportistas con licencia autonómica distinta, previa solicitud a la AEPSAD o a las Federaciones autonómicas o internacionales responsables.

En lo que respecta a la regulación de Castilla y León, la represión del dopaje comenzó a través de la **Ley 2/2003**, de 28 de marzo **del Deporte de Castilla y León** <sup>78</sup>. Entre sus principios rectores de la política deportiva se destaca que ‘colaborar en [...] la lucha contra las prácticas y sustancias prohibidas destinadas a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas’ (artículo 4.g), y atribuye a las federaciones deportivas de Castilla y León la función pública de carácter administrativo consistente en ‘elaborar, en colaboración con la Administración Deportiva Autonómica, programas de prevención, control y represión del uso de sustancias y grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios en la práctica del deporte’ (artículo 19.1.e) <sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> GAMERO CASADO, E., *Las sanciones deportivas. Régimen disciplinario, violencia, dopaje*, Bosch, Barcelona, 2003, p.548.

<sup>77</sup> PALOMAR OLMEDA, A., ‘La regulación...’, op., cit., p. 366-367.

<sup>78</sup> BOE número 47 de 23 de abril de 2003.

<sup>79</sup> FORTUNE BAYER, J. A., *Regulación orgánica del dopaje en el deporte* (Trabajo Fin de Grado), 2011, Universidad de Chile, p.74



Dicho cuerpo normativo reserva un capítulo íntegro, el IV del título VI, dirigido al control de sustancias y métodos prohibidos (artículos 69 a 72), con el siguiente contenido:

- El artículo 69 establece que la Consejería *'de conformidad con lo dispuesto en los convenios internacionales suscritos por España sobre la materia, publicará la lista de sustancias y métodos prohibidos destinados a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones'*. También se encargará por otro lado, en colaboración con las Federaciones Deportivas de Castilla y León de impulsar y promover *'las medidas de prevención, control y represión de las prácticas y métodos prohibidos'*.
- Los artículos 70 y 71 de dicho texto normativo establecen aspectos que ya hemos mencionado anteriormente en la regulación de la Ley del Deporte estatal, Ley 10/1990, de 15 de octubre, al establecer la obligación de los deportistas que participen en competiciones en el ámbito autonómico de someterse a los controles sobre la utilización de sustancias y métodos prohibidos, a requerimiento de la Conserjería competente en materia de deportes, de las Federaciones Deportivas y de la Comisión Regional Antidopaje.
- Finalmente, el precepto mas importante para el comentario que estamos llevando a cabo sería el artículo 72, por el cual se crea la *Comisión Regional Antidopaje*. Posee competencias sobre el estudio, prevención y control del dopaje; siendo creado por la Administración Regional. Aquí vemos un planteamiento similar al desarrollado en la ley estatal del deporte, la ya citada anteriormente Ley 10/1990, de 15 de octubre, al existir una bifurcación clara de competencia. Al respecto, los órganos generales establecen una política general y la Comisión Regional Antidopaje se encargará de la detección de las prácticas de dopaje.

En Castilla y León existe por tanto una organización administrativa propia, ya que dicha ley establece que la Consejería con competencias en materia de deporte pueda establecer una política autóctona en relación con el dopaje, viéndose reflejado en la creación mediante este artículo 72 en la Comisión Regional Antidopaje, a diferencia de otras comunidades donde no existe una organización administrativa propia, no existiendo un órgano administrativo que se ocupe específicamente de esa materia. Así, podemos observar a rasgos generales el fuerte predominio de la legislación estatal.

Posteriormente se elaboró en el año 2019 la **Ley 3/2019 la Ley de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León**<sup>80</sup> de 5 de marzo de 2019, que comprende la actual regulación del deporte en Castilla y León. En esta nueva Ley se recogen una serie de principios rectores conforme a los cuales la administración debe fomentar y tutelar la actividad físico-deportiva, todos ellos vinculados a principios tan fundamentales como la libertad, la igualdad, la salud, la sensibilización social, la seguridad, el juego limpio, la innovación y la investigación, tras los cuales se determinan los objetivos generales que deben perseguir las políticas físico-deportivas<sup>81</sup>. En este nuevo cuerpo normativo encontramos en su Capítulo X del Título II el artículo 28 que hace referencia al *'Dopaje*

---

<sup>80</sup> BOE número 74 de 27 de marzo de 2019.

<sup>81</sup> MARTÍN GARCÍA, J., 'Aspectos novedosos de la Ley de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León', *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 2019, p.3

y otras modalidades de fraude en el deporte'. Se establece una regulación muy similar a la recogida en la Ley 2/2003, aunque puede parecer que se establece en esta nueva normativa un sistema sin organización administrativa previa, ya que el artículo 28 en su apartado tercero recoge que 'la Administración de la Comunidad Autónoma podrá establecer mecanismos de colaboración con el órgano de la Administración General del Estado competente en materia de lucha contra el dopaje y con el Consejo Superior de Deportes en la adopción de medidas en este ámbito'. Parece que se vuelve a establecer una referencia general a las competencias que corresponden a los órganos generales en materia de deporte. En lo que respecta al resto de la regulación, se comprende básicamente los mismos aspectos que los recogidos en la anterior Ley, pero ahora con la especialidad de que todo lo que respecta al dopaje se encuentra regulado en un único precepto.

Estas son a modo ejemplificativo, las organizaciones competentes a nivel estatal y autonómico en la lucha frente al dopaje:



*Fuente: Elaboración propia*

Finalmente, y haciendo una valoración práctica, conviene señalar una vez analizados tres ámbitos de regulación del dopaje muy distintos entre sí, que la aplicación en cada caso de uno u otro del ámbito concreto en el que aparece configurada o incluida, en el respectivo calendario, la prueba o competición correspondiente. Así, la aplicación del régimen internacional, nacional o, en su caso, autonómico es únicamente fruto de la inclusión de la respectiva competición en el calendario de cada una de aquellas. Dicha inclusión es la que determinará el régimen jurídico aplicable a cada caso concreto que incluye la lista de sustancias, el procedimiento aplicable e, incluso, las sanciones susceptibles de ser impuestas <sup>82</sup>.

### **CAPÍTULO III: RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL DOPAJE**

Para el análisis del régimen disciplinario existente en el ámbito del dopaje, vamos a hacer referencia a los dos principales instrumentos existentes en la actualidad en España. Por un lado, tenemos la ya comentada Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (LOPS) y, por otro lado, el *artículo 362 quinques CP*.

<sup>82</sup> PALOMAR OLMEDA, A., 'La regulación...', op., cit., p.354

### 3. EL CONTROL DEL DOPAJE.

Para hablar del régimen administrativo sancionador en cuanto al dopaje, en primer lugar, debemos hacer referencia qué se entiende por control del dopaje. Al respecto, y guiándonos por la LOPS, encontraremos entre sus disposiciones el apartado 8 del Anexo I, el cual conviene tener en cuenta, ya que se refiere al control del dopaje como ‘todos los trámites que van desde la planificación de controles, incluidos todos los pasos de procesos intermedios, como facilitar información sobre localización, la recogida, el manipulado de muestras, los análisis de laboratorio, las autorizaciones de uso terapéutico, la gestión de resultados y las vistas’<sup>83</sup>. El CMA también hace referencia a los controles del dopaje con una descripción muy similar o prácticamente idéntica que la contenida en la LOPS. Se mencionan dos tipos de controles: aquellos que se realizan dentro de la competición y aquellos que tienen lugar fuera de la competición deportiva, es decir, se realiza en cualquier momento sin necesidad de estar vinculado a competición deportiva alguna. Se trata de controles que se encuentran mas orientados a descubrir prácticas o métodos dopantes en los entrenamientos, pudiéndose realizar por sorpresa o mediante previa citación<sup>84</sup>. Los controles de dopaje son el mecanismo usado por los organismos con competencia en la materia, para la detección del dopaje, con el fin de proteger la salud de los deportistas y garantizar su derecho a participar en las competiciones en condiciones de equidad. Aquí vamos a realizar un breve repaso por el procedimiento y viendo cuales son las particularidades de estos procesos de control del dopaje.

Las características y condiciones de dichos controles se hallan regulados en el **RD 641/2009**, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados. Además, se establecen medidas complementarias, recogidas en el *Plan de Distribución de Controles*, referido a los controles que han de realizar las Federaciones Deportivas tanto en competiciones oficiales en el ámbito estatal, como las que se realicen fuera de competición a los deportistas que se encuentren obligados a ello; y en el *Plan Individualizado de Controles* que hace referencia a los controles que se realizarán a deportistas que por sus circunstancias particulares deben ser objeto de control y seguimiento.

Al respecto, también el RD-Ley 3/2017 ha modificado el artículo 20 LOPS en cuanto a la competencia para la realización de los controles de dopaje: deben participar de forma necesaria dos personas del ámbito sanitario que estén especializadas en la recogida de muestras.

Hay que tener en cuenta también que la selección de los deportistas que se someterán a los controles de dopaje no se realiza al azar. Al respecto, el RD 641/2009 determina el procedimiento, el cual, de acuerdo con el número y tipo de controles a realizar en cada modalidad o especialidad deportiva, se seleccionarán los deportistas que serán objeto de control en competición o fuera de ella, siendo seleccionados por cualquier de estos tres métodos: designación directa, por sorteo en caso de controles aleatorios, o bien, mediante designación de con los resultados deportivos;

- La selección del deportista para los controles dentro de la competición se lleva a cabo por designación o por sorteo.

---

<sup>83</sup> DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha...’, op., cit., p.884

<sup>84</sup> Así se determina en el Informe Explicativo del Convenio nº 135 del Consejo de Europa.

- La selección del deportista para los controles fuera de la competición se realizará mediante designación o de forma aleatoria.

El RD-Ley 3/2017 también ha incorporado un nuevo artículo a la LOPS. Se trata del *artículo 17 bis*, que hace referencia a las muestras, en relación con su conservación y el análisis posterior de las mismas. Dichas muestras pueden ser analizadas después de su obtención, o bien, puede ser conservadas para un posterior análisis durante un plazo máximo de 10 años desde su obtención.

En síntesis, se trata de todas aquellas actuaciones que la AEPSAD realiza para controlar, mejorar y prevenir los efectos nocivos para la salud que pueda producir la actividad deportiva, prevenir los accidentes, o bien, para reducir al máximo los efectos de estos posibles accidentes, siempre teniendo en cuenta las circunstancias concretas del deporte y de los deportistas que lo practican.

Respecto a estos controles, los deportistas tienen una serie de obligaciones que deben cumplir en todo caso. Así, en virtud del artículo 11 de la LOPS, los deportistas tienen la obligación de someterse a los controles para los que sean requeridos, se trate de controles dentro de una competición deportiva o no. En este sentido, también es una obligación para los deportistas, sus entrenadores o clubes o equipos a los que éstos pertenezcan, en virtud del apartado 3 del artículo, la de comunicar todos los datos necesarios que faciliten una localización permanente de los deportistas, para la realización material de los diversos controles de dopaje.

Finalmente, también es necesario hacer una referencia a las conocidas como *Autorizaciones de Uso Terapéutico (AUTS)*; tratándose de un procedimiento que permite al deportista obtener un permiso especial para que pueda usar sustancias o métodos prohibidos, siempre que exista una real justificación por razones médicas, y siempre que se cumplan los distintos requisitos que se recogen en la normativa vigente: LOPS, RD 641/2009, Resolución de 8 de febrero de 2010 de la Presidencia del CSD y las Enmiendas en París el 29 de enero de 2016 para la concesión de autorizaciones para uso con fines terapéuticos de la Convención Internacional contra el dopaje en el deporte.

El procedimiento consiste en solicitar una AUT, por la cual, el deportista queda facultado para hacer uso de una sustancia o método prohibido contenido en la Lista, por razones médicas justificadas, por un tiempo limitado y de acuerdo con los criterios establecidos. No puede hacer uso de la sustancia o método prohibido hasta que no se disponga de la correspondiente AUT, salvo en situaciones extremas y excepcionales. Tanto el CMA como la LOPS recogen la definición de las AUTS, haciendo referencia a este procedimiento que no se considerará infracción de las normas antidopaje.

### **3.1 RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. INFRACCIONES Y SANCIONES EN MATERIA DE DOPAJE.**

En este sentido, debemos saber que el Derecho sancionador es una rama del Derecho Administrativo que se encarga de regular el ejercicio del *ius puniendi*, que es atribuido a la Administración, en detrimento de Jueces y Tribunales. Siguiendo a SÁNCHEZ MARTÍN sabemos que ‘el nacimiento de las sanciones deportivas se produce

en los mismos orígenes del deporte, pues si el deporte propiamente dicho aparece con la determinación de las reglas del juego, desde que existe constancia documental en su práctica esta actividad ha contado siempre con un mínimo régimen disciplinario: las sanciones deportivas forman parte del juego y constituyen una garantía del respeto de estas reglas’<sup>85</sup>. La práctica deportiva como cualquier otro ámbito de regulación jurídica, representa una actividad en la que se producen conflictos de intereses, donde es necesario que se establezca un marco normativo que lo regularice.

Centraremos nuestro análisis del régimen administrativo sancionador en la LOPS, pues es el que contiene el catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias en materia de dopaje. Así, tenemos el Capítulo II de la LOPS al que menciona como ‘Del régimen sancionador en materia de dopaje’:

- El artículo 21, con la nueva redacción dada por el RD-Ley 3/2017 establece y concreto la responsabilidad del deportista y de su entorno. En concreto son susceptibles de cometer infracciones y de ser sancionados los deportistas que no mantengan una conducta activa de lucha contra el dopaje, asegurándose de que ninguna sustancia prohibida se introduzca en su organismo, siendo directamente responsables cuando se detecte alguna sustancia prohibida en su organismo. También serán responsables los deportistas, sus entrenadores federativos, directos, así como clubes y equipos deportivos del incumplimiento de los deberes de localización habitual que son impuestas a los deportistas. También responderán todos ellos del incumplimiento de las obligaciones relacionados con la información a los órganos deportivos competentes sobre tratamientos médicos a los que esté sometido el deportista, así como el alcance, duración y responsable del mismo. Hay que tener en cuenta que, las infracciones catalogadas como muy graves, es decir, aquellas del artículo 22.1 LOPS también serán consideradas como transgresión de la buena fe contractual, en virtud del artículo 54.2 d) del **RD 2/2015** por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- El artículo 22, con la redacción establecida por el RD-Ley 3/2017, establece la clasificación de las infracciones, repartiéndolas entre infracciones muy graves e infracciones graves. Así, en el apartado primero de dicho precepto encontraremos las infracciones catalogadas como muy graves, mientras que en el apartado segundo encontraremos la lista de infracciones catalogadas como graves.
- Las sanciones a los deportistas se encuentran también en el artículo 22 LOPS, haciéndose también una diferenciación según se trate de infracciones muy graves o graves. Por su parte, el artículo 24 LOPS recoge cuales serán las sanciones que se impondrán a clubes, federaciones deportivas... por la comisión de infracciones catalogadas como muy graves previstas en el apartado primero del artículo 22 LOPS, en cuyo caso se impondrán una o varias de estas sanciones: multa dineraria, pérdida de puntos o eliminatoria de la competición, o bien, el descenso de categoría o división. Si se comete alguna infracción de las que aparecen en el apartado segundo de dicho precepto, se impondrá una multa dineraria. Si se repite la comisión de una infracción catalogada como grave, dicha infracción pasará a

---

<sup>85</sup> SÁNCHEZ MARTÍN, *El derecho administrativo sancionador en materia de deporte: Especial referencia al dopaje deportivo* (Trabajo Fin de Grado), 2015, Universidad de Almería, p.13.

ser catalogada como muy grave y dará lugar a la imposición de multa dineraria, pérdida de puntos, eliminatoria o descenso en la competición o división.

- El artículo 25 recoge sanciones accesorias, donde se encuentran aquellas que tienen que ver con la inhabilitación para el desempeño de cargos deportivos por diferentes períodos, en función del tipo de infracción que se cometa; así como aquellas sanciones relacionadas con la prohibición de ejercer cargos deportivos en cualquier entidad relacionada con el deporte, obtener licencia deportiva, o ejercer los derechos derivados de la licencia deportiva por un periodo equivalente a la duración de las sanciones de inhabilitación para el desempeño de cargos deportivos.
- El artículo 26 hace referencia a las sanciones que se impondrán a los médicos, personal sanitario y al personal de clubes, equipos, federaciones, y a otras entidades deportivas. Estas sanciones tienen que ver con la inhabilitación durante un determinado período de sus respectivas profesiones y cargos.

En relación con las infracciones y las sanciones a imponer, se tendrán en cuenta los principios de proporcionalidad; principio básico en el régimen administrativo sancionador; así como las circunstancias concretas de cada caso en lo que respecta al grado de culpabilidad, conocimiento y grado de responsabilidad del infractor/es.

- Se considerarán circunstancias eximentes de responsabilidad la inexistencia de culpa, o bien, la inexistencia de negligencia alguna, o la obtención de una AUT que alcance las sustancias o métodos prohibidos contenidos en la autorización concreta.
- La LOPS establece como circunstancias atenuantes: ausencia de culpa o negligencia grave en la actuación del responsable de la infracción, admisión voluntaria de la comisión de la infracción ante el órgano competente antes de la notificación de la infracción y la colaboración del responsable en la que aporte una ayuda sustancial que permite descubrir una importante infracción de las normas antidopaje.
- Si se produce la comisión de una segunda infracción en el período de 10 años desde la comisión de la primera infracción se procederá a la suspensión de la licencia federativa por el mayor de los siguientes periodos: seis meses; mitad del periodo de suspensión impuesto en la primera infracción sin tener en cuenta las atenuantes; o el doble del periodo de suspensión que habría de aplicarse a la segunda infracción considerada como si fuera una primera sin tener en cuenta las atenuantes que pudieran aplicarse. Si se comete una tercera infracción en ese período de 10 años se procederá a la inhabilitación a perpetuidad de la licencia federativa, salvo que concurra alguna atenuante o implique una infracción del art. 22.2 a). En todos los supuestos se impondrá la sanción pecuniaria que corresponda.
- Si se trata de una infracción cometida en el marco de una competición individual consecuencia de un control en competición, se procederá a la nulidad automática de los resultados obtenidos.

La LOPS establece en virtud del artículo 32.4 que las sanciones impuestas en relación con el dopaje en el deporte constituyen una imposibilidad para el ejercicio de los derechos derivados de las licencias deportivas en cualquier ámbito territorial, en los términos que se establecen en dicho precepto.

En cuanto a las resoluciones dictadas por otros órganos o federaciones internacionales serán reconocidas de forma inmediata en España, siempre que sean conformes al CMA. Y si existe alguna duda respecto su procedencia la AEPSAD será la encargada de hacer el reconocimiento de oficio o a instancia de los deportistas.

Y en cuanto a la extinción de la responsabilidad disciplinaria; tendrá lugar por cumplimiento de la sanción correspondiente, o bien, por prescripción. En cuanto a los plazos de prescripción son los siguientes: la infracción prescribirá a los 10 años; y las sanciones, si se trata de una multa prescribirán a los 3 y 2 años, según se trate de infracciones muy graves o graves. Si se trata de suspensión de licencia, inhabilitación o privación de derechos el plazo de prescripción será de 5 años si se trata de una infracción muy grave y de 2 años si se trata de una infracción grave.

### 3.2 RÉGIMEN PENAL.

A través del *artículo 362 quinquies* del Código Penal, se determina el delito de dopaje en el ordenamiento jurídico español. Al tratarse de un nuevo delito integrado en nuestro Código Penal debemos llevar a cabo una clara identificación del bien jurídico que nuestro Derecho penal pretende mediante su intervención. De esta forma podremos identificar cuales son los intereses que se pretenden proteger y cuales serán las conductas castigadas. Al respecto, debemos saber que no hay respuesta unánime en cuanto al concreto bien jurídico protegido por el legislador penal. Siguiendo a ATIENZA MACÍAS ‘los eventuales bienes jurídicos protegidos penalmente contra el dopaje se vinculan con la salud pública y con la salud individual y con la ética deportiva. No obstante, esta duplicidad no impide que algunas conductas relacionadas con el dopaje afecten a otros bienes jurídicos, esencialmente intereses patrimoniales y económicos’<sup>86</sup>.

En primer término, se ha determinado que el bien jurídico protegido es el *fair play*, entendido como aquellos valores en el deporte que hacen referencia a la igualdad y juego limpio en la práctica deportiva y el respeto a las leyes del juego, y también en relación a la ética deportiva. Dicha propuesta se apoya en la idea de que el propio CP parece apuntar en esa dirección, ya que, en efecto, dicho precepto sancionará a quien suministre sustancias o métodos dopantes a ‘deportistas que participen en competiciones organizadas en España por entidades deportivas’, que estén destinados a ‘modificar los resultados de las competiciones’. A este planteamiento se le puede imponer la objeción de que de haber sido este el bien jurídico protegido, se hubiera castigado directamente al propio deportista, ya que es el que en última instancia atenta contra las reglas del juego<sup>87</sup>.

También se ha tenido en cuenta si el bien jurídico que merecía protección tenían un carácter patrimonial, ya que se partía de la idea de que el uso de sustancias o métodos

---

<sup>86</sup> ATIENZA MACÍAS, E., ‘¿Dopaje y Salud Pública?’. La difícil y discutida identificación del bien jurídico protegido en el delito de dopaje, *Revista derecho y salud*, 2016, p.185

<sup>87</sup> ATIENZA MACÍAS, E., ‘¿Dopaje y Salud...’, op., cit., p. 186-187

prohibidos se realiza con la finalidad de conseguir el éxito en el evento deportivo, que puede verse materializado con un premio consistente en grandes sumas de dinero. Aquí estaríamos hablando de conductas que la doctrina denomina 'autodopaje', pero conviene señalar que estas conductas no forman parte de los supuestos que podrían ser subsumibles en tal precepto y, por tanto, tener relevancia penal. Se entiende, por tanto, que dicho precepto penal no se encuentra orientado a que se sancione al propio deportista que recurre al dopaje para mejorar su rendimiento, sino que está orientado a castigar a las personas de su entorno que le inducen o participan de alguna forma en dichos comportamientos.

Otra idea al respecto es que ciertamente el bien jurídico protegido es la salud pública, entendido éste en una doble vertiente: salud individual y salud colectiva. Al respecto la doctrina no opta por una opción, mas bien se encuentra dividida al respecto, ya que una parte entiende que se trata de un bien jurídico supraindividual, entendido como un concepto global, y otra parte de la doctrina entiende que se trata de salud pública, pero entendida ésta como la suma de la salud individual de todos los deportistas<sup>88</sup>. Se puede pensar al respecto, que el apartado 1 de dicho precepto indica que la conducta de suministrar sustancias o métodos dopantes es objeto de represión cuando con ello se ponga en peligro la vida o la salud de los deportistas. En este sentido, parece que esta interpretación no es del todo adecuada como quiera que el CP dispone de otras herramientas específicas destinadas a brindar protección a la salud individual del deportista, esto es, aquellos delitos contra las personas; artículos 138 a 142 CP. Todo esto parece indicarnos que el bien jurídico tutelado se aleja considerablemente de la idea de protección de la vida o salud, concebidas desde una perspectiva estrictamente individual<sup>89</sup>. Habiendo descartado esto nos quedaría suponer si el bien jurídico que se pretende proteger es la salud pública en general, como parte de la doctrina parece indicarnos. En esta percepción, se intenta proteger la idea de que el dopaje es una conducta que implica un grave riesgo para la salud pública en general, ya que puede favorecer a que otros deportistas o personas que practican deporte de forma eventual lo tomen como una conducta a seguir. Este sí parece ser el bien jurídico protegido, ya que se estaría protegiendo la salud de los ciudadanos en general. Todo ello, como bien hemos dicho anteriormente, la tipificación de esta conducta resultaba innecesaria, ya que existen otros delitos tipificados, mediante los cuales se pretende proteger el bien jurídico de la salud pública.

En lo que respecta al delito en cuestión, se trata de un delito de peligro, ya que no se produce una lesión objetiva de un bien jurídico concreto, si no que mas bien lo que se pretende castigar es el riesgo de que algunas sustancias o métodos dopantes puedan afectar a la salud del deportista, y no la producción de un daño concreto a la salud del deportista. Siguiendo en este sentido a GARCÍA AROZAMENA de la interpretación del artículo 362 *quinquies* CP 'se puede confirmar que se incluye dentro de los delitos de peligro concreto, puesto que de su propia redacción se deriva la exigencia de 'la puesta en peligro de la vida o salud de los deportistas' para la comisión del ilícito penal. La configuración del tipo como delito concreto permite respetar el carácter del derecho penal de última ratio, de forma que no se castiga cualquier manifestación del dopaje, pues es

---

<sup>88</sup> GARCÍA AROZAMENA, A., *La igualdad de armas en el ejercicio de actividades deportivas: el delito de dopaje* (Trabajo Fin de Grado), Universidad de Cantabria, 2018, p.15

<sup>89</sup> ATIENZA MACÍAS, E., '¿Dopaje y Salud...', op., cit., p. 187-188.



tarea del legislador el suministro de los criterios para establecerlo así. No obstante, y a pesar de esta doctrina mayoritaria, otros autores mantienen en una posición contraria, sosteniendo que el dopaje deportivo es un delito de peligro abstracto al no exigir el precepto penal una puesta en peligro ni efectiva ni potencial<sup>90</sup>. En relación con lo anterior, mantengo la postura de la doctrina mayoritaria, ya que el dopaje se constata con el daño potencial que puede suponer para la vida o salud del deportista, situación que es consecuencia de la conducta que lleva a cabo el sujeto activo.

Para finalizar, la conducta típica en el delito de dopaje consiste en quienes "*prescriban, proporcionen, dispersen, suministren, administren, ofrezcan o faciliten*" a los deportistas sustancias o métodos dopantes; por tanto, lo que se penaliza es el suministro de sustancias o puesta a disposición del deportista. Se comete así, un único delito que puede comprender una o varias de estas conductas<sup>91</sup>. Es necesario que la sustancia que se ofrezca ponga en peligro la salud del deportista, y que con dicho suministro se pretenda que se mejoren las capacidades físicas del sujeto. Si no se trata de un riesgo real, la conducta no se habría consumado y, por tanto, no estaríamos ante el delito de dopaje, y la represión a dicha conducta vendría determinada por la vía administrativa.

---

<sup>90</sup> GARCÍA AROZAMENA, A., *La igualdad de armas...*, op., cit., p.19-20

<sup>91</sup> Artículo 362 quinquies de la LO 10/1995 del Código Penal.

## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA**

El fenómeno deportivo como construcción cultural humana se ha convertido en una práctica que supera el ámbito competitivo, adquiriendo cada vez dimensiones mas grandes, de forma que conlleva una serie de intereses económicos, políticos e indudablemente jurídicos. Se trata del sometimiento del deporte al conjunto de normas que regulan la sociedad. Entendiendo el deporte como una rama autónoma o no del derecho, en el ordenamiento deportivo figuran una serie de relaciones sociales que vienen determinadas por una naturaleza y que poseen unas características propias que están en una constante evolución, surgiendo así nuevas regulaciones.

### **SEGUNDA**

El cada vez mayor conocimiento sobre el fenómeno deportivo propició que en la Constitución Española de 1978 se introdujera una referencia expresa al deporte, con la finalidad de dotar a dicha actividad de rango constitucional. De esta forma el deporte abandona el mundo del 'no derecho', recogándose a través del artículo 43.3 CE la obligación de los poderes públicos de llevar a cabo todas las medidas posibles para fomentar la educación física y el deporte. A mi parecer, dicha actividad de fomento que deben llevar a cabo los poderes públicos se trataría de un complemento a la libre iniciativa de los particulares, ya que son éstos los que deben elegir si realizan la actividad deportiva o no.

### **TERCERA**

Es evidente la existencia en relación con el dopaje en el ámbito supranacional de un sistema deportivo internacional. Uno de sus principales rasgos es la multipolaridad, por tanto, es fácilmente deducible que no exista un sistema deportivo uniforme en el plano internacional, por tanto, es evidente la coexistencia entre organismos de carácter público y organismos de carácter privado. Las relaciones que surgen entre los diferentes organismos públicos en el plano supranacional se rigen por el principio del trust, por el que se determina un reconocimiento recíproco entre los diversos agentes relacionados con el fenómeno deportivo y con el dopaje. Estos organismos públicos a los que hacemos referencia son: Agencia Mundial Antidopaje, Comité Olímpico Internacional, Federaciones Deportivas Internacionales, Unesco y el Consejo de Europa.

La Agencia Mundial Antidopaje (AMA) es la institución mas importante a nivel internacional en relación con la lucha contra el dopaje. Sus labores se desarrollan a través de la educación y la información para la prevención del dopaje, de la elaboración de nuevos métodos para la detección de sustancias dopantes, así como, la homogeneización o unificación tanto de sustancias dopantes y métodos prohibidos, y de las posibles sanciones, con la creación bajo iniciativa de dicha agencia del Código Mundial Antidopaje. De esta forma cambia de forma radical la regulación de todos estos aspectos, los cuales quedaban bajo la labor de las distintas federaciones deportivas. El principal resultado que produjo la creación de la AMA fue la eliminación de las diferentes

divergencias que existían entre las federaciones deportivas correspondientes, además de su clara identificación como el instrumento fundamental en la lucha contra el dopaje.

#### **CUARTA**

En lo que concierne a la Unión Europea, también existe una clara preocupación por hacer frente al dopaje, por lo que se elabora bajo iniciativa del Consejo de Europa el Convenio contra el Dopaje. En el se desarrollan una serie de pautas dirigidas a los Estados para que lleven a cabo una cooperación estrecha a través de diferentes programas preventivos de educación y con la implementación de controles eficientes para detectar sustancias y métodos dopantes. El aspecto más importante de este Convenio es el hincapié que hace en la educación, formación y en la prevención, de forma que se promueven campañas educativas e informativas dirigidas a la sociedad en general, y especialmente a los jóvenes, sean o no deportistas.

Con este Convenio surge un Grupo de Seguimiento, el cual posee competencias para crear el listado de sustancias y métodos dopantes; listado que los Estados firmantes del Convenio añadirán a sus respectivos ordenamientos jurídicos.

En lo que respecta a la labor directa de la UE en la lucha contra el dopaje, se ha desarrollado el Plan de Apoyo Comunitario a la Lucha contra el Dopaje, que ha supuesto una serie de innovaciones en el plano comunitario. La labor de la UE se centra en la promoción de factores culturales, sociales y educativos que la actividad deportiva desarrolla en la sociedad. Todo ello teniendo en cuenta las limitadas competencias que dicha institución posee en relación con el deporte, por lo que, su pretensión principal se desarrolla mediante la sugerencia de diversas fórmulas para la cooperación.

#### **QUINTA**

El bien jurídico que se protege en toda la regulación internacional sobre el dopaje, y que es seguido por gran parte de la doctrina, es el de la preservación de los valores sociales que subyacen en el fenómeno deportivo, aunque también se lleva a cabo una protección de la salud de los deportistas. El creciente intervencionismo público al que hemos hecho referencia en el trabajo encuentra justificación en la preservación de los valores educativos y sociales que tienen que ver con el deporte.

#### **SEXTA**

En lo que respecta a la regulación existente en el plano nacional, debemos tomar como referencia la Ley Orgánica 3/2013 de Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (LOPS). Surgió a partir de la modificación que sufrió la normativa del CMA, por lo que la labor principal de dicha ley es la adaptación de la legislación española a la represión del dopaje que se contiene en el CMA. Con la LOPS se produjo la asunción por parte de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD) de las competencias que hasta entonces pertenecían al CSD en cuanto a la protección de la salud de los deportistas; hasta que con el RD-Ley 3/2017 que modifica la LO 3/2013 se devuelven las competencias al CSD en lo que respecta a la

protección de la salud. Las funciones principales de la AEPSAD tienen que ver con la planificación, realización de controles y resolución de los expedientes que deriven de las actuaciones realizadas.

## SÉPTIMA

El régimen disciplinario del dopaje en el plano nacional se fundamenta bajo la LO 3/2013 (LOPS) y en el artículo 362 quinquies CP. El control del dopaje que encontramos en la LOPS guarda mucha relación con el contenido en el CMA, y en ambos, se diferencia entre dos tipos de controles: los que se realizan en el desarrollo de la competición, y aquellos que tienen lugar fuera del desarrollo de la competición deportiva. Con el desarrollo de los distintos controles de dopaje por los organismos que tienen competencia para ello se pretende la protección de la salud de los deportistas y la garantía de que los deportistas que participan en competiciones deportivas lo hagan en condiciones de igualdad. El RD 641/2009 regula los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados. En él se determinan medidas complementarias sobre los controles que deben realizar las federaciones deportivas. En la LOPS también se recogen las conocidas como Autorizaciones de Uso Terapéutico, que permite a los deportistas la obtención de un permiso especial para que pueda usar sustancias o métodos prohibidos, siempre que exista una justificación por razones médicas.

En cuanto a las infracciones y sanciones, se establece como novedad con el RD-Ley 3/2017 la responsabilidad del deportista y de su entorno. Pueden ser sancionados por la comisión de conductas relacionadas con el dopaje tanto el deportista como los entrenadores, clubes y equipos con los que el deportista trabaja o pertenece. La clasificación de las infracciones y la respectiva sanción depende de su valoración como muy graves o graves. Se recogen sanciones de tipo pecuniario y sanciones accesorias que tienen que ver con la prohibición de ejercer cargos deportivos, así como con el ejercicio de los derechos derivados de la licencia deportiva. También existen una serie de circunstancias que o bien eximen de responsabilidad, o bien actúan como circunstancia atenuante.

A través del artículo 362 quinquies CP se sanciona el dopaje en el ordenamiento jurídico español. Dicho artículo se introdujo en el CP a través de la Ley Orgánica 7/2006 (LODJ). El bien jurídico que parece protegerse con la inclusión de dicho artículo es la salud pública, entendida en su doble vertiente: salud individual y salud colectiva. Se trata de un delito de peligro, ya que se pretende castigar el riesgo de que algunas sustancias o métodos dopantes puedan afectar a la salud del deportista, por lo que no es necesario que se produzca una afección directa del bien jurídico concreto, es decir, no es necesario que se produzca una lesión objetiva del bien jurídico. Me parece muy acertada esta interpretación del delito de dopaje como delito de peligro, ya que el dopaje es constatable con el daño potencial que puede suponer para la vida o salud del deportista, situación que es consecuencia de la conducta que lleva a cabo el sujeto activo del delito. La conducta típica que se sanciona con este delito es la de suministrar o proporcionar a los deportistas sustancias o métodos dopantes. Se penaliza así el suministro o puesta a disposición del deportista de sustancias o métodos dopantes.



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

ALLUÉ BUIZA, A., ‘El marco jurídico del deporte. Teoría general’, En ESPARTERO CASADO, J. (Coord), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2004.

CARRETERO LESTÓN, J.L., ‘La Agencia Mundial Antidopaje: naturaleza, composición y funciones’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005.

CAZORLA PRIETO, L.M., *Derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 1992.

DE VICENTE MARTÍNEZ, R., ‘La lucha contra el dopaje en el deporte’, En GAMERO CASADO, E., & MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Manual de derecho del deporte*, Tecnos, Madrid, 2021.

GAMERO CASADO, E., *Las sanciones deportivas. Régimen disciplinario, violencia, dopaje*, Bosch, Barcelona, 2003.

GAMERO CASADO, E., ‘El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005.

MILLÁN GARRIDO, A., ‘La lucha contra el dopaje en el Derecho español: síntesis normativa’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Régimen Jurídico del dopaje en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2005.

MILLÁN GARRIDO, A., ‘Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte’, En MILLÁN GARRIDO, A. (Coord), *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte*, Bosch, Barcelona, 2007.

PALOMAR OLMEDA, A., ‘La regulación del dopaje en el deporte’, En ESPARTERO CASADO, J., (Coord), *Introducción al derecho del deporte*, Dykinson, Madrid, 2004.

PALOMAR OLMEDA, A., RODRÍGUEZ BUENO, C., & GUERRERO OLEA, A., *El dopaje en el Ámbito del Deporte. Análisis de una problemática*, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999.

REAL FERRER, G., *Derecho público en el deporte*, Civitas, Madrid, 1991.

ROBINA, A., *El dopaje en el deporte: la ley frente al dopaje*, Dykinson, Madrid, 2016.

## Artículos de revistas

AGIRREAZKUENAGA, I., 'Claves para la comprensión del ordenamiento jurídico del deporte', *Revista española de derecho constitucional*, 1999.

ATIENZA MACÍAS, E., '¿Dopaje y Salud Pública?'. La difícil y discutida identificación del bien jurídico protegido en el delito de dopaje, *Revista derecho y salud*, 2016.

ATIENZA MACÍAS, E., & ARMAZA ARMAZA, E., 'El dopaje en el Derecho Deportivo actual: análisis y revisión bibliográfica', *Cuadernos de Psicología del Deporte*, 2018.

ATIENZA MACÍAS, E., 'La protección de los derechos fundamentales del deportista en la lucha contra el dopaje. Una visión desde el ordenamiento jurídico español', *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2014.

CLERC, C., 'Derecho del Deporte o Derecho Deportivo. Su Autonomía', *Revista de Derecho. Escuela de Postgrado n°2*, 2012.

DE VICENTE MARTÍNEZ, R., 'La lucha contra el dopaje', *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 2014.

MARTÍN GARCÍA, J., 'Aspectos novedosos de la Ley de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León', *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 2019.

PALOMAR OLMEDA, A., 'Salud pública y dopaje', *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2011.

PALOMAR OLMEDA, A., 'Las sanciones administrativas en materia de dopaje: el replanteamiento necesario', *Revista Española de Derecho Deportivo*, 1997.

PEREZ TRIVIÑO, J.L., 'Dopaje', *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2015.

PERRY, V., 'Introducción al Derecho Deportivo', *Revista de IBDD*, 2002.

PORRAS- CONTRERAS, Y., & TORRES-ARANGUREN, J., 'El dopaje deportivo como cuestión socialmente viva: Una revisión bibliográfica', *Química Nova*, 2019.

RECUERDA GIRELA, M. A., 'La Agencia Española Antidopaje: la extensión del modelo de agencia independiente en el Derecho Administrativo español', *Revista Española de Derecho Deportivo*, 2006.

TERRÓN SANTOS, D., 'Real Decreto-Ley 3/2017, de 17 de febrero, por el que se modifica la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, y se adapta a las modificaciones introducidas por el Cód', *Ediciones Universidad de Salamanca*, 2017.

## Otros trabajos

FORTUNE BAYER, J. A., *Regulación orgánica del dopaje en el deporte* (Trabajo Fin de Grado), 2011, Universidad de Chile.

GARCÍA AROZAMENA, A., *La igualdad de armas en el ejercicio de actividades deportivas: el delito de dopaje* (Trabajo Fin de Grado), Universidad de Cantabria, 2018.

PÉREZ DIAGO, J., *Derecho Europeo, Dopaje y Deporte* (Trabajo Fin de Grado), 2017, Universidad Pública de Navarra.

SÁNCHEZ MARTÍN, *El derecho administrativo sancionador en materia de deporte: Especial referencia al dopaje deportivo* (Trabajo Fin de Grado), 2015, Universidad de Almería.

## Legislación y jurisprudencia

BOE número 140 de 11 de junio de 1992.

BOE número 47 de 23 de abril de 2003.

BOE número 74 de 27 de marzo de 2019.

Convenio Número 135 contra el dopaje, de 16 de noviembre de 1989.

Ley 2/2003, de 28 de marzo del Deporte de Castilla y León.

Ley 3/2019 la Ley de la Actividad Físico-Deportiva de Castilla y León.

Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal.

Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de 1 de enero de 2013.

STJCE 30 de septiembre de 2004, as. T-313/02, *David Meca e Igor Majcen vs Comisión Europea*.