



*Colección de Derecho Deportivo*

# COMENTARIOS A LA LEY ANTIDOPAJE

(Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre,  
de lucha contra el dopaje en el deporte)

Antonio Millán Garrido

Director

Prólogo

Ignacio Jiménez Soto

**REUS**  
EDITORIAL

 **UCOPress**  
Editorial Universidad de Córdoba

**FUNDACIÓN**  
**LaLiga**

  
**AEDD**

## COLECCIÓN DE DERECHO DEPORTIVO

- Régimen jurídico de los jueces deportivos de disciplinas hípicas**, M.<sup>a</sup> Corona Quesada González (2012).
- Régimen jurídico de los agentes de jugadores en España y la Unión Europea**, Javier Rodríguez Ten (2013).
- Estudios jurídicos sobre el fútbol profesional**, Antonio Millán Garrido (Coord.) (2013).
- La gestión participada en el deporte local**, Julián Hontangas Carrascosa, Juan A. Mestre Sancho y Francisco Orts Delgado (2014).
- Conflictos legales en los deportes hípicos**, Fernando Acedo Lluch (2014).
- Violencia, deporte y Derecho penal**, José Manuel Ríos Corbacho (2014).
- Dopaje deportivo y Código Mundial Antidopaje**, Rosario de Vicente Martínez (Dir.) y Antonio Millán Garrido (Coord.) (2014).
- Derecho privado y deporte. Relaciones jurídico-personales**, Eduardo de la Iglesia Prados (2014).
- El contrato de patrocinio deportivo**, Sandra Liliana Echeverry Velásquez (2015).
- Mejora humana y dopaje. Una propuesta crítica**, Francisco Javier López Frías (2015).
- Cuestiones actuales de derecho del deporte**, Antonio Millán Garrido (Coord.) (2015).
- El estatuto jurídico del agente de deportistas. Estudio de su problemática jurídica**, Feliciano Casanova Guasch (2015).
- La configuración jurídica del deporte en el medio natural (Relaciones con el turismo, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio)**, Ignacio Jiménez Soto (2015).
- «Palabra de fútbol» y Derecho penal**, José Manuel Ríos Corbacho (2015).
- Compendio elemental de Derecho federativo (Examen sistemático del régimen jurídico de las federaciones deportivas)**, Antonio Millán Garrido (Coord.) (2015).
- La fiscalidad del patrocinio deportivo**, José Luis Carretero Lestón (2015).
- Derecho del fútbol: presente y futuro**, Antonio Millán Garrido (Coord.) (2016).
- Los derechos «comunes» del deportista profesional**, Fulgencio Pagán Martín-Portugués (2016).
- Derecho patrimonial privado y deporte**, Eduardo de la Iglesia Prados (2016).
- El dopaje en el Derecho Deportivo actual: análisis y revisión bibliográfica**, Elena Atienza Macías y Emilio José Armaza Armaza (2016).
- Las enseñanzas deportivas en España**, Javier J. Feito Blanco (2016).
- El derecho a la salud en el deporte**, Julián Hontangas Carrascosa (2016).
- Deporte y derechos**, José Luis Pérez Triviño y Eva Cañizares Rivas (Coords.) (2017).
- Comentarios a la nueva Ley del Deporte de Andalucía**, Antonio Millán Garrido (Dir.) (2017).
- Asociacionismo deportivo: diagnóstico y perspectivas**, Antonio Millán Garrido (Coord.) (2017).
- El interés general como principio rector de la acción pública en el deporte local**, Julián Hontangas Carrascosa, Juan A. Mestre Sancho, Francisco Orts Delgado (2017).
- Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual**, Ignacio Jiménez Soto y José Luis Pérez-Serrabona González (Dirs.) (2017).

- Mujer, discriminación y deporte**, *María José López González* (2017).
- Género y deporte (El camino hacia la igualdad)**, *Julián Hontangas Carrascosa, Juan Antonio Mestre Sancho y Francisco Orts Delgado* (2018).
- Derecho del fútbol: principios y normatividad**, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2018).
- Los e-Sports como ¿deporte? Análisis jurídico y técnico-deportivo de su naturaleza y los requisitos legales exigidos**, *Javier Rodríguez Ten* (2018).
- La solución de litigios deportivos en el ordenamiento jurídico andaluz**, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2018).
- La Inmunidad Olímpica. La violación de derechos de los deportistas y la propuesta para la creación de un mecanismo jurídico de protección**, *Orfeo Suárez* (2019).
- La fiscalidad de los agentes de deportistas**, *Feliciano Casanova Guasch y José Luis Carretero Lestón* (2019).
- El deporte adaptado en el Derecho español**, *Javier Gómez Vallecillo* (2019).
- El derecho al deporte en la tercera edad**, *Julián Hontangas Carrascosa, Juan Antonio Mestre Sancho y Francisco Orts Delgado* (2019).
- Género y deporte: el régimen jurídico de la mujer deportista**, *Antonio Millán Garrido y David Ruano Delgado (Coords.)* (2019).
- Las cláusulas de moralidad en los contratos de patrocinio deportivo**, *Miguel Crespo Celda* (2019).
- Resolución de conflictos en el deporte: análisis y propuestas**, *José Luis Pérez Triviño (Coord.)* (2019).
- Régimen jurídico del deporte de personas con discapacidad**, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2019).
- Régimen fiscal y contable de los derechos federativos en el ámbito del fútbol profesional**, *Luis A. Malvárez Pascual y María Pilar Martín Zamora* (2019).
- Derecho para el deporte (Referencia especial al deporte profesionalizado)**, *José Bermejo Vera* (2020).
- Estudios de Derecho deportivo (Libro Homenaje al Profesor Bermejo Vera)**, *Antonio Millán Garrido (Coord.)* (2020).
- Régimen jurídico de los deportistas menores de edad**, *Antonio Millán Garrido y Javier Rodríguez Ten (Coords.)* (2020).
- Código del fútbol**, *Carlos del Campo Colás, Carlos Marroquín Romera, Antonio Millán Garrido, Vidal Morales Madrigal* (2020).
- Fomento municipal del deporte federado**, *Julián Hontangas Carrascosa, Juan Antonio Mestre Sancho y Francisco Orts Delgado* (2020).
- Cuestiones jurídico-deportivas**, *José Luis Carretero Lestón (Coord.)* (2020).
- Fútbol responsable. Guía práctica para implantar la RSE en los clubes españoles**, *Raúl López Martínez y José Luis Fernández Fernández* (2020).
- Estudios sobre el deporte federado en la Comunitat Valenciana (Regulación y resolución de conflictos)**, *Alejandro Valiño Arcos (Coord.)* (2020).
- La tributación de las entidades deportivas privadas sin fines lucrativos en el Impuesto sobre Sociedades**, *Carlos Javier Correcher Mato* (2021).
- Comentarios al Proyecto de Ley del Deporte**, *Antonio Millán Garrido (Dir.)* (2022).
- Marco legal y retos de la gestión deportiva**, *Antonio Millán Garrido y Eduardo Blanco Pereira (Coords.)* (2022).
- Comentarios a la ley antidopaje (Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte)**, *Antonio Millán Garrido (Dir.)* (2022).

**COLECCIÓN DE DERECHO DEPORTIVO**

Director:  
Antonio Millán Garrido

**COMENTARIOS A LA  
LEY ANTIDOPAJE**  
(Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre,  
de lucha contra el dopaje en el deporte)

Director  
Antonio Millán Garrido

Prólogo  
Ignacio Jiménez Soto



Madrid 2022

El contenido de esta obra no representa más que la opinión personal de los autores de cada capítulo, que no es extensiva al resto de coautores, al director ni al editor, como tampoco a los patrocinadores y colaboradores ni a las instituciones a que pertenecen.

© Editorial Reus, S. A.  
C/ Rafael Calvo, 18, 2.º C – 28010 Madrid  
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54  
Fax: (34) 91 445 11 26  
reus@editorialreus.es  
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2022)  
ISBN: 978-84-290-2643-6  
Depósito Legal: M 20569-2022  
Diseño de portada: Lapor  
Impreso en España  
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.  
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

## **AUTORES**

FRANCISCO MIGUEL BOMBILLAR SÁENZ  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Coordinador de la Cátedra de Derecho Deportivo*  
*de la Universidad de Granada*

EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS  
*Profesor Titular de Derecho Civil*  
*(Universidad de Sevilla)*

ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ  
*Catedrática de Derecho Penal*  
*(Universidad de Castilla-La Mancha)*

DIEGO MEDINA MORALES  
*Catedrático de Filosofía del Derecho (Universidad de Córdoba)*  
*Miembro del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía*

ANTONIO MILLÁN GARRIDO  
*Jurista y académico*

RAMÓN TEROL GÓMEZ  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*(Universidad de Alicante)*

# ÍNDICE ESQUEMÁTICO

<i>Prólogo</i>	
IGNACIO JIMÉNEZ SOTO .....	9
Capítulo I	
<i>Objeto y ámbito de aplicación de la Ley</i> (Artículos 1 a 4)	
EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS.....	29
Capítulo II	
<i>La organización administrativa para la lucha contra el dopaje</i> (Artículos 5 a 7)	
RAMÓN TEROL GÓMEZ .....	45
Capítulo III	
<i>Los controles de dopaje</i> (Artículos 8 a 18)	
EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS.....	65
Capítulo IV	
<i>El régimen sancionador (I). Responsables, infracciones y sanciones</i> (Artículos 19 a 34)	
ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ .....	151
Capítulo V	
<i>El régimen sancionador (II). Procedimiento para la imposición de sanciones</i> (Artículos 35 a 45)	
RAMÓN TEROL GÓMEZ .....	259
Capítulo VI	
<i>El Comité Sancionador Antidopaje</i> (Artículos 46 a 49)	
ANTONIO MILLÁN GARRIDO.....	297

Capítulo VII	
<i>Tratamiento de datos relativos al dopaje</i>	
(Artículos 50 a 52)	
DIEGO MEDINA MORALES .....	329
Capítulo VIII	
<i>Control y supervisión de productos dopantes</i>	
(Artículos 53 a 59)	
FRANCISCO MIGUEL BOMBILLAR SÁENZ.....	369
Anexo I	
<i>Bibliografía jurídica española en materia de dopaje</i>	
Antonio Millán Garrido .....	411
Anexo II	
<i>Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje</i>	
<i>en el deporte</i> .....	459
Índice .....	529

## **PRÓLOGO**

# **LAS ARISTAS DEL DOPAJE EN EL DEPORTE**

El Dr. Antonio Millán Garrido, director de este libro, me hace el inmenso honor de ofrecerme la realización del prólogo a esta obra que, ya de por sí, podemos considerar muy oportuna y de inmenso valor para el mundo jurídico deportivo, conclusión esta que adelantamos al inicio de estas líneas, correspondiéndonos a continuación demostrar el porqué de esta afirmación.

Antes de ello, pretendemos romper el tópico creado en numerosos ámbitos literarios, basado en la afirmación extendida, si no no sería tópico, de que el prólogo es lo último que se escribe, lo primero que figura en el libro y lo que nadie lee. Pues bien, como no queremos que esto nos suceda, nada mejor que hacer de él una auténtica introducción de lo que trata la obra, para que despierte el interés en el lector, provocando que éste se sumerja con avidez en su lectura, sabiendo que las dudas e incertidumbres que le acompañan, van a tener respuesta detallada, pues esta y no otra es su finalidad, encontrar contestaciones a los múltiples problemas que plantea el régimen jurídico del dopaje.

Es este un régimen que, utilizando un símil de geometría, presenta numerosas aristas, no como segmento de recta que limita la cara, sino como borde o adyacencia, por lo que sería correcto decir que la dificultad de la materia proviene de las numerosas líneas que confluyen en la figura geométrica, por lo que no sería exagerado asimilar el dopaje a un cubo de numerosas aristas.

Y es que estudiar el dopaje es introducirnos en materias de diversa naturaleza, por un lado, las jurídicas: administrativa, penal, internacional, protección de datos, derechos fundamentales, etc.; por otro, las relacionadas con la salud: anatomía, fisiología, farmacología, etc.; a todos estos bordes hay que unir la ética, los valores, pautas, comportamientos, etc., que lleva de por sí la práctica deportiva; igualmente, no podemos olvidar numerosos aspectos sociales que convergen en la actividad deportiva: sociología, historia, educación, modalidades deportivas, organizaciones por las que se estructura el deporte, etc. En resumidas cuentas, es una materia de gran complejidad, la misma que podemos apreciar en algunos trabajos<sup>1</sup> al respecto.

Si bien cualquier estudio del dopaje, diríamos moderno, pasa por dos fechas incuestionables: la primera, 1988, con los Juegos Olímpicos de Seúl, donde aparecen diez casos de dopaje, números muy parecidos a Montreal 76, con once casos; los Ángeles 84, con doce casos. Lo que suscitó sobresaltos fue la técnica utilizada, es decir, el positivo de Ben Jhonson en los 100 metros lisos, venciendo a Carl Lewis, a través de un anabolizante llamado estanozolol que potencia la masa muscular. Ello prendió todas las alarmas, por lo que estaba sucediendo y por lo que iba a llegar. «Las batas negras» van por delante de las «batas blancas», metáfora con la que explicamos a nuestros estudiantes<sup>2</sup> el avance de la ciencia por no detectar, frente al avance de la que detecta.

---

<sup>1</sup> Por supuesto, sin ánimo de exhaustividad, A. Millán Garrido (Coordinador), *Régimen Jurídico del Dopaje en el Deporte*, Bosch, Barcelona, 2005; L. M.<sup>º</sup> Cazorla Prieto y A. Palomar Olmeda (Directores), *Comentarios a la Ley Antidopaje en el deporte*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007; A. Palomar Olmeda (Director), *El dopaje en el deporte. Comentarios a 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*, Dykinson, Madrid, 2013; R. de Vicente Martínez (Directora) y A. Millán Garrido (Coordinador), *Dopaje Deportivo y Código Mundial Antidopaje*, Reus, Madrid, 2014; I. F. Benítez Ortuzar (Coordinador), *Tratamiento jurídico y penal del dopaje en el deporte*, Dykinson, Madrid, 2015; R. Terol Gómez, *Régimen Jurídico de la lucha contra el dopaje en España*, monografía de la Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entrenamiento, núm. 16, Cizur Menor, 2020.

<sup>2</sup> Con más de una década de experiencia, con el profesor Francisco Miguel Bombillar Sáenz, impartimos la asignatura «Aspectos legales de la investigación, la protección de la salud y la lucha contra el dopaje en la actividad física y deportiva», en el Máster Universitario en Investigación en Actividad Física y

Tan es así, que el médico brasileño Eduardo Rose, de la Comisión Médica del Comité Olímpico Internacional, donde ha participado en dieciséis Olimpiadas de verano e invierno, tras los positivos de Seúl, lideró una iniciativa en favor de los controles de sangre, frente a los habituales de orina.

El cambio cualitativo de las técnicas de dopaje se encontraba en plena efervescencia, máxime cuando en 1989, con la caída del Muro de Berlín, se descubre el llamado Plan Estatal 14.25, donde se administraban sustancias como la testosterona y otros esteroides anabolizantes a todos los atletas de la República Democrática de Alemania, que pasó a tener el horroroso mérito de ser considerado el primer país en institucionalizar el dopaje de Estado.

La mecha que estaba prendida explota en el Tour de Francia (1998), segunda fecha de referencia, con el caso *Festina*, cuando la gendarmería francesa intervino, con registros y detenciones, a ciclistas y directores deportivos ante las evidencias de dopaje.

Así las cosas, surge en las autoridades deportivas la ineludible necesidad de luchar contra el dopaje, siendo un camino largo el que les esperaba, sobre todo por la heterogeneidad de disposiciones normativas, tanto de entes públicos como de federaciones nacionales e internacionales, ello unido a lo que en su día Cazorla Prieto denominará «complejo de isla» que imperaba en las distintas federaciones, o también el mal entendido «autonomismo deportivo», calificativo que Bermejo Vera aplicaba a las normativas federativas.

En definitiva, era necesario contar con una entidad de suficiente prestigio, como es el Comité Olímpico Internacional, para que se estableciera una normativa uniforme en materia de dopaje y unificase los criterios en la jurisdicción sancionadora, tanto nacional como internacional, para hacer efectivo el efecto *erga omnes* de las sanciones en materia de dopaje, como sucedería con la Agencia Mundial Antidopaje (AMA), la cual llegaría de mano del impulso del Comité Olímpico Internacional y de su presidente Juan Antonio Samaranch, con la Conferencia Mundial sobre el Dopaje celebrada en Lausana el 4 de febrero de 1999.

---

*Deporte*, en la Universidad de Granada, contando como profesores dos médicos forenses del Instituto Andaluz de Medicina Legal, un inspector sanitario de la Junta de Andalucía y un responsable de delitos contra la salud de la Guardia Civil, apreciando en el día a día la complejidad de la materia.

Sin embargo, decíamos que el camino iba a ser largo y habría que ir con muchas alforjas pues, aunque como veremos, en 2022 se puede hablar de un sistema mundial antidopaje consolidado, difíciles fueron los obstáculos que el caminante hubo de sortear.

Ya en la salida del itinerario nos encontramos con las enormes dificultades que planteaban los propios conceptos en materia de dopaje, es decir, la determinación de un único concepto en dopaje. En el Consejo de Europa se constituyó un Grupo de estudio especial (1963) que llegó a un concepto en el que el doping se constituye como la administración a una persona o la utilización por ella misma y por cualquier medio de una sustancia extraña al organismo o de sustancias fisiológicas utilizadas en cantidades o por vías anormales, con el único fin de aumentar artificialmente y de forma ilegal el rendimiento de esta persona al participar en una competición. También consideran como práctica del dopaje determinados procedimientos psicológicos destinados a potenciar la forma física de un deportista.

Pierre Dumas (1973), médico del Tour durante doce años, advertía de que todas las definiciones sobre el doping presentan lagunas y reflejan algunas divergencias: una definición precisa no es necesario establecerla a priori, pues lo importante, en su opinión, era comprender el problema. La simplicidad del planteamiento hay que buscarla en el poco interés que suscitaba la materia dopaje en aquellos momentos.

Posteriormente, en nuestro país, San Martín de Casamada (1974), Catedrático de farmacología de la Universidad de Barcelona, precisaría más el concepto, al estimar como dopaje la utilización de toda clase de medios o agentes destinados a aumentar el rendimiento del atleta o el deportista en la competición, pudiendo llegar o no a causar perjuicios ya sean físicos, psíquicos o incluso a la ética deportiva. Posteriormente, matizaría que el doping es todo medio químico o medicamento utilizado para aumentar de manera anormal y peligrosa las posibilidades físicas del organismo.

Más contundente, se nota el paso de los años, es la Carta Europea contra el Dopaje (1984), Comité de Ministros del Consejo de Europa, la cual define el doping en el deporte: como el empleo, infringiendo los reglamentos de las organizaciones deportivas competentes, de sustancias que están prohibidas. Posteriormente esta recomendación daría paso al Convenio contra el Dopaje en el

Deporte del Consejo de Europa (1989) ratificado por España en 1992, incorporando un elemento muy importante, debido a que hasta la fecha, el dopaje se nucleaba en torno a la idea de «sustancias», no había apenas reconocimiento de los «métodos» (sanguíneo, manipulaciones, hormonas...), por supuesto una nueva forma de dopaje fruto del avance de la técnica, que se consolidará más tarde con el existente, pero difícil de probar, *dopaje genético* como un método de última generación que se inoculara en el organismo humano como un virus o una bacteria.

El Consejo de Europa adopta una definición más técnica y omnicomprendiva del concepto: «Se entenderá por dopaje en el deporte la administración a los deportistas o la utilización por estos de clases farmacológicas de agentes de dopaje o de métodos de dopaje prohibidos por las organizaciones deportivas internacionales y que figuren las listas aprobadas por las autoridades competentes».

Un ejemplo, de todo lo que acabamos de exponer era la divergencia entre las propias organizaciones deportivas a la hora de calificar una sustancia como dopante, que es lo que sucedió con el ciclista español Pedro Delgado en el Tour de Francia de 1988; la falta de acuerdo en el propio concepto de dopaje presentaba situaciones como la que le sucedió al gran deportista español, al detectársele probenidica en la orina, sustancia prohibida por el Comité Olímpico Internacional, a lo que se acogieron los medios de comunicación franceses para hacer todo lo posible por que la organización del Tour descalificara al ciclista español, que ganaría la gran prueba con la entereza del campeón. El deportista siguió en la competición gala pues la sustancia no estaba prohibida por la Unión Ciclista Internacional (UCI), máxima autoridad deportiva del ciclismo mundial.

Al ejemplo, más allá de la propia cuestión que estamos planteando, como era la falta de acuerdo conceptual, se unía la impenetrabilidad de los entes deportivos internacionales a aceptar normativas que no fueran las suyas. En otras palabras, el deporte también tenía sus propios reinos de Taifas y no solo al sur de Europa.

Había que unificar conceptos, aceptar por todos las sustancias y métodos de dopaje en el deporte y, lo más importante, que todos los Estados del mundo admitiesen las normativas y organismos en materia de dopaje: ¿Qué normativas? y ¿Qué organismo? La respuesta vendría de la mano del Código Mundial Antidopaje (2003)

y de la Agencia Mundial Antidopaje (1999), todo ello reforzado con la competencias del Tribunal Arbitral del Deporte (TAS) dependiente del Consejo Internacional de Arbitraje del Deporte (CAS, París 1994), teniendo entre sus competencias resolver los asuntos antidopaje, con lo que se plasmaba la aspiración de Samaranch de única jurisdicción en materia de conflictos deportivos.

La unificación del concepto vendría de la Conferencia Mundial sobre el Dopaje, auspiciada por el Comité Olímpico Internacional en Lausana (1999): «La utilización de un artificio (sustancia o método) potencialmente peligroso para la salud de los deportistas y/o susceptible de mejorar su rendimiento, o bien la presencia en el organismo de una sustancia o la constatación de la aplicación de un método que figuren en las listas del Código Antidopaje del Movimiento Olímpico».

En resumidas cuentas, siguiendo los contenidos de la norma que será vinculante y determinante, el Código Mundial Antidopaje en 2003 establece dos requisitos en materia de dopaje: a) perjudicial para la salud y b) obtener una ventaja frente a los demás.

La recepción de una norma de un organismo privado, cual es el Código Mundial Antidopaje, a un Estado, se anudó a un instrumento internacional público, esto es, la Convención Internacional contra el Dopaje, hecha en París el 18 de noviembre de 2005 en el marco de la UNESCO, siendo ratificada en la actualidad por 191 países, cuando en sus inicios solo la firmaron veinticuatro Estados.

Este éxito en la expansión del Código Mundial Antidopaje que, siendo elaborado por una ONG internacional, penetra en los ordenamientos jurídicos nacionales como hemos visto a través de un Convenio de Derecho Internacional, no hubiera sido posible, de no ser por lo que hemos llamado en otros trabajos<sup>3</sup> el *blindaje por descripción de la Carta Olímpica*, donde nada de lo que gira en torno al olimpismo está al margen de la Carta. Con el dopaje tenemos otro buen ejemplo que nos lo ofrece la Norma 43, al establecer que «el Código Mundial Antidopaje es obligatorio para el conjunto del Movimiento Olímpico», utilizando la palabra «Movimiento» tal como está redactada la Norma 1, que incluye al Comité Olímpico Inter-

---

<sup>3</sup> Véase I. Jiménez Soto, «El Movimiento Olímpico», en *Manual de Derecho del Deporte*, dirigido por E. Gamero Casado y A. Millán Garrido, Tecnos, Madrid, 2021, pp. 381-431.

nacional, las Federaciones Deportivas Internacionales, los Comités Olímpicos Nacionales, el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos, las Federaciones Deportivas Nacionales, los clubes, los atletas, los jueces, los árbitros, en definitiva toda organización e institución reconocida por el Comité Olímpico Internacional, por lo que, en la comprensión del mandato olímpico, la sujeción al Código Mundial Antidopaje es absoluta allá donde esté la palabra olimpismo.

Por muy poderoso que sea un Estado, una organización o institución deportiva tiene que aceptar y cumplir con el Código Mundial Antidopaje, dentro del Programa Mundial Antidopaje elaborada por la Agencia Mundial, pues una actuación contraria provoca que se active el artículo 23, por el que se declara a un país formalmente como incurso en «incumplimiento del Código».

Así, sucedió a España con la reforma del Código en 2015, a la cual no podía responder 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, obligando a la intervención normativa urgente y extraordinaria del Gobierno, a través del Real Decreto-Ley 3/2017, de 17 de febrero, para que España dejara de ser un país incumplidor.

Mientras un Estado es declarado incumplidor del Código, a simple vista no tiene repercusiones prácticas para la actividad deportiva oficial, pero el hecho de que no se realicen controles oficiales de dopaje, entre otras medidas, supone para el Estado *no compliance* que está condenado al ostracismo deportivo internacional, siempre bajo sospecha, como lo vivieron nuestros deportistas, pues no hay actividad, evento o competición, que esté al margen del Código Mundial Antidopaje, con toda la presión que ejerce el Comité Olímpico Internacional, aunque no pertenezca a su organización.

Sabiendo que la Agencia Mundial Antidopaje (WADA/AMA) es un organismo independiente, nadie duda de su posición predominante en todo el mundo, ejerce *auctoritas y potestad*, simplemente la Norma (TAN 44.6) exige que para participar en los Juegos Olímpicos los participantes deben firmar un formulario en el que conste su obligación de cumplir con el Código Mundial Antidopaje, de la misma forma que la Norma 45.3 preceptúa que solamente los deportes que cumplan con el Código pueden formar parte del programa de los Juegos Olímpicos.

En nuestra opinión, ya vamos entendiendo porqué los Estados se involucran en el cumplimiento de los preceptos que elabora la Agencia Mundial Antidopaje, y es que asistimos a una inevitable presencia de intervención pública, esto es, administrativa en el deporte, independiente de que los modelos sean más privatistas o publicistas.

Una muy buena prueba de este planteamiento podemos verlo en España, donde en 2005 se aprobó por el Gobierno el Plan de Lucha contra el Dopaje, siendo Jaime Lissavetzky Secretario de Estado-Presidente del Consejo Superior de Deportes, quien hizo suya la frase «Contra el dopaje, tolerancia cero» Este plan es un instrumento más de planificación administrativa, como sucede en otros ámbitos: planificación hidrológica, planificación energética, planificación sanitaria, etc.; este, en materia de deporte, comprendía cincuenta y nueve medidas, entre las que podemos destacar: aprobación de una Ley contra el dopaje (LO 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de la lucha contra el dopaje en el deporte); creación de la Agencia Estatal Antidopaje; modificación del Código Penal (art. 361 bis); se incrementan las medidas de prevención, para aislar y erradicar el dopaje; se firma el Convenio Internacional UNESCO; extracción de muestras sanguíneas en controles; investigación de venta ilegal de productos; modificación de la Ley del medicamento y trazabilidad de medicamentos; medidas preventivas: guía del deportista, base de datos actualizada; materiales didácticos y pedagógicos en los Institutos Nacionales de Educación Física y más de seis mil controles anuales en materia de dopaje.

Ahora nos corresponde abordar, la conclusión que exponíamos al principio de nuestras palabras: que este libro es muy oportuno y de inmenso valor para el mundo jurídico deportivo, porque viene a dar mucha luz a un auténtico galimatías en el que habitaba el régimen jurídico del dopaje en España.

Esto lo sabemos muy bien quienes nos dedicamos al noble arte de la enseñanza universitaria debido a que, desde el primer momento en que la Ley 10/90, del Deporte, se hiciera cargo de la materia, nos referimos al derogado título VIII dedicado al control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte, la ingente normativa desplegada al respecto, con los consiguientes órganos administrativos *ad hoc*, han convertido el estudio del dopaje en

una materia deslavazada, con continuos cambios entre la protección de la salud y la lucha contra el dopaje, sometida a un vaivén intenso provocado por las permutas normativas a nivel internacional, donde, como nos pilla siempre con el paso cambiado, tenemos que volver a cambiar nuestras normativas. Tan es así que ¿cuántas materias en el ámbito jurídico en quince años han tenido tres Leyes orgánicas y un Real Decreto-Ley como sucede con el dopaje en el deporte?

La legislación española en materia de dopaje no es la única del mundo que ha experimentado grandes cambalaches, consecuencia de las insistentes presiones internacionales, lo que ha provocado el desconcierto y la inseguridad jurídica en los operadores deportivos.

Siendo el cambio más llamativo, en principio, el bandazo que se produce de una confianza en el control y represión de estas conductas en las federaciones deportivas, con su correspondiente tutelaje por parte de la Administración, a un control absoluto por parte de la Administración.

Esto lo vemos a través de la Comisión Nacional Antidopaje (art. 57 de la Ley 10/90) desarrollada por el Real Decreto 48/1992, de 24 de enero, y posteriormente por el Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, a la que se atribuyen entre sus funciones: evaluar, tras el estudio de los expedientes, la resolución de las Federaciones deportivas españolas en los casos de análisis de control de dopaje, mediante dos procedimientos: a) instar a las Federaciones deportivas españolas la apertura de expediente disciplinario y b) en casos de disconformidad con las decisiones federativas recurrirlas ante el Comité Español de Disciplina Deportiva [art. 2.e)], para posteriormente transmutar a un régimen de control por parte de organismos creados por la Administración pública, en estos momentos el actual Comité Sancionador Antidopaje, del Capítulo III de la LO 11/2021, órgano adscrito a la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD), que sustituye a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (AEPSAD), la cual a los efectos del Código Mundial Antidopaje tiene la consideración de Organización Nacional Antidopaje (d. a. 2.<sup>a</sup> LO 11/2021).

Pues bien, decimos que es muy relevante, el cambio constante desde que la Ley 10/90 incluyera un organismo administrativo en materia de dopaje a la actual Agencia Estatal debido a que son numerosos los órganos que se han creado, unas veces con competencias

en materia de salud, otras veces desgajados de esta competencia, aderezado con una ingente normativa de naturaleza reglamentaria: decretos de estructura y funcionamiento; régimen de infracciones y sanciones; procedimiento de imposición y revisión de sanciones; control de dopaje y laboratorios autorizados; toma de muestras y protocolo; localización de deportistas; formulario de autorizaciones de uso terapéutico; lista de sustancia y métodos prohibidos, etc., en definitiva una miscelánea normativa tan intensa, con cierto tecnicismo en su estructura, que rompe la unicidad que debería de tener una materia tan sensible como es el dopaje.

Este, desde nuestro punto de vista, va a ser uno de los aciertos de la nueva Ley, el de poder ofrecer una visión panorámica y conjunta del dopaje, de tal forma que lo esencialmente jurídico se pueda apreciar, sin tantas capas que, a título de Reales Decretos, Resoluciones y Ordenes, impiden apreciar con nitidez lo verdaderamente sustantivo, pero no solo por los efectos didácticos que ello supone, sino también por la facilidad de poder transmitir unos valores, para convertirlos en actitudes y comportamientos, que sean claros y comprensibles en un ámbito deportivo donde tanta falta hacen.

Máxime cuando la nueva Ley, por fin eso esperamos, no nos va a pillar como siempre con el paso cambiado, hecho cierto, pero en honor a la verdad por causas ajenas a nuestra Administración deportiva, lo cual no justifica la falta de previsión y relajación en esta materia que los distintos gobiernos han tenido.

Efectivamente, la obsolescencia de la Ley 10/90, en concreto los artículos 56 a 58, dio lugar a un hito en la historia de la lucha contra el dopaje, como fue la promulgación de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, para dar respuesta a las sucesivas modificaciones en el plano internacional, del que se destaca el Código Mundial Antidopaje de 2003 y la Convención Internacional contra el dopaje en el Deporte (2005). Sin embargo, cada seis años la Agencia Mundial Antidopaje aprueba nuevas versiones, con la finalidad de adaptar la normativa, sobre todo a los cambios tecnológicos, que se están produciendo para poder detectar las sustancias y métodos dopantes, así sucedió en el 2009, con lo que ya nuestra máxima norma quedaba con ciertas deficiencias; por esta razón fue necesaria su sustitución por otra, 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, la cual nuevamente sería afectada por la entonces reciente versión del Código Mundial Antidopaje de 2015.

Pero antes de continuar con este *iter* legislativo, queremos destacar el enorme complejo de la Administración deportiva en España, que siempre ha tenido a la hora de abordar legalmente la lucha contra el dopaje, por ello en estas dos leyes no ha de pasar inadvertido cómo envuelven el dopaje junto a la protección de la salud, cuyo órgano administrativo, la Comisión Nacional para la Protección de la Salud del Deportista, se había creado por el Real Decreto 112/2000, de 28 de enero, que subsistía junto a la Comisión Nacional Antidopaje regulada por el Real Decreto 1313/1997, de 1 de agosto, y que va a ser sustituida por un nuevo órgano que asuma la protección de la salud y el dopaje.

El ahora llamado *buenismo* también aparece en el deporte, no se quiere presentar como una ley sancionadora, en definitiva ablativa, pues eso políticamente no está bien visto, por lo tanto nada mejor que arroparla con una materia más bondadosa como es la protección de la salud, eso lo hacen los dos Gobiernos de distinta opción política que elaboran cada una de estas leyes, cuya propia nomenclatura es muy similar, como se puede ver a simple vista: la Ley de 2007, Protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, y la Ley de 2013, Protección de la Salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

Así las cosas, con esta visión más dulcificada, surge, al amparo de la primera ley orgánica en materia de dopaje, la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje, regulada por el Real Decreto 811/2007, de 22 de junio, la cual asume las dos competencias: en materia de protección de la salud (art. 3.1) y en materia de lucha contra el dopaje (art. 3.2).

Decimos que se arroja el dopaje con la salud, como hemos expuesto, por la sencilla razón de que basta con realizar una lectura de ambas leyes orgánicas para comprender que la finalidad no es otra que la lucha contra el dopaje para poder cumplir España con sus compromisos internacionales.

Así se puede ver en la derogación de la referida Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje por el Real Decreto 185/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la

Agencia Estatal Antidopaje, y más adelante esta por el Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte.

Sin embargo, la Ley Orgánica 3/2013, por razones *in tempore*, no podía regular las reformas que contenía el Código Mundial Antidopaje en la versión de 2015, lo cual, como antes comentábamos, llevó a la Agencia Mundial Antidopaje a aplicar el artículo 23 de considerar a España como incumplidora del Código; ello motivo una intervención extraordinaria y urgente del Gobierno de la nación, que originó el Real Decreto-Ley 3/2017, de 17 de febrero, por el que se modifica la Ley Orgánica 3/2013 y se adapta a las modificaciones introducidas por el Código Mundial Antidopaje de 2015.

La última versión del Código Mundial Antidopaje, que entraba en vigor el 1 de enero de 2021, incorporaba cambios y novedades importantes, provocando un nuevo desajuste en la legislación española con respecto al cumplimiento del Código, dando lugar a la nueva Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte, como se puede apreciar en el título, ya no aparece la envoltura de la protección de la salud, a la que se refiere el preámbulo con este literal: «se ha considerado conveniente introducir cambios en el marco regulador de esta materia, procediendo fundamentalmente a deslindar las competencias específicas en materia de lucha contra el dopaje de las más generales relativas a la protección de la salud».

De esta forma nos encontramos con una ley contra el dopaje que crea un nuevo organismo, la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte, que cuenta con un Comité Sancionador Antidopaje y un Comité de Autorizaciones de Uso Terapéutico (AUTs), quedando la protección de la salud del capítulo III del título II de la Ley 3/2013, parte no derogada, como competencia del Consejo Superior de Deportes. Volvemos, pues, al modelo de hace veinte años, de deslindar administrativamente las competencias en materia de protección de la salud, con las de la lucha contra el dopaje, por lo que, llegado al final de este camino, habría que preguntarse si, para recorrerlo, hacían falta tantas alforjas.

Para comprender el alcance de la nueva ley, nada mejor que sumergirnos en el análisis pormenorizado que el excelente plantel de autores que configuran este libro han sido capaces de plasmar

en la exposición y comentarios de los diferentes capítulos, bajo la eficaz dirección de un Antonio Millán Garrido quien no solo ha sabido aglutinar un grupo de autores expertos en la materia, sino que también consigue de forma brillante en la estructura del libro que el lector no pierda la lectura lineal, evitando que se adentre en los recovecos de la oscuridad marañosa del dopaje, y, suceda todo lo contrario, pues con una escritura clarificadora se llega a la luz del conocimiento jurídico de la materia.

Los primeros artículos (arts. 1 a 7), es decir las disposiciones generales, corren a cargo de dos expertos: Eduardo de la Iglesia Prados y Ramón Terol Gómez, quienes nos introducen hábilmente en los inicios de la norma, que pasan obviamente por una de las materias más controvertidas, tal y como indicamos en su momento, especialmente la definición del propio concepto de dopaje.

Todo ello para determinar y precisar tanto el ámbito objetivo como el subjetivo de la norma, en la que destaca una nueva figura la del deportista aficionado, junto a las ya existentes categorías de deportista a nivel internacional y deportista a nivel nacional, consiguiendo una mayor seguridad jurídica que, al fin y al cabo, es lo que se pretende.

La competencia estatal en la lucha contra el dopaje corresponde al Gobierno, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrarse con las Comunidades Autónomas, siendo la organización administrativa la, ya referida, Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD).

Corresponde a Eduardo de la Iglesia Prados conducir al lector por una de las aristas más complicadas del cubo del dopaje, esto sucede cuando se abordan los controles en materia de dopaje (arts. 8 a 18), para encontrarnos las medidas que favorecen la acción inspectora más efectiva, frente a los deportistas que tratan de vulnerar las reglas de la competición, adoptándose algunas tan discutidas, por todo lo que afecta a derechos fundamentales, como privacidad o intimidad, como ha sido el descanso nocturno, para lo que se modifica la franja horaria, de tal forma que no podrá efectuarse un control de dopaje fuera de competición, entre las 23 horas y las 06 horas, sin perjuicio de los casos debidamente justificados.

Igualmente, podemos calificar de llamativa la ingente normatividad que acompaña a toda la actividad de control, desde la planifi-

cación hasta la resolución definitiva de los recursos y la imposición de sanciones, con todos su procesos y fases intermedias (competencia para la realización de controles, garantías en la práctica, personal habilitado, registro de tratamientos médicos...) las localizaciones de deportistas, las autorizaciones de uso terapéutico, la recogida y gestión de muestras, los análisis de laboratorio, es decir todas las fases que llevan a la substanciación del procedimiento.

Ahora bien, no debe sorprender que los controles en dopaje cuenten con un peso importante en la ley, consecuencia de la seguridad jurídica que está implícita en todo procedimiento administrativo, máxime cuando es de carácter sancionador, pues si antes decíamos que se trata de favorecer la actividad inspectora, no es menos cierto que la presunta parte infractora en toda la instrucción del procedimiento tendrá como importante arma en su defensa la pulcritud del cumplimiento de cada una de las fases del mismo, pues de lo contrario la nulidad del procedimiento sancionador estará servida, algo que sabe muy bien el autor del capítulo por sus numerosos años en el Comité Andaluz de Disciplina Deportiva.

La siguiente autora, Rosario de Vicente Martínez, es la encargada de la materia correspondiente al régimen sancionador, por lo que respecta a los responsables, las infracciones y las sanciones (arts. 19 a 34). Recae esta tarea verdaderamente difícil en una autora con experiencia aquilatada en el campo del Derecho penal en su cátedra, así como en el Derecho administrativo sancionador, en su paso por el Tribunal Administrativo del Deporte, donde con admirable destreza nos introduce en el complejo mundo de las responsabilidades: deportistas, personas de su entorno y entidades; junto a la tipificación de las conductas contrarias a derecho y su correspondiente sanción; las circunstancias eximentes, atenuantes, agravantes y extinción de la misma.

Se diferencian tres niveles de deportistas, destacando, por su propia naturaleza en los deportistas aficionados, un régimen más adecuado y proporcionado; de la misma forma se obtiene una mejora significativa en la categoría de persona protegida, en las que se incluyen los menores de edad y otras personas carentes de capacidad de obrar.

De muy importante es el paso que da la ley, por lo que supone una adecuación a la realidad social, ya era hora, cuando aborda el delicado pero sustancial principio de la proporcionalidad, con la

inclusión de las denominadas sustancias de abuso con frecuencia en contextos distintos del consumo para el deporte.

Lógicamente para hablar de procedimiento sancionador en materia de dopaje tenía que ser un administrativista, en este caso Ramón Terol Gómez, quien, a su condición de experto en dopaje, avalado por sus trabajos, alguno citado en este prólogo, le acompaña el haber desempeñado puestos de responsabilidad en el Consejo Superior de Deportes como asesor ejecutivo del Secretario de Estado.

Si nos referíamos al procedimiento en materia de controles, como una pieza fundamental de la arquitectura sancionadora en el dopaje, no le va a la zaga en lo más mínimo la garantía del procedimiento sancionador, como cauce formal al que ha de ajustarse la Administración, bien al producir actos administrativos o reglamentos, pues la Administración habla a través de procedimientos con pleno sometimiento a la legalidad. Por lo que, en este caso, la Administración deportiva sabe que tiene en una orilla del cauce el pleno respeto a las garantías del derecho a la defensa de los presuntos infractores y, en la otra, la necesaria observancia del derecho sancionador, donde como hemos visto, hay un componente de normativa internacional muy considerable.

Pero sin lugar a dudas, en la lucha contra el dopaje, cuyas sanciones decíamos son *erga omnes*, los Gobiernos de los Estados democráticos han tenido que comulgar con ruedas de molino, para no ser declarados incumplidores de la Código Mundial Antidopaje, pues la cultura jurídica consolidada con el paso de los años, es muy refractaria a la implementación de diríamos principios, de dudosa sostenibilidad democrática, como sucede con la pérdida del principio de la «presunción de la inocencia», o la «ejecutividad inmediata de las resoluciones sancionadoras», que se aparta en el caso español, de nuestra Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por cuya virtud [art. 98.1.b)], los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se suspenden cuando se trata de una resolución sancionadora contra la que quepa algún recurso en vía administrativa.

Así pues, el Código Mundial Antidopaje exige un efecto vinculante automático de las decisiones adoptadas por las organizaciones antidopaje signatarias, debiendo este anacronismo recogerse en las

leyes estatales, así podemos tildar este planteamiento cuando nos preguntamos ¿qué sucede cuando al final en el recurso se le da la razón al deportista? El daño ya está hecho, debido a la *pena de telediarlo*, como se le llama a la sanción no jurídica impuesta por los medios de comunicación.

Curiosamente, en una de las hipotéticas aristas del cubo del dopaje, los organismos internacionales afirman la ejecutividad inmediata para evitar que el aplazamiento o la demora permita a los deportistas sancionados prolongar el cumplimiento de las sanciones durante años, pues dan a entender que van a ser sancionados, lo cual resbala por la figura geométrica para que encaje en otra arista, pero si estamos en un derecho de mínima intervención, toda vez que se limitan derechos individuales, lo lógico es situarse en la presunción de inocencia y no en la culpabilidad cuasi objetiva que reviste al procedimiento sancionador en dopaje.

De todo ello tenemos un buen ejemplo como le sucedió al gran ciclista Alberto Contador, catalogado de leyenda. Todo sucedió con el positivo de clenbuterol (50 picogramos por mililitro) en el Tour de Francia que ganó en 2010. El TAS el 6 de febrero de 2012 le imponía una sanción de dos años. No bastó tener una trayectoria ejemplar, el haber pasado numerosísimos controles negativos, no hallarse alteraciones anormales en su pasaporte biológico, no, se le sancionó de manera objetiva, tan objetiva que en cualquier instancia judicial hubiera sido absuelto, pues siempre se negó la mayor, no se había administrado la sustancia prohibida, pudiendo haber aparecido por circunstancia ajenas a su voluntad, tal y como habla la propia Sentencia de ochenta y nueve folios: «el control positivo por clenbuterol del deportista es más que probable que haya sido causado por la ingestión de un suplemento alimenticio contaminado, que por una transfusión sanguínea o por ingestión de una carne contaminada»; sin embargo, concluye la sentencia: «no se ha aportado ninguna evidencia de que el deportista no actuara con culpa o negligencia». ¿Cómo se demuestra esto? Estamos en presencia de lo que se conoce por *probatio diabólica*, basada en el hecho de que todo deportista es responsable de lo que se encuentra en su cuerpo.

En definitiva, así lo tenemos claro por nuestra experiencia, es que los cimientos del andamiaje en el que se sostiene el dopaje no pueden ser otros, pues de lo contrario sería prácticamente impo-

sible sancionar a deportistas, en base a la estructura de los procedimientos sancionadores en otros ámbitos de la Administración, donde se tiene que hilar muy fino para que no existan causas de nulidad.

En el ámbito del dopaje, una de las cuestiones más problemáticas que siempre han existido es lo que podríamos decir «la jurisdicción competente», pues los vaivenes a lo largo de la historia de su lucha han sido muy intensos, de unas estructuras federadas a sistemas mixtos incluso con avocación de funciones del órgano administrativo sobre el federado (así sucedía con la Comisión Nacional Antidopaje), a modelos como el que ya se ha conseguido con la competencia cien por cien de la Administración deportiva (arts. 46 a 49); de esto es precisamente de los que nos habla el director de la obra, Antonio Millán Garrido, nadie mejor que él, pues conoce perfectamente la Administración en su vertiente autonómica por su paso por el Comité Andaluz de Disciplina Deportiva y el Tribunal Administrativo del Deporte, ampliamente reforzado por su ingente tarea normativa tanto a nivel legal como reglamentario.

En un muy ameno capítulo, con la fineza descriptiva que le caracteriza, se nos presentan las competencias del Comité Sancionador en materia de Deporte, como órgano adscrito a la Agencia Estatal Antidopaje. Nos vamos por lo tanto a la unificación jurisdiccional del dopaje: fuera del ámbito nacional sólo queda el TAS, los recursos que pueden interponerse contra sus resoluciones, todo ello con la cobertura de un órgano que debe mantener un alto grado de independencia administrativa y operacional en la adopción de sus decisiones, si bien mantenemos con cierta expectación el funcionamiento del órgano, hasta que se vea el acierto o desacierto de la teórica composición del órgano.

Igualmente, no podía faltar en la ley, la conformación del tratamiento de los datos personales relativos al dopaje (arts. 50 a 52); si bien, todos sabemos la materia tan sensible que constituye en la actualidad todo lo que sucede en torno a los datos, mayor relevancia cuentan por su repercusión social los del deporte, también garantizados por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales, en consonancia con lo establecido en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que

respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos; era imprescindible que en el corpus de la norma se hiciera mención expresa, de lo que da muy buena cuenta en su aportación Diego Medina Morales, quien a su condición de jurista y académico se une su pertenencia al Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía, lo que le permite realizar un análisis con gran profundidad y detenimiento de la responsabilidad personal de todo aquel que presta servicios en la realización de controles, tan importante para salvaguardar derechos de máxima protección de los deportistas, así como la responsabilidad de los dirigentes, del personal de entidades deportivas y otras personas, cuyas máximas obligaciones se encuentran en lo que afecta a la confidencialidad y al secreto de datos e informaciones.

Como comentábamos anteriormente, al tratarse el dopaje de una materia muy sensible, sus datos, deben estar, tal y como regula la ley, altamente protegidos, así nos lo hace ver su autor, adquiriendo especial relevancia aquellos que tienen fines estadísticos o de investigación científica, para evitar que se desvirtúen la finalidad con la que se puede acceder a éstos.

Desde que en el 2005 el Gobierno de la nación aprobará el Plan Antidopaje, incluyéndose entre las cincuenta y nueve medidas, la trazabilidad de los medicamentos, no se ha tenido un texto global, como la actual ley, en la que se pueda apreciar con nitidez todo el entramado, no es poco, que nuclea a los productos, medicamentos y complementos (arts. 53 a 56). De ello va a dar muy buena cuenta Francisco Bombillar Sáenz, quien a su condición de administrativista se une su sólida formación en Derecho deportivo y muy en especial, por lo que afecta a este capítulo, al Derecho sanitario, amplio conocedor del mismo, no sólo a través de sus estudios en la Universidad de Bolonia, sino también en el Comité Coordinador de Ética de la Investigación Biomédica de Andalucía, donde ha desempeñado con notable competencia sus funciones como miembro.

La dificultad técnica de la materia ha hecho que, durante años, no pecamos de exagerados si decimos que siguen primando los intereses comerciales y económicos que se ciñen en determinados productos: energéticos, vigorizantes, rejuvenecedores, potenciadores, etc., ante el limbo jurídico en que se encuentran. No solamente lo que afecta en sí al producto, sino todo lo que conlleva su circulación. Esto ha provocado que sean numerosas las intervenciones

de las fuerzas y cuerpos de seguridad, junto a las inspecciones sanitarias y farmacéuticas, las que han abierto numerosos expedientes sancionadores, ante el inminente peligro para la salud, ya no solo en la alta competición sino lo más grave, en cuanto a su facilidad de acceso, en cualquier nivel deportivo.

Para erradicar esta auténtica lacra, la ley define con el apoyo de las normativas internacionales, todo aquello que rodea a los productos susceptible de producir dopaje. Con la colaboración de diferentes Administraciones, en este caso, desde la Agencia Española Antidopaje, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Agencia Española de Medicamentos y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, se trata de cerrar todas las aristas del cubo, como describe con notable autoridad el autor, para que no quede ningún fisura por la que se puedan introducir estos productos.

En toda esta lucha contra el dopaje en el deporte destaca la potestad de inspección de la Agencia Española Antidopaje, realizando las inspecciones oportunas, con funcionarios con la debida cualificación y formación universitaria, cualidades que el profesor Bombillar Saénz conoce perfectamente por sus relaciones institucionales con estos funcionarios que tienen la consideración de autoridad pública, cuyas actividades pueden ir desde la simple inspección de botiquines deportivos locales, hasta el decomiso de sustancias y productos por parte de las autoridades administrativas.

Una vez concluida lo que podríamos denominar la parte expositiva del contenido del libro, no nos queda más, aun a título de ser reiterativos, que insistir nuevamente en la oportunidad jurídica que supone la presente obra, cuya lectura no solamente recomendamos, sino que animamos a todos aquellos que tienen responsabilidades en el deporte, dirigentes, técnicos, gestores, profesores, médicos, fisioterapeutas, preparadores físicos, especialistas en derecho deportivo, etc., a que hagan de este libro un auténtico manual de consulta, siempre al alcance de la mano.

Ello lo facilita el esmerado trabajo de sus expertos autores, junto a la excelente dirección del Dr. Antonio Millán Garrido, que van a cerrar por un tiempo, esperemos largo, las lagunas que en torno al dopaje en el deporte se estaban suscitando, debido a la concepción integral que se vislumbra en la nueva Ley, únicamente de dopaje, la cual no sólo debe de ser el mejor instrumento posible

para erradicar esta lacra del deporte, sino también para dotar a todos los deportistas de las mayores y mejores garantías de seguridad jurídica.

En Alfacar (Granada) en un día 2 de junio, festividad de San Marcelino de 2022.

IGNACIO JIMÉNEZ SOTO  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Director de la Cátedra de Estudios e Investigación  
en Derecho del Deporte (Universidad de Granada)

# ÍNDICE

ÍNDICE ESQUEMÁTICO .....	7
PRÓLOGO. LAS ARISTAS DEL DOPAJE EN EL DEPORTE, IGNACIO JIMÉNEZ SOTO .....	28
CAPÍTULO I. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY (Artí- culos 1 a 4), EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS .....	29
I. INTRODUCCIÓN. EL OBJETO DE LA NORMA Y SU INTERPRE- TACIÓN .....	29
II. LA DEFINICIÓN LEGAL DE DOPAJE .....	32
III. EL ÁMBITO OBJETIVO Y SUBJETIVO DE APLICACIÓN .....	34
CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE (Artículos 5 a 7), RAMÓN TEROL GÓMEZ .....	45
I. CONSIDERACIONES GENERALES .....	45
II. SOBRE LAS COMPETENCIAS ESTATALES .....	47
A. El título competencial legitimador y la declaración general del artículo 5 .....	47
B. El papel del Consejo Superior de Deportes .....	50
III. LA AGENCIA ESTATAL COMISIÓN ESPAÑOLA PARA LA LUCHA ANTIDOPAJE EN EL DEPORTE .....	51
A. Antecedentes, denominación y naturaleza jurídica .....	51
B. Organización .....	55
C. Funciones .....	59
IV. LA REFERENCIA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	61
ADENDA: REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 11/2021, DE 28 DE DICIEMBRE DE LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE .....	64

<b>CAPÍTULO III. LOS CONTROLES DE DOPAJE (Artículos 8 a 18),</b>	
<b>EDUARDO DE LA IGLESIA PRADOS</b> .....	65
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	65
<b>II. LA OBLIGATORIEDAD DE LOS CONTROLES ANTIDOPAJE</b> .....	69
A. Justificación y posible colisión con los derechos fundamenta- les de los deportistas .....	69
B. La aceptación judicial de la obligatoriedad por la existencia de consentimiento del deportista derivado de la posesión de licencia federativa .....	78
<b>III. OTRAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DEBER DE SOME-     TIMIENTO A LOS CONTROLES ANTIDOPAJE: INFORMACIÓN     A SUMINISTRAR Y LIBROS REGISTRO DE DATOS</b> .....	82
<b>IV. LA REALIZACIÓN MATERIAL DE LOS CONTROLES     ANTIDOPAJE</b> .....	86
A. Cuestión previa: las actuaciones a integrar en el concepto «control antidopaje».....	86
B. La Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte como órgano competente para la planificación de los controles.....	87
C. La realización material de los controles programados. Perso- nas habilitadas para ello. Especial referencia a los controles por extracción de sangre.....	92
D. El análisis de las muestras por laboratorios acreditados.....	99
E. Otros medios para la acreditación del dopaje más allá de los tradicionales controles .....	101
<b>V. EL MOMENTO TEMPORAL DE REALIZACIÓN DE LOS CON-     TROLES: EN COMPETICIÓN O FUERA DE COMPETICIÓN.     PROBLEMÁTICA DE LOS CONTROLES POR SORPRESA</b> .....	107
<b>VI. LOS CONTROLES ANTIDOPAJE EN LAS COMPETICIONES     DEPORTIVAS INTERNACIONALES DESARROLLADAS EN     ESPAÑA</b> .....	120
<b>VII. LAS AUTORIZACIONES DE USO TERAPÉUTICO</b> .....	124
<b>VIII. TITULARIDAD Y CONSERVACIÓN DE LAS MUESTRAS Y NUE-     VOS ANÁLISIS</b> .....	132
<b>ADENDA: REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE     LA LEY ORGÁNICA 11/2021, DE 28 DE DICIEMBRE DE LUCHA     CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE</b> .....	137
A. Introducción .....	137
B. Las autorizaciones de uso terapéutico .....	138
C. Grupos de deportistas .....	140
D. Deber de localización y modo de cumplimiento .....	142
E. Tipos de controles y forma de realización .....	143
F. La selección de deportistas para la realización de los contro- les.....	145
G. La recogida de muestras y el lugar para ello .....	149

<b>CAPÍTULO IV. EL RÉGIMEN SANCIONADOR (I): RESPONSABLES, INFRACCIONES Y SANCIONES (Artículos 19 a 34), ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ.....</b>		<b>151</b>
I.	INTRODUCCIÓN.....	151
II.	SUJETOS RESPONSABLES .....	155
III.	INFRACCIONES EN MATERIA DE DOPAJE .....	160
A.	Presencia de una sustancia prohibida, o de sus metabolitos o marcadores, en las muestras biológicas del deportista.....	162
B.	Utilización, uso o consumo de sustancias o métodos prohibidos en el deporte .....	166
C.	Evitación, rechazo o incumplimiento, por acción u omisión sin justificación válida, de la obligación de someterse a los controles de dopaje .....	167
D.	Ayuda, incitación, contribución, instigación, conspiración, encubrimiento o cualquier otro tipo de colaboración en la comisión de cualquiera de las infracciones .....	169
E.	Manipulación fraudulenta de cualquier parte del proceso de control de dopaje por parte de un deportista u otra persona .....	170
F.	Posesión por los y las deportistas o por el personal de apoyo, ya sea en competición o fuera de competición, de sustancias prohibidas o de los elementos necesarios para la utilización de métodos prohibidos, cuando se carezca de una autorización de uso terapéutico .....	171
G.	Administración, ofrecimiento, facilitación o suministro a los y las deportistas de sustancias prohibidas o de métodos prohibidos en la práctica deportiva, ya se produzcan en competición o fuera de competición .....	174
H.	Tráfico de sustancias y métodos prohibidos .....	175
I.	Quebrantamiento de las sanciones o medidas provisionales impuestas.....	176
J.	Tentativa de algunas conductas.....	177
K.	La intimidación o intento de la misma para entorpecer la comunicación de información relativa a una presunta infracción o a un presunto incumplimiento de la ley.....	178
L.	Represalias contra la persona que ha proporcionado información.....	179
M.	Incumplimiento de obligaciones relativas a la información sobre localización o disponibilidad del deportista para realizar los controles.....	180
N.	La recepción de servicios con una persona que esté suspendida o condenada por dopaje .....	181
IV.	SANCIONES .....	183
A.	Sanciones a deportistas .....	184

1. Sanciones por la comisión de las infracciones previstas en las letras a), b) y f).....	185
2. Sanciones por la comisión de las infracciones previstas en las letras c) y e).....	193
3. Sanciones por la comisión de las infracciones previstas en las letras g) y h).....	194
4. Sanciones por la comisión de la infracción prevista en la letra j).....	195
5. Sanciones por la comisión de la infracción prevista en la letra d).....	196
6. Sanciones por la comisión de la infracción prevista en la letra i).....	196
7. Sanciones por la comisión de las infracciones previstas en las letras k) y l).....	196
8. Sanciones por la comisión de las infracciones previstas en las letras m) y n).....	197
B. Sanciones a clubes, equipos deportivos, ligas profesionales, entidades organizadoras públicas o privadas de competiciones deportivas, entidades responsables de instalaciones deportivas y federaciones deportivas.....	198
C. Sanciones al personal de apoyo al deportista y al personal de clubes, equipos deportivos, ligas profesionales, entidades organizadoras de competiciones y responsables de establecimientos deportivos y federaciones deportivas.....	199
D. Sanciones pecuniarias accesorias.....	201
E. Otras sanciones accesorias.....	206
V. CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE DOPAJE.....	209
A. Circunstancias eximentes.....	210
1. La falta de culpa o negligencia.....	210
2. La obtención de una autorización de uso terapéutico.....	211
B. Circunstancias atenuantes.....	212
1. Ausencia de culpa o negligencia grave en la actuación del responsable de la infracción.....	213
2. Admisión voluntaria de la comisión de la infracción antes de cualquier intento de notificación.....	213
3. Confesión inmediata de la infracción tras la iniciación del procedimiento sancionador.....	214
4. Concurrencia de dos o más circunstancias atenuantes.....	214
5. Inhabilitación definitiva de la licencia federativa.....	215
6. Concurrencia de la atenuante en la segunda infracción.....	215
C. Circunstancias agravantes.....	216
D. Reincidencia.....	221
E. Concurso de infracciones.....	221

VI. ANULACIÓN DE RESULTADOS.....	226
VII. EFECTOS DE LAS SANCIONES.....	229
VIII. COLABORACIÓN CON LAS AUTORIDADES JUDICIALES.....	235
A. La puesta en conocimiento del Juez de posibles infracciones al artículo 362 quinquies del Código penal.....	238
B. El informe de la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte sobre la concurrencia de peligro para la vida o la salud de los deportistas .....	239
C. La preservación del principio <i>ne bis in idem</i> .....	241
D. La suspensión provisional asociada a la continuación de la causa penal .....	244
E. No continuación de las actuaciones penales y facilitación de medios de prueba a la autoridad administrativa.....	244
F. PETICIÓN DE INFORME AL JUEZ SOBRE POSIBLES INDICIOS DE COMISIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS.....	247
IX. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA .....	249
X. PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES .....	250
XI. COLABORACIÓN EN LA DETECCIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE SUSTANCIAS Y MÉTODOS PROHIBIDOS .....	255
<b>CAPÍTULO V. EL RÉGIMEN SANCIONADOR (II): PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES (Artículos 35 a 45), RAMÓN TEROL GÓMEZ .....</b>	<b>259</b>
I. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	259
II. LA REFERENCIA AL ÓRGANO COMPETENTE.....	263
III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN MATERIA DE DOPAJE.....	265
A. Información y diligencias reservadas .....	265
B. Las medidas provisionales.....	266
C. La iniciación del procedimiento .....	269
D. Alegaciones y medios de prueba .....	271
E. La finalización del procedimiento .....	273
F. Duración del procedimiento y caducidad .....	275
IV. EFECTOS Y PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN SANCIONADORA .....	276
V. LAS PREVISIONES SOBRE EL RÉGIMEN DE NOTIFICACIONES .....	280
VI. SOBRE EL PASAPORTE BIOLÓGICO.....	281
A. Antecedente inmediato de la regulación y caracteres .....	281
B. La regulación en la Ley Orgánica 11/2021. Otra redacción de los preceptos con los mismos problemas .....	287
ADENDA: REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 11/2021, DE 28 DE DICIEMBRE DE LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE .....	294

<b>CAPÍTULO VI. EL COMITÉ SANCIONADOR ANTIDOPAJE (Artículos 46 a 49), ANTONIO MILLÁN GARRIDO .....</b>	<b>297</b>
I. ANTECEDENTES .....	297
II. LA POTESTAD SANCIONADORA DE DOPAJE EN LA NUEVA LEY .....	299
III. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA .....	300
IV. EL COMITÉ SANCIONADOR ANTIDOPAJE: NATURALEZA JURÍDICA.....	301
V. COMPOSICIÓN .....	303
VI. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO.....	310
VII. COMPETENCIAS: LA RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES.....	316
VIII. EL RECURSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL.....	317
IX. RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL COMITÉ SANCIONADOR ANTIDOPAJE.....	321
X. RÉGIMEN TRANSITORIO.....	326
<b>CAPÍTULO VII. TRATAMIENTO DE DATOS RELATIVOS AL DOPAJE (Artículos 50 a 52), DIEGO MEDINA MORALES .....</b>	<b>329</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	329
II. DERECHO A LA INTIMIDAD .....	334
A. Previo .....	334
B. Derecho a «no ser molestado» .....	336
C. Derecho a «ser desconocido» .....	337
D. Derecho a la autopresentación.....	339
E. El derecho a la intimidad contemplado en el ordenamiento español .....	340
III. DERECHO A LA INTIMIDAD DEL DEPORTISTA.....	341
IV. TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES RELATIVOS AL DOPAJE.....	343
A. Previo .....	343
B. La Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte y su desvelo por la protección de los datos .....	345
C. La adicional 4.ª de la Ley 11/2021 .....	347
D. Responsabilidad del personal que presta servicios para la realización de los controles .....	356
E. Responsabilidad de los dirigentes, del personal de entidades deportivas y de otras personas .....	358
F. Autorización de cesión de datos personales.....	360
ADENDA: REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA 11/2021, DE 28 DE DICIEMBRE DE LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE .....	361

<b>CAPÍTULO VIII. CONTROL Y SUPERVISIÓN DE PRODUCTOS DOPANTES (Artículos 53 a 59), FRANCISCO MIGUEL BOMBILLAR SAENZ .....</b>	<b>369</b>
I. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS EN SU CONDICIÓN DE PRODUCTOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCIR DOPAJE EN EL DEPORTE .....	369
II. MEDIDAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS EN SU CONDICIÓN DE PRODUCTOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCIR DOPAJE EN EL DEPORTE.....	376
A. Obligación de declaración de los productos susceptibles de producir dopaje en el deporte .....	376
B. Cooperación interadministrativa de la CELAD con las autoridades sanitarias en el campo de los medicamentos y alimentos: especial referencia a la colaboración con la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios .....	378
C. Ejercicio de la potestad de inspección sobre productos susceptibles de producir dopaje en el deporte en la Ley del Dopaje .	388
D. Ejercicio de la potestad de inspección y de la potestad sancionadora en la normativa reguladora de los medicamentos.....	394
III. CONDICIONES DE UTILIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCIR DOPAJE EN EL DEPORTE: ESPECIAL REFERENCIA A SU PUBLICIDAD Y VENTA A TRAVÉS DE SISTEMAS ELECTRÓNICOS .....	398
A. Información fiable y de calidad de los productos alimenticios: <i>Informed-Sporty NSF International</i> .....	398
B. Prohibiciones específicas a la comercialización de productos dopantes en establecimientos dedicados a actividades deportivas .....	400
C. Publicidad engañosa y productos dopantes: especial referencia a los complementos alimenticios como productos con pretendida finalidad sanitaria .....	401
D. Venta de productos dopantes a través de sistemas electrónicos: venta de medicamentos ilegales a través de Internet .....	406
IV. A MODO DE COLOFÓN.....	409
<b>ANEXO I. BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA ESPAÑOLA EN MATERIA DE DOPAJE, ANTONIO MILLÁN GARRIDO .....</b>	<b>411</b>
<b>ANEXO II. LEY ORGÁNICA 11/2021, DE 28 DE DICIEMBRE, DE LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE.....</b>	<b>459</b>

El dopaje supone, lo mismo que la corrupción y la violencia, una permanente amenaza contra el deporte. De ahí que deba prevenirse, controlarse y reprimirse este fenómeno que desnaturaliza la competición deportiva, pervierte los valores inherentes al deporte y pone en peligro la salud del deportista.

A esta necesidad de mantener la lucha efectiva contra el dopaje responde la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, con la que se conforma un nuevo marco normativo derivado tanto de la voluntad política de erradicar el uso de sustancias y métodos prohibidos, garantizando el desarrollo de las competiciones deportivas en términos de igualdad, como, especialmente, en este caso, de la perentoria necesidad de adaptar nuestra regulación a las exigencias contenidas en el Código Mundial Antidopaje.

Esta obra, dirigida por A. Millán Garrido y prologada por I. Jiménez Soto, la integran unos minuciosos y profundos comentarios a la nueva Ley en los que se examinan con rigor su objeto y ámbito de aplicación (E. de la Iglesia), la organización administrativa en la lucha contra el dopaje (R. Terol), los controles (E. de la Iglesia), el régimen sancionador (R. de Vicente y R. Terol), el Comité Sancionador Antidopaje (A. Millán), el tratamiento de datos (D. Medina) y el control y la supervisión de productos dopantes (F. M. Bombillar).

Concluyen estos *Comentarios* con una bibliografía en materia de dopaje, en la que se incluyen más de seiscientas referencias (A. Millán) y con el texto completo de la Ley comentada.