

## EL MARCO JURISDICCIONAL DE LA REPRESIÓN DEL DOPAJE: UN PROBLEMA NO RESUELTO

Alberto Palomar Olmeda

La publicación de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte contribuyó, en gran medida, a que muchos de nosotros incrementáramos la idea de que el modelo de represión del dopaje está fuera de un contorno razonable de limitación de los derechos de las personas y que se ha plasmado en un conjunto de exigencia que afectan a éstos como consecuencia de la propia insatisfacción de los resultados de sus propias políticas y con la propia actuación de los órganos llamados a control y supervisión y, específicamente, de la WADA. La ineficacia del sistema (Rusia, Armstrong, etc...) es de tal nivel que ni las limitaciones diarias en las que trata de volverse la lucha contra el dopaje nos permiten alumbrar el tránsito hacia un modelo aceptable y eficaz. Solo hay un sistema más restrictivo, pero no más eficaz.

Esto nos lleva a indicar que hemos dado un paso atrás en la configuración del régimen jurídico y que hemos pasado para ello de la prueba a la presunción que, ciertamente, en técnica procesal es siempre de menor consistencia que la primera. Las reglas formales permiten tener la sensación de efectividad de un sistema que, como hemos indicado, si se ha caracterizado por algo es por su ineficacia material. Es muy probable que la causa última de esta afirmación sea el dogmatismo y la concepción moral en la que se ha tratado de considerar que el fraude en una competición deportiva es algo más que un fraude. El error de este planteamiento se traduce en el ámbito jurídico cuando se trata de trascender de las ilusiones morales a las demostraciones jurídicas.

En todo caso lo que parece evidente es que los déficits en la concepción del modelo apuntan decididamente a preterir la investigación científica y apostar por la represión. Ciertamente, las limitaciones que se le ocurren a cualquiera que tenga esta función son de tal nivel que el efecto de prevención, si se llegarán a cumplir, impedirían cualquier conducta contraria a la norma. El problema es que todas estas limitaciones tienen como línde natural la presunción de inocencia y que no podemos establecer «incumplidores preventivos».

Pues bien, en nombre de este esquema formal, la WADA tercia en la legislación de los Estados (más o menos según el grado de intervención pública) y establece reglas que

éstos aceptan por el miedo a no ser admitidos por aquella Fundación privada y por la vinculación de la actividad de ésta con la actividad internacional del deporte. Por más que este argumento se utilice una y otra vez por las autoridades, cabe indicar que la WADA no predetermina el modelo de represión del dopaje y que, por tanto, la opción por un sistema público (CELAD) o privado es únicamente consecuencia de la decisión del legislador español. Basta con ver el esquema legal de todos los integrantes de la WADA para comprobar los modelos de derecho público son infinitamente inferiores que los de derecho privado y que la presencia pública en la represión es, igualmente, menor que la de la encomienda a entidades privadas y del deporte.

Pues bien, en este ámbito al que nos venimos refiriendo tanto la Ley Orgánica de 2013 como la actual (Ley Orgánica 11/2021, de 28 diciembre) contienen una previsión muy compleja en el plano de la revisión jurisdiccional de las actuaciones en materia de control de dopaje en el deporte.

En este punto, la ley de 2013 señalaba en el artículo 40.2 que «... 2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37.1, las resoluciones dictadas en relación con deportistas que por ser calificados oficialmente como de nivel internacional no estén incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley o las que se dicten en el marco de una competición internacional, podrán ser recurridas ante el órgano y con arreglo al sistema de resolución de conflictos previsto en la normativa de la Federación internacional correspondiente...»

En un esquema similar, pero de mayor intensidad que la prescripción de 2013, la Ley de 2021 establece que:

«5. Cualesquiera resoluciones sancionadoras del Comité Sancionador Antidopaje podrán ser recurridas, asimismo, por la Agencia Mundial Antidopaje, por la correspondiente federación deportiva internacional y por el Comité Olímpico Internacional o el Comité Paralímpico Internacional, ante el órgano y con arreglo al sistema de resolución de conflictos previsto en sus respectivas normativas reguladoras...»

Por intentar explicar esta cuestión podemos señalar:

- Que, aunque se trate de deportistas con licencia en España y una competición en España, si se trata de deportistas internacionales, el sistema de recursos no es el

contencioso-administrativo sino el que establezcan las normas de la federación deportiva correspondiente, aunque, como se acaba de decir, el deportista en la competición o en el ámbito de actuación no esté sometido a aquella jurisdicción de forma directa

- Que se atribuye a la Agencia Mundial Antidopaje la competencia para alterar el sistema de recursos administrativos contra una resolución administrativa (Comité Sancionador Antidopaje) y privatizar el sistema de recursos llevando forzosamente al deportista a un sistema privado de resolución de conflictos como es el TASS.
- Que el sistema supone una ruptura del fuero jurisdiccional revisor. Si es deportista o cualquiera otro legitimado que no sea la WADA, es el contencioso-administrativo. Sin embargo, si el mismo acto lo impugna la WADA el sistema es arbitral y forzoso ante el TAS del que tampoco voy a insistir ahora en los problemas que tiene tras la STJUE de los patinadores (sentencia de 21 de diciembre de 2023, asunto C-124/21 P).
- Desde nuestra perspectiva es dudosamente constitucional que una entidad privada pueda sustraer el proceso del ámbito nacional a un órgano arbitral sin el consentimiento del particular. En todo caso, que el recurrente (WADA) determine el marco de resolución es algo que claramente afecta al derecho a la tutela efectiva y al propio marco constitucional de la resolución de conflictos. Una entidad privada internacional cambia o transmuta la naturaleza administrativa de una resolución y la somete – por su propia y única voluntad- a un régimen de arbitraje obligatorio de carácter internacional que se aleja de las normas sustantivas nacionales conforme a las que fue resuelto el asunto en primera instancia.

A partir de este extraño esquema con fuero “a la carta”, los conflictos están servidos. La jurisdicción contencioso-administrativa viene poniendo reparos (por decirlo en términos eufemísticos) al denominado pasaporte biológico que es, finalmente, el “buque insignia” de las presunciones como método de culpabilidad ante la incapacidad natural de obtener por los sistemas de control habituales una prueba de cargo suficiente. (Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de enero de 2023).

Frente a esto, el sistema privado y no compatible con el marco europeo de derechos fundamentales y de orden público nacional que constituye el TAS, admite sin condiciones la presunción y formula la sanción. Esta es, por ejemplo, la secuencia del Laudo TAS 2024/A/10584 y 10585 que es objeto del presente comentario.

Que el sistema del TAS es incompatible con el marco europeo de derechos fundamentales no lo ha dicho únicamente el TJUE, también lo ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de Caster Semeyna. Pero es más sencillo

no escuchar las voces que claman en el desierto que pensar en cómo adaptar los propios comportamientos a un marco jurídico aceptable.

La ruptura del fuero jurisdiccional que deriva de las dos normas indicadas hace, sin embargo, que el propio deportista obtuviera en la jurisdicción contencioso-administrativa un pronunciamiento esencial: que los datos utilizados en el pasaporte biológico debían ser borrados y que, por tanto, no podían usarse. Es evidente que al TAS esta determinación le pareció inaplicable y con los datos borrados (sentencia firme) por un órgano jurisdiccional nacional decide imponer la sanción utilizando, precisamente, estos datos.

La premisa es obvia: el fraccionamiento del fuero tiene estas características y estas consecuencias. Unos dicen unas cosas y otros, otras. Unos forman parte del orden público internacional y otros son sistema de sometimiento estatutario y no voluntario a sistemas privados de solución de conflictos. No parece que ambos estén en el mismo plano.

Ahora el problema es el de siempre ¿puede reconocerse un laudo que se funda en unos datos que no deberían existir según el tribunal español de justicia? Esto reconduce la problemática al reconocimiento de laudos del TAS que se ha tratado de evitar imponiendo a las federaciones la obligación de sometimiento y aceptación y eludiendo el sistema de reconocimiento judicial. Este sistema era tan endeble y primitivo que, en algún momento, debería dejar paso a la normalidad y, por tanto, a la ejecución judicial de los laudos. Este sistema ha sido criticado por las conclusiones de la Abogada General Capeta en el asunto C-600/23.

Se van a plantear en este ámbito debates apasionantes. Desde la afección potencial a los derechos fundamentales, hasta la constitucionalidad de una norma que otorga a un privado (WADA) la facultad de eludir el sistema de recursos nacional y obliga a los interesados a defenderse en un sistema arbitral, claramente, puesto, además, en entredicho. Abrir este ámbito de discusión es volver al principio y obligar a reflexionar sobre si el derecho y la actuación públicos y en derecho administrativo es el esquema real en el que debemos someternos a las indicaciones de una Fundación privada Suiza.

Mientras estos debates se producen los observadores permanecemos atónitos ante la situación y pensamos que en nombre y representación – según se dice- de la Fundación privada WADA se producen situaciones que, realmente, cuesta mucho encajar en el



Ordenamiento jurídico español caracterizado por la publicación máxima de la actuación en materia de dopaje y que nos llevan, como señalamos al principio, a preguntarnos si este es el régimen jurídico más conveniente para la convivencia con el mundo internacional o si estamos abocados continuamente a un conflicto permanente entre los sistema jurisdiccionales y las decisiones privadas revisadas en sistemas que, cada día, ofrecen menores garantía y si más reproches de los órganos jurisdiccionales internacionales.

---

**EDITA: IUSPORT**

**Mayo 2025**