

FACULTAD  
DE CIENCIAS  
JURÍDICAS



ZIENTZIA  
JURIDIKOEN  
FAKULTATEA

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**DOBLE GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS Y  
DERECHO**

**RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE DOPAJE EN EL DEPORTE**

**AUTOR**

**Fermín Brieba Ibarrola**

**DIRECTOR**

**José Francisco Alenza García**

**RESUMEN:** Actualmente la normativa del dopaje en el deporte se encuentra en un proceso de armonización internacional, provocando las últimas reformas en la legislación nacional. Esta cuestión, sumada a las características propias del dopaje, sugieren la aparición de controversias con los principios constitucionales del régimen sancionador.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar el reflejo de los principios constitucionales en la Ley nacional de la lucha contra el dopaje, centrándose en el dopaje del deportista. El análisis se ha realizado en una doble vertiente. Por un lado, partiendo de los principios constitucionales, se estudian las cuestiones más controvertidas. Por otro lado, se ha realizado una comparativa con la ley general del régimen sancionador, las leyes internacionales y una diferenciación con el ilícito penal.

**PALABRAS CLAVE:** Dopaje-Potestad sancionadora de la Administración- Principio de Culpabilidad en el dopaje – Reserva de Ley y tipicidad en las sanciones de dopaje – Procedimiento de clemencia del infractor delator.

---

**ABSTRACT:** Spain is taking part in the harmonization process of the international law against doping with the consequence of the modification of the national law. This issue, together with the own characteristics of the doping, suggest some controversies with the Constitutional principles of the sanction regime.

The aim of this paper is to analyze the Constitutional principles concerning to the national law against the doping, specially focusing in the athletic doping. The study is done in two ways. In one hand, on the bases of the constitutional principles, it studies the most controversial matters. On the other hand, it makes a comparative with some of the doping regulations.

**KEYWORDS:** Doping- Sanction regimen of the Administration- Culpability principle in doping regulation- Law reserve and Legal description of the doping sanctions- Clemency process of telltale offending.

# Índice

## página

ABREVIATURAS.....	4
I) INTRODUCCIÓN.....	5
II) EL DOPAJE EN LA LEY ORGÁNICA 3/2013.....	6
1) Antecedentes en la regulación del dopaje y situación actual.....	6
2) Ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 3/2013. Sujeto pasivo y sujeto activo.....	7
3) Concepto de dopaje deportivo.....	8
4) El doble fundamento de la prohibición en el dopaje: La salud de los deportistas y los valores del deporte.....	10
5) Delimitación con el ilícito penal.....	12
III) LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LA POTESTAD SANCIONADORA.....	15
IV) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD EN LA REGULACIÓN DEL DOPAJE ..	17
1) Consideraciones generales del principio de legalidad.....	17
2) Reserva de Ley y colaboración reglamentaria.....	17
2.1) La Reserva de Ley en materia sancionadora.....	17
2.2) La Reserva de Ley en el dopaje.....	19
3) Principio de tipicidad en las infracciones a los deportistas reguladas en la LO 3/2013.....	22
V) EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS SANCIONES POR DOPAJE.....	24
1) Consideraciones generales.....	24
2) Sanciones a los deportistas previstas en la Ley Orgánica 3/2013.....	26
3) Aplicación del triple test de la proporcionalidad a las sanciones por dopaje.....	27
4) Modificación de la responsabilidad. Circunstancias atenuantes, agravantes y eximentes.....	28
5) Comparativa de sanciones. Diferencias con el Código Mundial Antidopaje.....	29
6) Figura del delator. Procedimiento de clemencia.....	30
6.1) Novedad en la Ley 39/2015 inspirada en la Ley de Defensa de la Competencia.....	30
6.2) Regulación del beneficio de clemencia en el Dopaje.....	31
6.3) La omertá en el deporte.....	32
VI) PRINCIPIO DE CULPABILIDAD: LA RESPONSABILIDAD CUASIOBJETIVA DEL DEPORTISTA.....	33
1) Elemento subjetivo de la responsabilidad en las infracciones.....	33
2) ¿Presunción de inocencia o presunción de culpabilidad?.....	35
3) Inversión de la carga de la prueba. El caso Contador.....	37
4) Responsabilidad solidaria en el dopaje.....	39
5) Consideraciones generales de la culpabilidad en el dopaje.....	41
VII) LOS ESPECÍFICOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN EN LAS SANCIONES POR DOPAJE.....	42
VIII) CONCLUSIONES.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	47
RESOLUCIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS.....	50

## **ABREVIATURAS**

AEPSAD	Agencia Española para la Protección de la Salud del Deportista
AMA	Agencia Mundial Antidopaje
AUT	Autorización de Uso Terapéutico
CMA	Código Mundial Antidopaje
ISL	International Standard of Laboratories
LO	Ley Orgánica
nº	Número
pág.	Página
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TAD	Tribunal Administrativo del Deporte
TAS	Tribunal Arbitral du Sport
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo

## **I) INTRODUCCIÓN.**

En los últimos años las noticias sobre dopaje han sido muy numerosas. Por un lado esta situación se ha debido principalmente a casos de dopaje de deportistas conocidos y más recientemente por la sanción impuesta a los deportistas rusos por la trama de dopaje institucionalizado. El informe McLaren, encargado por la Agencia Mundial Antidopaje, reveló el dopaje institucional presente en Rusia y esto supuso un gran escándalo internacional. La lucha contra el dopaje necesita de firmeza y unanimidad por parte de las instituciones públicas nacionales e internacionales y para ello es necesario contar con una legislación efectiva. La normativa de la lucha contra el dopaje debe contener y articular todos los mecanismos posibles para intentar la erradicación de esta lacra. En el plano internacional la legislación contra el dopaje cuenta con un largo historial. La más destacada es el Código Mundial Antidopaje aprobado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con el objetivo de armonizar las legislaciones nacionales. Este trabajo se va a centrar exclusivamente en la legislación Española de la lucha contra el dopaje.

En España el dopaje se regula en la Ley Orgánica 3/2013, de la protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva. Esta Ley dirige su potestad sancionadora en dos direcciones por un lado a los deportistas y por otro, al entorno del deportista. Este trabajo va analizar principalmente la potestad sancionadora con respecto al deportista federado sin descuidar el entorno del deportista en los puntos de mayor relevancia. Por tanto, el núcleo principal del trabajo va a ser el régimen sancionador del deportista en el dopaje según la legislación española.

El análisis de la Ley Orgánica 3/2013 se ha realizado en una doble vía. Principalmente se parte de los principios constitucionales de la potestad sancionadora, para analizar su aplicación en esta Ley Orgánica 3/2013. La potestad sancionadora en el dopaje cuenta con especialidades técnicas, debido en gran parte, a la compleja culpabilidad del deportista. Este hecho pone a prueba la aplicación de los principios constitucionales que rigen la potestad sancionadora, por ello es necesario hacer una revisión de la aplicación de los mismos.

Por otro lado, se ha llevado a cabo una comparativa de la potestad sancionadora en el dopaje con diferentes normativas. En primer lugar, se realiza una diferenciación entre el ilícito penal de dopaje y las infracciones contenidas en la Ley Orgánica 3/2013. Además se ha comparado la regulación de la potestad sancionadora en la Ley Orgánica 3/2013 y la regulación general del régimen sancionador contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por último debido a la especialidad de esta materia, que recibe una amplia influencia internacional, también se ha procedido a una comparativa internacional en determinados apartados.

Este trabajo se estructura en siete apartados, en el primero de ellos contiene una visión general del dopaje y su regulación en la Ley Orgánica 3/2013. Prosigue con una introducción de los principios constitucionales y su manifestación en la potestad sancionadora. Tras esta visión general, se abordan los principios de legalidad, proporcionalidad y culpabilidad y su reflejo en la Ley Orgánica 3/2013.

## **II) EL DOPAJE EN LA LEY ORGÁNICA 3/2013.**

### **1) Antecedentes en la regulación del dopaje y situación actual.**

La primera aparición del concepto de dopaje en la legislación española se encuentra en la Ley 10/1990, del 15 de octubre, del Deporte, hasta esas fechas la normativa nacional antidopaje se encontraba en los reglamentos de los organismos deportivos internacionales y en aquellas Federaciones españolas que lo habían incluido en su normativa<sup>1</sup>. El título VIII de la Ley 10/1990 del “control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y seguridad en la práctica deportiva” contenía la regulación de la lucha contra el dopaje. Se trataba de tres artículos con una regulación con poca profundidad pero que habilitaban la creación de un marco legal contra el dopaje. Este título fue desarrollado por el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el Régimen de Infracciones y Sanciones para la Represión del Dopaje, en el cual se establecían las infracciones y sanciones para los infractores de dopaje.

Posteriormente, la disposición transitoria única de la ley 7/2006, de 21 de noviembre, derogó los artículos de la Ley 10/1990 correspondientes a la lucha contra el dopaje. La ley 7/2006, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje

---

<sup>1</sup> CAZORLA PRIETO, L.M. *Derecho del deporte*, Editorial Tecnos, Madrid, 1992, pág., 423.

en el deporte, contenía un desarrollo más extenso que la Ley anterior y estuvo vigente hasta el 11 de julio del 2013 cuando entró en vigor la Ley Orgánica 3/2013.

El principal objetivo en las tres normativas nacionales contra el dopaje hasta el momento, ha sido cumplir con las obligaciones internacionales. Con la entrada en vigor en la Ley 10/1990 se adaptada con lo comprometido en el Consejo de Europa de 1989 contra el dopaje<sup>2</sup>. En cuanto a la Ley 7/2006, su exposición de motivos, recoge que se introducen las modificaciones aprobadas en la 33.<sup>a</sup> Conferencia General de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), celebrada en octubre de 2005, por la cual se aprobaba el Código Mundial Antidopaje. Por último, con la aprobación de la Ley 3/2013 busca garantizar la eficacia del Código Mundial Antidopaje y su reforma de enero del 2009.

Por tanto, la normativa española es muy reciente pero en los últimos diez años ha habido muchas modificaciones en el plano internacional que han provocado que España tenga que actualizarla constantemente. La Ley objeto de estudio entró en vigor recientemente pero debe ser objeto de modificaciones puesto que la última actualización del Código Mundial Antidopaje internacional entró en vigor el 1 de enero del 2015.

## **2) Ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 3/2013. Sujeto pasivo y sujeto activo.**

La aplicación de esta ley se centra en los “deportistas con licencia federativa estatal o autonómica homologada que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal”. Continuando con la regulación anterior, también se hace extensiva la aplicación de esta ley al entorno del deportista así como a los deportistas extranjeros que se encuentren en España en determinados casos. En el artículo 1.3 se recoge que no se aplica a los aquellos deportistas que tengan la condición oficial de nivel internacional. Esta condición desarrolla en el anexo I de la Ley, el cual engloba a deportista de nivel internacional a aquellos que sean designados como grupo de seguimiento por parte de una o varias Federaciones Internacionales.

---

<sup>2</sup> PALOMAR OLMEDA, A. “Las alternativas en la represión del dopaje deportivo” en *Revista jurídica del deporte*, 2002, núm. 7 pág. 41.

Una novedad de esta normativa es que es aplicable a aquellos deportistas que en el momento de iniciarse el proceso sancionador ya no tuvieran licencia federativa o hayan simulado abandonar la práctica deportiva.

El sujeto activo de la potestad sancionadora en esta ley corresponde exclusivamente a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, como contiene el artículo 37. Además, en el punto III del preámbulo se establece que la AEPSAD, asume la competencia de la tramitación de los procedimientos sancionadores, incluso introduce la posibilidad de que este órgano asuma competencias de las Comunidades Autónomas. Lo que se busca con esta atribución de competencias es la actuación autonómica única junto con la independencia del organismo público competente.

### **3) Concepto de dopaje deportivo.**

Es preciso realizar una definición del concepto de dopaje para entender correctamente el tema de este trabajo y la transcendencia jurídica del mismo. Este concepto ha ido evolucionando y ampliándose a lo largo del tiempo con nuevas regulaciones a la par que avanzaban las técnicas de dopaje y la lucha contra el mismo. La finalidad principal es acotar qué es el dopaje o qué se entiende por dopaje.

La primera aparición de este concepto en la legislación española es en la Ley 10/1990, del 15 de octubre, del Deporte. En el título VIII, trata el control de sustancias prohibidas. No establece una definición específica pero se entiende por dopaje el consumo de sustancias y realización de métodos prohibidos en el deporte. Por tanto, el dopaje es un problema que se afronta desde las instituciones públicas españolas recientemente. Estas fechas coinciden con la publicación de positivos en los Juegos Olímpicos de Seúl de 1988, cuando se produce una reacción institucional para paliar esta situación<sup>3</sup>. Posteriormente La ley del Deporte fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, sobre el Régimen de Infracciones y Sanciones para la Represión del Dopaje.

De la normativa española de la lucha contra el dopaje actual se desprende que dopaje deportivo es la comisión de una o varias infracciones de la normativa antidopaje

---

<sup>3</sup> BALLESTEROS MOFFA, L.A. “El dopaje en el deporte”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007, pág. 355.



que se recoge en el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/2013. Las actuaciones se pueden diferenciar entre las cometidas por el deportista o por el entorno del deportista.

En cuanto a las actuaciones que puede llevar a cabo el deportista es dopaje cuando existe una presencia de una sustancia prohibida en el organismo del deportista; la utilización, uso o consumo de sustancias prohibidas; la resistencia o negativa, sin justificación válida, al sometimiento de controles antidopaje, tanto dentro como fuera de competición, como la obstrucción, no atención, dilación indebida, ocultación y demás conductas que, por acción y omisión, eviten, impidan, perturben o no permitan realizar controles de dopaje en la forma prevista en la ley; la colaboración o participación, en la utilización de sustancias o métodos prohibidos; la alteración, falsificación o manipulación de cualquier elemento de los procedimientos de control de dopaje; la posesión por los deportistas o por las personas de su entorno de sustancias prohibidas, o de los elementos necesarios para la utilización o uso de métodos prohibidos.

En cuanto a las actuaciones del entorno del deportista, el artículo 22 de la Ley Orgánica 3/2013 considera dopaje “la administración, dispensa, ofrecimiento, facilitación o el suministro a los deportistas de sustancias prohibidas o de la utilización de métodos prohibidos en la práctica deportiva, ya se produzcan en competición o fuera; la promoción, incitación, contribución, instigación o facilitación de las condiciones para la utilización de sustancias prohibidas o métodos prohibidos; el tráfico de sustancias y métodos prohibidos en el deporte; el quebramiento de las sanciones impuestas conforme a la normativa de antidopaje; el depósito, comercialización o distribución, bajo cualquier modalidad, en establecimientos dedicados a actividades deportivas, de productos que contengan sustancias prohibidas por ser susceptibles de producir dopaje; la incitación al consumo, en establecimientos dedicados a actividades deportivas, de productos que contengan sustancias prohibidas por ser susceptibles de producir dopaje.”

En definitiva, el dopaje deportivo no es únicamente un resultado positivo en la muestra de un deportista tras un análisis, sino que se amplía este concepto a varias acciones relacionadas directamente con el consumo de sustancias prohibidas o utilización de métodos prohibidos junto con otras actuaciones que presumen la comisión de este tipo de prácticas. En este caso, se castiga tanto al deportista como al entorno del deportista que esté implicado en estas actuaciones.

La definición de dopaje que se recoge en el artículo 1 del Código Mundial Antidopaje realizado por la Asociación Mundial Antidopaje dice: “El dopaje se define como la comisión de una o varias infracciones de las normas antidopaje según lo dispuesto desde el artículo 2.1 al artículo 2.10 del Código”. En ambos ordenamientos se sigue la misma estructura de establecer un listado con las prácticas que son castigadas como dopaje debido a su complejidad de congregar todo en una concreta definición.

Establecer un significado al término dopaje es complejo ya que hace referencia al consumo de unas sustancias concretas que se van actualizando y por tanto, está en constante cambio. Sin embargo, la idea nuclear de dopaje es inamovible.

En modo de conclusión podemos decir que la definición de dopaje no se ha modificado sustancialmente a lo largo de los años, sino que es la lista de sustancias y métodos prohibidos la que ha ido evolucionando. Lo cierto es que el conocimiento de ciertas prácticas hace que se establezcan nuevas infracciones.

#### **4) El doble fundamento de la prohibición en el dopaje: La salud de los deportistas y los valores del deporte.**

Respecto a la discusión de determinar cuál es el bien jurídico protegido en la lucha antidopaje hay una gran diversidad de opiniones. Esta discusión tiene efectos prácticos indudables y no se trata de una mera discusión dogmática<sup>4</sup>.

A grandes rasgos podemos diferenciar dos posturas: por un lado, los que defienden que el bien jurídico es la protección de la salud del deportista; por otro lado, autores que argumentan que el bien jurídico es la protección de la competición. Esta confrontación de posturas tiene incidencia directa en la legislación. Para los primeros el dopaje deportivo se restringiría a aquellas prácticas nocivas para la salud y consecuentemente, su postura sería más laxa en las prohibiciones. Por el contrario, los defensores de la segunda postura, entienden que el dopaje deportivo abarca a todos los métodos que alteren la competición por una mejora del rendimiento. Por tanto, la postura del fundamento de defensa de la competición, tienen una postura más dura contra el dopaje.

---

<sup>4</sup> GAMERO CASADO, E. “El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual” en *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*. MILLAN GARRIDO, A. Editorial Bosch, Barcelona, 2005, pág. 30.

Si lo que busca es proteger la salud de los deportistas, las acciones de las organizaciones irían enfocadas únicamente a preservar este hecho, y por lo tanto, las políticas serían más permisivas. La lista de sustancias prohibidas y métodos prohibidos se restringiría a aquellos que afecten a la salud del deportista y en consecuencia, podrían realizarse prácticas de mejora del rendimiento sin que afecten a la salud del deportista.

Sin embargo, si lo que se pretende es defender la competición, las políticas se focalizan en penalizar tanto todo tipo de sustancia y método prohibido que ayuden a mejorar el rendimiento del deportista aunque no tenga efectos negativos sobre la salud de éste.

Pero lo cierto es que estas diferencias a la hora de analizar el bien jurídico protegido no son estancas y lo que defienden una gran mayoría de autores es que el deporte es un medio que contiene unos valores sociales educativos cuya protección es fundamental. Un claro ejemplo es lo que defiende Prokop, recogiendo que son tres razones las que justifican la lucha antidopaje, estas son: “la garantía de igualdad de oportunidades entre competidores; la protección de la salud del deportista; y la preservación de los valores deportivos.”<sup>5</sup> En su estudio sobre la lucha antidopaje recoge que los objetivos de estas políticas se producen simultáneamente y por ello los tres son compatibles. Entiende que una “justificación acumulativa conduciría al rechazo de nexos de unión por algunas partes, en contra de la necesidad de armonización ante la que se encuentran los deportistas frente a las federaciones”.

La doctrina mayoritaria sostiene que la lucha contra el dopaje tiene su fundamento en la defensa de los valores sociales que trasmite el deporte, sin perjuicio de la protección de la salud del deportista. En esta misma línea se pronuncia Palomar Olmeda, quien entiende que el “problema trasciende del ámbito deportivo” y “pasa a ser un problema de sociabilidad”<sup>6</sup>. Así mismo Real Ferrer defiende que las actuaciones de los poderes públicos en la práctica deportiva tienen que dirigirse hacia la estimulación, garantía, prestación y orientación<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> GAMERO CASADO, E. “El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual”. MILLÁN GARRIDO, A. *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Editorial Bosch, Barcelona, 2005, pág. 30. Traducción de PROKOP, C. *Die Grenzen del Dopinverbote*, pág. 233.

<sup>6</sup> PALOMAR OLMEDA, A. “Las alternativas en la represión del dopaje deportivo”, en *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, núm. 7, 2002.

<sup>7</sup> REAL FERRER, G. *Derecho público del deporte*, Civitas, Madrid, 1991, pág., 64.

La Ley Orgánica 3/2013, en su artículo 1, deja claro que el espíritu de esta Ley va en línea de la mayoría doctrinal. Recoge que el objetivo de la Ley es la protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje para conseguir un “entorno en el que predomine el juego limpio, la superación personal y la realización saludable del deporte”. Con esta declaración introduce el fundamento principal de esta Ley, que establece el doble fundamento, no es una mera protección de la salud del deportista, sino que también defiende los valores del deporte.

## **5) Delimitación con el ilícito penal.**

El Código Penal contiene el delito de dopaje en el artículo 362 quinquies, dentro del Título XVII, Capítulo III, de los delitos contra la salud pública. Este mismo capítulo, al cual pertenece el delito de dopaje, ha sido objeto de reforma con la entrada en vigor del nuevo Código Penal. Los delitos contra la salud pública han sido reformados por la necesaria adaptación de la legislación española tras la firma del Convenio del Consejo de Europa sobre la falsificación de productos médicos que supongan una amenaza para la salud pública. Sin embargo, este Convenio conocido como Convenio *Medicrime* no tiene incidencia sobre el delito de dopaje, el cual únicamente ha sufrido un cambio en su ubicación dentro del Código Penal. La inclusión dentro del artículo 362 tampoco tiene transcendencia su actual localización en su interpretación<sup>8</sup>.

### *Artículo 362 quinquies*

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

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

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

---

<sup>8</sup> FERRANDIS CIPRIÁN, D. en “Delitos contra la salud Pública relacionados con medicamentos y drogas tóxicas (arts. 361 y ss)” en GONZÁLEZ CUSSAC J.L. (Dir), *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 116.

Analizando el precepto anterior se observa que las acciones tipificadas como delito son, prescribir, proporcionar, dispensar, suministrar, administrar, ofrecer o facilitar, sustancias o grupos farmacológicos prohibidos o métodos no reglamentarios. Además éstos deben ir destinados a la mejorara del rendimiento del deportista y poner en peligro la vida o la salud del deportista. Obviamente, las actuaciones son castigadas cuando no tengan justificación terapéutica. Por tanto, las actuaciones delictivas son propias del entorno del deportista, y el dopaje del deportista entendido como un resultado positivo, no se castiga en el Código Penal.

Para que exista delito es necesario que sean sustancias o grupo farmacológicos prohibidos o métodos no reglamentarios. En este punto encontramos con un establecimiento de sustancias prohibidas poco transparente, ya que las sustancias o grupo farmacológicos tienen que ser prohibidos pero no se establece quien debe prohibirlos o en qué lista deben recogerse estas sustancias. Se entiende que es la lista de sustancias prohibidas del Código Mundial Antidopaje, esto es la lista que publique la Agencia Mundial Antidopaje que es la Organización que lucha contra el dopaje.

Por otra parte, a la persona que reciba estas sustancias farmacológicas prohibidas no se le exige que posea un determinado estatus ya que se hace una definición extensiva de deportista. La persona que vaya a ingerir los productos dopantes no tiene por que competir, en consecuencia el delito de dopaje no es exclusivo para el entorno de deportista que compitan.

La distinción que realmente existe entre el delito penal y la infracción administrativa radica en el fundamento o justificación de ambos. Como ya se ha analizado anteriormente, en el ordenamiento administrativo el bien jurídico protegido excede al que se protege en el ámbito penal. Es decir, la justificación en el derecho penal de este delito es la salud pública. Sin embargo, en el derecho administrativo se trata de una protección de los valores del deporte, igualdad de condiciones de los deportistas y también la salud de los mismos. No se puede decir que el fundamento del delito de dopaje sea el deporte limpio ni los valores del deporte. Se entenderá que es delito en el caso de que haya una lesión a la salud pública cuando esta sea grave<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> CORTÉS BECHIARELLI E. *El delito de dopaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág.25.

En la legislación penal la salud pública tiene un carácter colectivo y consecuentemente, el consentimiento por parte del consumidor no surte ningún efecto en el marco punitivo. Por tanto, el bien jurídico salud pública es indispensable como defiende la doctrina, entre ellos SANCHEZ MARTÍNEZ, F., PÉREZ ÁLVAREZ, F. Y NIETO MARTÍN, A. Sin embargo, la Ley Orgánica 3/2013 no protege la salud pública, sino la salud del deportista, esto es, una salud individual. Si esa conducta es más grave y lesiona la salud pública será el ordenamiento penal quien castigue esa conducta tipificada como delito.

En definitiva, el deportista actualmente no tiene responsabilidad penal por el dopaje pero sí que tiene el entorno del deportista por delitos contra la salud pública. Puede darse una duplicidad de procedimientos, administrativo y penal pero el elemento diferencial de los tipos es el dictamen que realiza la AEPSAD en el cual debe pronunciarse si existía peligro para la vida o la salud del deportista. La Ley Orgánica 3/2013 busca que se respete el principio *non bis in idem* y que la jurisdicción penal tenga preferencia sobre la administrativa. Para ello, el Juez Instructor podrá solicitar a la AEPSAD dicho informe y la decisión que opte el Juez vincula a la AEPSAD. Es decir, si decide continuar por vía judicial, la AEPSAD deberá de suspender el procedimiento. Por el contrario, si el Juez entiende que no existe delito, los hechos probados vincularán a la AEPSAD.

En modo de resumen, el delito de dopaje en el código penal sólo tipifica aquellas actuaciones de administración y/o tráfico de sustancias o métodos prohibidos, consecuentemente, sólo se castiga en la vía penal al entorno del deportista. Sobre la posibilidad futura de inclusión en el Código Penal del delito de dopaje para el deportista VALLS PRIETO, J. defiende que podría tener difícil encaje. No tendría cabida ya que el auto-dopaje sería considerado delito y atentaría contra la libertad de la persona, circunstancia a la cual gran parte de la doctrina se opone. El derecho penal pasaría a ser un derecho paternalista<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> VALLS PRIETO J. “La intervención del Derecho Penal en la actividad deportiva” en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 2009, núm. 11, págs. 14:1 y ss.

### III) LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN LA POTESTAD SANCIONADORA.

El *ius puniendi* del Estado se subdivide en dos ramas como son la potestad sancionadora y la potestad penal<sup>11</sup>. El artículo 25.1 de la Constitución Española es aplicable tanto al orden penal como al administrativo y en consecuencia, podemos afirmar que el *ius puniendi* del Estado se ramifica en las anteriores potestades<sup>12</sup>. Esta posición ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El hecho de que la potestad sancionadora y el derecho penal tengan el mismo fundamento constitucional, tiene como consecuencia que se apliquen los mismos principios constitucionales. La Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1981 proclamó que los “principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución”.<sup>13</sup>

Los principios de la potestad sancionadora se recogen en el Título Preliminar, Capítulo III de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Estos principios coinciden con los principios penales pero no en toda su extensión. El Tribunal Constitucional ha jugado un papel relevante a la hora de trasladar estos principios penales al orden sancionador<sup>14</sup>. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 estableció que “la recepción de los principios constitucionales del orden penal por el Derecho Administrativo sancionador no puede hacerse mecánicamente y sin matices, esto es, sin ponderar los aspectos que diferencian a uno y a otro sector del ordenamiento”<sup>15</sup>.

En los siguientes apartados se analiza la aplicación de los principios Constitucionales en la Ley Orgánica 3/2013, que como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1992, “los principios generales, esencia del ordenamiento

---

<sup>11</sup> NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo sancionador*. Editorial Tecnos. Madrid, 1994, pág. 80.

<sup>12</sup> SUAY RINCÓN, J. en “Derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma”, en *Revista de Administración Pública*, nº 109. Madrid, 1986.

<sup>13</sup> STC 18/1981, de 8 de junio, Fundamento Jurídico 2.

<sup>14</sup> REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A.M. *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009, pág. 51.

<sup>15</sup> STC 76/1990, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 4.

jurídico son la atmósfera donde se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas- art.1.º, 4 del Título Preliminar del Código Civil- y que la Administración está sometida no solo a la Ley sino también al Derecho- art. 103.1 de la Constitución-. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios.”<sup>16</sup>

La vinculación de los deportistas españoles con el Estado se recoge en la Ley Orgánica 3/2013, la cual se centra en los deportista con licencia deportiva. Concretamente el artículo 11 establece que: “Todos los deportistas incluidos en el presente título tendrán obligación de someterse, en competición y fuera de competición, a los controles que determine la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte o, cuando corresponda, las Federaciones deportivas españolas.” Este vínculo es un claro ejemplo del concepto de relaciones de sujeción especial<sup>17</sup>.

Se entiende que hay sujeción especial únicamente cuando se produce una “incorporación duradera y efectiva del administrado en la esfera organizativa de la Administración”, bien sea voluntario o forzosa.<sup>18</sup> Los deportistas se incorporan al seno de las correspondientes Federaciones al recibir la licencia, que tiene una duración de año natural, por lo que se cumplen los dos requisitos de incorporación. Esta relación especial supone que los deportistas tengan un mayor sometimiento a la Administración que el resto de ciudadanos ya que se les imponen una serie de deberes y prohibiciones más intensas que al conjunto de ciudadanos.

Las relaciones de sujeción especial es una antigua figura del Derecho Alemán, a las cuales se ejercían una intervención más exhaustiva. En origen no se respetaban los derechos fundamentales ni el principio de reserva legal. En 1972, es cuando se termina con este régimen incompatible con el Estado constitucional de Derecho y el Tribunal Constitucional Federal se pronunció al respecto, igualando las relaciones de sujeción especial con las relaciones de sujeción general<sup>19</sup>. Sin embargo, en el ordenamiento

---

<sup>16</sup> STS 2904/1992, de 18 de febrero, Fundamento Jurídico 4º.

<sup>17</sup> PALOMAR OLMEDA A., RODRIGUEZ BUENO C., GUERRERO OLEA A. *El Dopaje en el Ámbito del Deporte*. Aranzadi Editorial, Cizur Menor, 1999, pág. 60.

<sup>18</sup> REBOLLO PUIG, M. en “El principio de legalidad Administrativa” en REBOLLO PUIG (Coord), en *Derecho Administrativo, Tomo I*, Editorial Tecnos, Madrid, 2015, pág. 151.

<sup>19</sup> NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo sancionador*. Editorial Tecnos, Madrid, 2012, pág. 185.



español sí que puede llegar a tener transcendencia tener una relación de sujeción especial<sup>20</sup>.

#### **IV) EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: RESERVA DE LEY Y TIPICIDAD EN LA REGULACIÓN DEL DOPAJE.**

##### **1) Consideraciones generales del principio de legalidad.**

El artículo 103.1 de la Constitución Española sustenta el principio de legalidad, recoge que la Administración pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Por tanto, a la Administración se le aplica el artículo 9.3 de la Constitución que contiene que “La Constitución garantiza el principio de legalidad”. Este principio constitucional es la piedra angular del Derecho administrativo<sup>21</sup>. El sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, supone que no puede realizar ninguna actuación *contra legem ni contra ius*.

El principio de legalidad cuenta con una doble manifestación. Por un lado la reserva de ley y por otro lado, el principio de tipicidad.

El principio de tipicidad se encuentra estrechamente vinculado con el principio de legalidad, es más, el Tribunal Constitucional entiende que el principio de tipicidad es la vertiente material del principio de legalidad. El artículo 27 de la Ley 40/2015 establece que las infracciones administrativas deben estar recogidas por Ley como también tienen que estar la delimitación de las sanciones. Esto es, el principio de tipicidad exige la necesidad de que las sanciones se amparen en la vigencia de una norma que tipifique como infracción la conducta objeto de reproche<sup>22</sup>.

##### **2) Reserva de Ley y colaboración reglamentaria**

###### *2.1) La Reserva de Ley en materia sancionadora.*

En nuestro Estado de Derecho nos encontramos situaciones en las que la Constitución obliga al legislador a regular ciertas materias, determinadas por la Constitución o en su caso por el Estatuto de Autonomía, exclusivamente por ley. Esto es, existen materias que se entienden que tienen mayor relevancia y por ello están

---

<sup>20</sup> STC 2/1987, 21 de enero.

<sup>21</sup> SANCHEZ MORON M. “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho” en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010, pág. 55.

<sup>22</sup> GAMERO CASADO, E. *Las sanciones deportivas*, Editorial Bosch, Barcelona, 2003, pág. 238.

reservadas a un desarrollo por ley. La reserva de ley obliga a la existencia previa de una norma que regule las sanciones e infracciones, esta norma debe tener rango de ley.

En el régimen sancionador la reserva de ley está contenida en el artículo 25.1 de la Constitución Española al recoger que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, *según la legislación vigente en aquel momento*”. La CE rompía con el régimen anterior, en el cual, infracciones y sanciones eran recogidos habitualmente por reglamentos. La redacción del artículo 25.1 deja abierta la posibilidad de que infracciones y sanciones se establezcan por medio de reglamentos puesto que utiliza el término «legislación» y no »Ley». La utilización de este término más ambiguo ha dado lugar a un debate sobre el ánimo del precepto, puede entenderse que busca una reserva legal formal pero por otro lado no cierra la posibilidad de que el reglamento recoja infracciones y sanciones puesto que reglamento se engloba dentro del sentido amplio de legislación. Sobre esta discusión de reserva de ley en el régimen sancionador se pronunció repetidamente el Tribunal Constitucional, y su jurisprudencia ha sido cambiante a lo largo del tiempo. Al inicio su posición era cautelosa, en parte justificada por el gran cambio que suponía y la trascendencia que tenía<sup>23</sup>.

Este precepto incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, haciéndola extensiva también al régimen administrativo sancionador. Esta regla opera como garantía en un doble sentido. Por un lado una garantía material que hace preceptiva la predeterminación normativa, de las infracciones y su correspondiente sanción. Esta garantía es absoluta y exigible tanto en el orden penal como en el administrativo. Por otro lado, una garantía formal de las normas que se recojan en una norma con rango de Ley.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1987 fue la primera en terminar con esta práctica legislativa y cambiar el rumbo hacia una reserva de ley en relación al establecimiento de sanciones e infracciones. La postura adoptada era favorable de una reserva de Ley no absoluta, admitiendo la colaboración reglamentaria pero sin que estos puedan modificar o alterar las infracciones, es decir, no pueden definir nuevas infracciones o introducir nuevas sanciones. Además se determinó que toda remisión a

---

<sup>23</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II*, Iustel, Madrid, 2009, pág., 393.

un reglamento por parte de una norma legal que no contenga contenido carecerá de efecto. El artículo 25.1 determina que el Legislador debe regular las infracciones y sus correspondientes sanciones, con la posibilidad del apoyo reglamentario pero siempre que no incurra en uno de los límites.

El artículo 27 de la Ley 40/2015, que regula el principio de tipicidad, en el punto 3, habilita la colaboración del reglamento en el caso de infracciones y sanciones con el límite de que no constituyan nuevas infracciones o sanciones ni alteren la naturaleza o el límite establecido por Ley.

## 2.2) *La Reserva de Ley en el dopaje.*

La remisión reglamentaria en el ámbito de las sanciones deportivas es una práctica habitual, así ocurre en los artículos 73.1 y 75 a) de la Ley 10/1990. El primer artículo mencionado contiene la posibilidad de que las infracciones y sanciones de esa misma Ley sean ampliadas tanto en las normas de desarrollo como en los estatutos y reglamentos de clubes, ligas y federaciones deportivas. El segundo precepto, establece que los clubes, ligas y federaciones deportivas tipifiquen infracciones y sanciones en sus propias disposiciones estatutarias o reglamentarias.<sup>24</sup>

En el estudio de la Ley Orgánica 3/2013, hay que tener en cuenta que nos encontramos ante una sujeción especial o relaciones de supremacía especial y este hecho influye en el principio de legalidad por el origen de esta figura. El principio de legalidad actúa como un simple “principio de normatividad” en la Ley Orgánica 3/2013 por tratarse de una relación especial, pero en ningún caso se puede tipificar infracciones en normas reglamentarias sin contar con la habilitación legislativa suficiente<sup>25</sup>.

El principio de legalidad opera de manera menos rigurosa en las relaciones de sujeción especial como así lo ha defendido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en varias sentencias. La primera es la Sentencia del Tribunal Constitucional 2/1987, en la cual se pronuncia de manera favorable a la actuación menos estricta.

*“Claro está que también a estas relaciones de sujeción especial sigue siendo aplicable el art. 25.1, y, obviamente el principio de legalidad del art. 9.3 de la Constitución. Pero ello en este caso no puede tener el mismo alcance que en la potestad*

---

<sup>24</sup> GAMERO CASADO, E. *Las sanciones deportivas*, Editorial Bosch, Barcelona, 2003, pág. 233.

<sup>25</sup> GAMERO CASADO, E., *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 231.

*sancionadora general de la Administración ni mucho menos que respecto a las sanciones penales.”*<sup>26</sup>

En el caso de la Ley Orgánica 3/2013, hay una remisión en la tipificación de las infracciones en los artículos 22.1 a) segundo párrafo y 22.2 a). En el primero de los ejemplos dice que “la lista de sustancias y métodos prohibidos prevista en el artículo 4 de esta Ley podrá prever un límite de cuantificación para determinadas sustancias o criterios especiales de valoración para evaluar la detección de sustancias prohibidas”. Hay una remisión a la lista de sustancias prohibidas para regular parcialmente si la actuación es constitutiva de infracción. La resolución del Consejo Superior de Deportes, contiene la lista de sustancias prohibidas y este precepto le habilita para poder establecer límites o normas de valoración. El artículo 22 encargado de tipificar las sanciones, alude en once de las diecisiete infracciones a las sustancias o métodos prohibidos, pero lo cierto es que en la Ley Orgánica 3/2013 no encontramos ninguna lista de sustancias o métodos prohibidos sino que la lista es publicada por el Consejo Superior de Deportes, como así lo recoge el artículo 4. La ley se limita a realizar únicamente una prohibición de determinadas actividades de sustancias o métodos prohibidos pero sin esclarecer cuales son, y para ello se apoya en un reglamento.

No se puede entender que estamos ante una regulación independiente a la Ley, ni que se trate de una remisión global al reglamento. La Ley Orgánica 3/2013 tipifica las infracciones y el reglamento se limita a esclarecer las sustancias que dan lugar a la infracción. En definitiva, esta reserva de Ley no impide la remisión al reglamento siempre y cuando no sea una regulación independiente o no esté subordinada a la Ley. Y en este supuesto, no se traspasan ninguno de estos límites.

El segundo caso de colaboración reglamentaria en la Ley Orgánica 3/2013 dice así:

*“Se considera infracción grave el incumplimiento de las obligaciones relativas a la presentación de información sobre localización o relativas a la disponibilidad del deportista para realizar los controles en dicha localización, en los términos previstos en su normativa reguladora”.*

---

<sup>26</sup> STC 2/1987, de 21 de Enero, Fundamento Jurídico 2.

Esta remisión es más controvertida porque remite la conducta infractora a la normativa que regule en su caso. Esta infracción se limita a establecer una prohibición genérica que deberá desarrollar posteriormente otra norma pero no determina que sea con rango de ley. Se puede entender que la habilitación por parte de este artículo al posible reglamento no es suficiente ya que se incumpliría el principio de legalidad. La jurisprudencia Constitucional reflejada en la Sentencia 145/2013, establece que la garantía formal del principio de legalidad “implica que de la norma punitiva se permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción”<sup>27</sup>.

Por tanto, se cumple lo afirmado por NIETO GARCÍA, A. respecto de la colaboración por parte del Reglamento. No hay una postura clara al respecto, gran parte ayudado por el término utilizado en el artículo 25.1 de «legislación» y las pronunciations de los Tribunales en favor de la protección del principio de legalidad, se convierten en meras declaraciones verbales puesto que queda en manos del legislador decidir si lo respeta o lo relaja.<sup>28</sup>

Estos dos supuestos de colaboración reglamentaria cuentan con diferentes motivaciones que les empuja a adoptar esta técnica legislativa. En el primero de los ejemplos expuestos, la justificación es por la celeridad a la hora de aprobar las sustancias y métodos prohibidos. Los compromisos y obligaciones internacionales y principalmente la Convención Antidopaje de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), obligan a España a estar al día con las sustancias y métodos prohibidos cuando se introduzcan estos cambios a nivel internacional. Esto es, se ha decidido que sea un reglamento, la resolución del Consejo Superior de Deportes, el que contenga la lista de sustancias y métodos prohibidos pero no vulneran el principio de legalidad. El límite de la colaboración reglamentaria es que no constituyan nuevas infracciones o sanciones ni que alteren la naturaleza de las mismas y en este caso, solo supone una concreción de métodos o sustancias prohibidas.

En el segundo ejemplo la justificación de la remisión a la normativa reguladora se produce porque no en todas las Federaciones exigen a los deportistas información sobre localización y disponibilidad. Con esta remisión se consigue introducir una infracción que normativas de distintas Federaciones así lo consideran. Al ser una

---

<sup>27</sup> STC 145/2013, de 11 de julio, Fundamento Jurídico 4.

<sup>28</sup> NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, pág. 226.

infracción únicamente para determinadas Federaciones deportivas, no es aplicable a todos los deportistas y por tanto, solo será infracción grave para aquellos que si que tengan este deber de localización y disponibilidad.

### **3) Principio de tipicidad en las infracciones a los deportistas reguladas en la LO 3/2013.**

El principio de tipicidad obliga al legislador a realizar una descripción específica y precisa tanto de las conductas potencialmente sancionables como del contenido material de la posible sanción que se ponga por cometer cada infracción, así como la relación entre ambas<sup>29</sup>.

La infracción administrativa debe estar definida por la norma con precisión por ello no es admisible una expresión ambigua así como tampoco cabe que las infracciones sean recogidas con cláusulas generales o indeterminadas, con excepción de las infracciones leves. En definitiva, la norma debe recoger de forma clara y precisa la conducta infractora.

Las infracciones de la Ley Orgánica 3/2013 se dividen en infracciones muy graves y graves. Es una característica de la LO 3/2013 que no contenga infracciones leves como es común en el resto de normas que regulan la potestad sancionadora. En total regula 14 infracciones muy graves y 3 graves. En ambos casos se recogen infracciones por parte del deportista y su entorno, pero en este estudio nos centraremos principalmente en las infracciones de los deportistas.

Analizando el artículo 22 correspondiente a la tipificación, llama la atención los términos empleado en el punto 1. h), “Se considera infracción muy grave la promoción, *incitación*, contribución, *instigación*, o facilitación de las condiciones para la utilización de sustancias prohibidas o métodos prohibidos”.

Las actuaciones de incitación e instigación son conceptos jurídicos indeterminados. No hay una interpretación clara de estas conductas. Podría pensarse que no se cumple el requisito exigido por la Ley 40/2015 de la no tipificación de manera ambigua. Dentro de los conceptos de instigación o incitación pueden englobarse muchas acciones por parte del entorno del deportista y debería de concretarse que se

---

<sup>29</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II*, Iustel, Madrid, 2009, pág., 396.

entiende en esta Ley. Sin embargo, si acudimos a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre conceptos jurídicos indeterminados en las normas sancionadoras, este precepto es totalmente correcto<sup>30</sup>.

La doctrina del Tribunal Constitucional entiende que es posible la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, “siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas tipificadas como infracción”<sup>31</sup>. Bien es cierto que el artículo 25.1 de la Constitución Española De este modo, se concluye que los conceptos jurídicos indeterminados no son contrarios al artículo 25.1 de la Constitución Española ya que no vulneran la *lex certa*<sup>32</sup>.

Estos requisitos impuestos por parte del Tribunal Constitucional se cumplen para los conceptos que mayor controversia generan en la Ley Orgánica 3/2013. Los conceptos de incitación e instigación, en la regulación del dopaje, permiten conocer cuál es la conducta castigada por el legislador.

Además en el ordenamiento penal encontramos una figura similar como es la de inductor. La doctrina del Tribunal Supremo ha establecido unos requisitos para ser condenado por inducción. Estos requisitos son los siguientes: Que sea anterior al hecho cometido, directa, eficaz, dolosa y que el inducido dé comienzo a la ejecución del delito o al menos entrando en la fase de tentativa<sup>33</sup>. El ordenamiento penal es más garantista y se encuentra más desarrollado que el administrativo en este caso. La interpretación de incitación en el ámbito administrativo puede realizarse de una manera más amplia.

Una aportación jurisprudencial interesante sobre la tipificación de las sanciones en el dopaje, es la Sentencia del Tribunal Supremo (STS), Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de 5 de mayo de 2006 (RJ/2006/4052). Recurso de Casación núm. 3135/2001. El Tribunal entendió que la prohibición en la participación de una competición no estaba correctamente tipificada en la Ley del Deporte 10/1990 ni en su reglamento de desarrollo Real Decreto 1591/1992. Se pronunció al respecto de la

---

<sup>30</sup> Entre otras, ver SSTC 219/1998 y 69/1989.

<sup>31</sup> STC 69/1989, de 20 de abril, Fundamento Jurídico 1º.

<sup>32</sup> ORTEGA GUTIERREZ, D. *Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia Constitucional Española*, Dykinson, Madrid, 2009, pág. 112.

<sup>33</sup> QUINTERO OLIVARES, G. *Parte General del Derecho Penal*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 636

siguiente manera: “Una cosa es lo que pueda pensarse razonablemente de “*lege forenda*” y otra muy distinta lo que se tipifique en las correspondientes normas sancionadoras”. Al derecho administrativo sancionador se le aplican los principios del derecho penal y estos han de entenderse de forma restrictiva, por tanto, no dio lugar a casación y la sanción por la participación en una competición después de ser sancionado, quedó anulada.

Con respecto a la regulación anterior que dio lugar a la Sentencia mencionada, se ha avanzado en la tipificación de las sanciones, recogiendo en qué tipo de competición no puede participar durante el periodo de suspensión. Se establece una prohibición muy amplia según la cual, el deportista sancionado no puede competir o participar prácticamente en ninguna prueba, sea de su deporte u otro. Para que esta prohibición sea eficaz, las distintas Federaciones deberán de llevar a cabo una colaboración para la trasmisión de los datos y tener información actualizada.

## **V) EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LAS SANCIONES POR DOPAJE.**

### **1) Consideraciones generales**

La intervención por parte de la Administración tiene que ir dirigida a garantizar un fin de interés público o de interés general que justifique la restricción de los derechos de un individuo como un método esencial para la consecución del fin. El principio de proporcionalidad es originario del Derecho penal pero ha sufrido una tendencia expansiva y se aplica también a la potestad sancionadora del poder público puesto que esta actividad deriva del artículo 25.1 de la Constitución Española. Se trata de un principio que no goza de una amplia positivización en el ámbito de derecho administrativo y por ello ofrece un sentido muy amplio.<sup>34</sup>

La evolución de la jurisprudencia constitucional española, desde la década de los noventa ha sido proclive a la introducción de los subprincipios defendidos por el derecho alemán, lo que se conoce por el triple test de la proporcionalidad. Estos principios son: idoneidad o utilidad, necesidad o adecuación y principio de proporcionalidad en sentido estricto. Este hecho supone la formalización del principio

---

<sup>34</sup> CARLÓN RUIZ, M., “El Principio de Proporcionalidad”, en *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, SANTAMARÍA PASTORM J.A.,(Dir.), La Ley, Madrid, 2010, pág.204.



de proporcionalidad<sup>35</sup>. El principio de idoneidad o utilidad supone la comprobación de la medida restrictiva en el sentido de conocer si con su aplicación consigue el fin perseguido. El principio de necesidad o adecuación requiere comprobar que la medida es la menos lesiva para el interés de la persona pero de igual eficacia. Y por último el principio de proporcionalidad en sentido estricto, exige valorar si la persecución del fin público se justifica.<sup>36</sup>

El principio de proporcionalidad del régimen sancionador se regula en el artículo 29 de la Ley 40/2015. Este artículo contiene el criterio de proporcionalidad tanto para el legislador como para la Administración que aplique las sanciones. El principio de proporcionalidad influye al legislador en dos apartados. En primer lugar, limita el tipo de sanciones que se pueden imponer al infractor puesto que se prohíben las sanciones que supongan, directa o indirectamente, la privación de libertad. En segundo lugar, el legislador tiene que imponer unas sanciones pecuniarias perjudiciales para el infractor. Esto es, que no resulte beneficiosa al infractor la realización de las actuaciones infractoras.

Por otro lado, este precepto establece los criterios que debe de seguir la Administración sancionadora. La sanción que se imponga al infractor debe ser idónea y necesaria, además de ser adecuada a la infracción cometida. Para ello se establecen criterios para la graduación de las sanciones. La administración deberá de tener en cuenta el “grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o existencia de la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios causados así como la reincidencia de infracciones de la misma naturaleza”.

Por último, los puntos 4,5 y 6 del artículo 29, contienen reglas de imposición de las sanciones. Se habilita al órgano competente a imponer la sanción en el grado inferior cuando sea adecuada a la gravedad del hecho. También se establece que cuando una infracción sea consecuencia de otra, debe imponerse la sanción de la infracción más grave.

---

<sup>35</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, M. *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2003, pág. 53.

<sup>36</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 107.

## **2) Sanciones a los deportistas previstas en la Ley Orgánica 3/2013.**

Las sanciones que recoge la Ley Orgánica 3/2013 son cuatro: suspensión de licencia federativa, multa, decomiso de sustancias y anulación de resultados. Por un lado las infracciones muy graves y graves contienen dos tipos de sanciones, suspensión de licencia federativa y multa, que se aplican en todas las infracciones cometidas. La pena de cada infracción está determinada y son las siguientes:

Para nueve de las catorce infracciones muy graves, la sanción es de suspensión de licencia federativa por periodo de dos años y multa de 3.001 a 12.000 euros. Para el resto de infracciones muy graves la sanción es de suspensión de licencia federativa de cuatro años a inhabilitación de por vida para obtener la licencia federativa y multa de 3.001 a 12.000 euros.

En cuanto a las infracciones graves, la suspensión será de un año a dos años y una multa de 1.500 a 3.000 euros en el caso de dos de las tres infracciones. Para la última infracción grave se impondrá una suspensión de hasta dos años y una multa de 1.500 a 3.000 euros.

En ambos casos si la infracción la cometen “técnicos, jueces, árbitros, demás personas con licencia deportiva, directivos, dirigentes o personal de Federaciones deportivas españolas, de Ligas profesionales, de entidades organizadoras de competiciones deportivas de carácter oficial, clubes o equipos deportivos”, la multa se incrementa, y será de 10.001 a 100.000 euros en las infracciones muy graves y de 5.001 a 50.000 euros en el caso de las graves. También la Ley castiga con una mayor cuantía multa en el caso de que sea médico, personal sanitario, personal de club, Federaciones o cualquier otra entidad y responsable de establecimientos deportivos.

Además de estas sanciones, el artículo 58 recoge la posibilidad de decomiso de las sustancias susceptibles de mejora del rendimiento o que perjudiquen la salud del deportista. Del mismo modo el artículo 30 recoge la anulación de resultados de manera automática en esa competición en el caso de que cometa cualquier infracción de esta Ley.

Esto es, en el caso de una sanción por dopaje tenemos varias sanciones, la suspensión de la licencia federativa y como consecuencia la prohibición de participar en las competiciones determinadas en el artículo 31.3 de la Ley Orgánica 3/2013, así

mismo, una multa pecuniaria, además si se trata de un infracción por dopaje en una competición, se anularán los resultados de esa competición y por último se podrá decomisar las sustancias prohibidas que se encuentren.

### **3) Aplicación del triple test de la proporcionalidad a las sanciones por dopaje.**

Una vez vistas las posibles sanciones que recaen sobre el infractor se analizará el cumplimiento del triple test, esto es, los tres subprincipios de la proporcionalidad mencionados anteriormente: idoneidad o utilidad, necesidad o adecuación y proporcionalidad en sentido estricto.<sup>37</sup>

En primer lugar el principio de idoneidad o utilidad, es decir, si las sanciones que se imponen en la Ley Orgánica 3/2013, son aptas para conseguir el fin de esta represión. Está claro que lo que se protege con la Ley Orgánica 3/2013 es la salud del deportista, los valores del deporte y la competición en sí misma, las sanciones recogidas constituyen un método efectivo que protegen el bien jurídico, cuestión distinta es la duración o cuantía de las mismas. El tipo de sanciones podemos afirmar que son correctas y cumplen con el principio de idoneidad o utilidad.

En segundo lugar, el principio de necesidad o adecuación supone que las sanciones sean las que incidan de menor manera sobre los intereses privados pero sean igualmente eficaces. El tipo de sanciones no lesionan los intereses privado, la suspensión de licencia y la prohibición de participar en competiciones es de dos años, la horquilla de la multa es amplia y en este punto deberá valorar el juez la cuantía de la multa. En cuanto al decomiso está justificado ya que se tratan de sustancias prohibidas.

En tercer lugar y último lugar deben cumplir el principio de proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que la persecución del dopaje está compensada por el perjuicio que ocasiona al interés privado. Este último se cumple con creces ya que el dopaje afecta tanto al interés privado como al interés público y como consecuencia de ello alguna de las infracciones muy graves pueden constituir un delito contra la salud pública.

---

<sup>37</sup> CARLÓN RUIZ, M., “El Principio de Proporcionalidad”, en *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, SANTAMARÍA PASTORM J.A.,(Dir.), La Ley, Madrid, 2010, pág.204.

#### **4) Modificación de la responsabilidad. Circunstancias atenuantes, agravantes y eximentes.**

El artículo 27 de la Ley Orgánica 3/2013, establece los criterios para la imposición de la sanción. El punto tres contiene las circunstancias atenuantes de la sanción, estas pueden ser la ausencia de culpa o imprudencia grave, la admisión por parte del deportista de la infracción y la colaboración con las autoridades. En los dos primeros casos, se podrá reducir la pena de suspensión hasta la mitad de lo que resultaría si no concurriese tal circunstancia. En el tercer supuesto la reducción será hasta el máximo de tres cuartas partes de la suspensión. Este punto sólo contempla la reducción de la sanción de suspensión de licencia federativa y sus consecuencias aparejadas.

Las circunstancias agravantes de la responsabilidad se detallan en el artículo 27.5, el cual entiende que hay agravante en cinco supuestos y siempre opera el límite máximo de cuatro años de sanción. Los supuestos son pertenecer a una trama de dopaje, ser reincidente, utilizar varias sustancias prohibidas o métodos prohibidos, haber cometido la infracción durante un periodo superior al de la posible sanción de suspensión y haber cometido la infracción sobre menores. Respecto de la sanción pecuniaria, la Ley Orgánica establece diferentes cantidades en función del cargo o profesión que tenga la persona infractora.

Técnicos, jueces, árbitros, personas con licencia deportiva que no son deportistas, directivos, dirigentes o personal de Federaciones deportivas españolas, de Ligas profesionales, de entidades organizadoras de competiciones deportivas de carácter oficial, clubes o equipos deportivos, tendrán una multa para las infracciones muy graves de 10.001 a 100.000 euros. En el caso de infracciones graves, la infracción de las previstas en el apartado a) y c) del artículo 22, será de 5.000 a 50.000 euros y para la recogida en el apartado b), de 10.000 a 100.000 euros.

Médicos y personal sanitario, personal de clubes, equipos, Federaciones y cualesquiera otras entidades deportivas y responsables de establecimientos deportivos, en caso de incurrir en una infracción muy grave, la multa será de 10.001 a 100.000 euros, y si se trata de la comisión contra un menor de edad, de 40.000 a 400.000 euros. En las infracciones también distingue entre las establecidas en el artículo 22 a) y c) con

una multa de 5.000 a 50.000 euros y la infracción del apartado b) tendrá una multa de 3.000 a 10.000 euros.

Para poder exonerarse de la responsabilidad, el artículo 27.2 apartado segundo recoge que el deportista deberá probar que no ha existido culpa o negligencia y además justificar cómo esa sustancia se encontraba dentro del organismo del deportista. Esta situación se analizará más adelante en el principio de culpabilidad.

### **5) Comparativa de sanciones. Diferencias con el Código Mundial Antidopaje.**

El Código Mundial Antidopaje contiene diferencias notables a la hora de establecer sanciones. El Código Mundial Antidopaje contempla una pena máxima de cuatro años para las mismas infracciones que en la Ley Orgánica 3/2013 son de dos años. Es decir, para las mismas infracciones se establecen unas sanciones que son el doble que las establecidas en la Ley Orgánica 3/2013.

Hay una diferencia por tanto en el principio de proporcionalidad a primera vista. Podemos achacar este diferente criterio a que el Código Mundial Antidopaje trata de proteger la competición y los valores del deporte y estos merecen una protección mayor al tratarse de competiciones internacionales. Es decir, la Ley Orgánica se aplica a los deportistas con licencia federativa nacional o autonómica y esa competición tiene menor relevancia social que la competición de deportistas con licencia internacional. De este argumento podemos deducir la diferenciación de aplicación del principio de proporcionalidad. Pero lo cierto, es que si acudimos al preámbulo de la LO 3/2013 recoge que la promulgación de esta Ley es para actualizar el ordenamiento español y evitar las incongruencias con el Código Mundial Antidopaje. La LO 3/2013 recoge la reforma del Código Mundial Antidopaje de enero del 2009, cuando la última reforma del mismo data del 15 de noviembre de 2013 y entró en vigor el 1 de enero del 2015. Por tanto, el anterior argumento se desvanece porque la diferencia de criterio entre las organizaciones antidopaje nacional e internacional no se produce por una mayor protección a la competición, sino por la actualización de las sanciones por parte de la Agencia Mundial Antidopaje.

En el proceso de armonización actual en materia de la lucha contra el dopaje, se busca un mismo criterio y unas mismas sanciones. España se encuentra desfasada, y el criterio se ha modificado, entendiéndose que es más grave la conducta del dopaje y por ello la sanción es mayor.

La Agencia Mundial Antidopaje ha incrementado la sanción. En el caso de que la infracción involucre una sustancia no específica, el periodo de suspensión será de cuatro años, salvo que el deportista pueda demostrar que no fue intencional. Y en caso de que se trate de un análisis adverso, la sanción será de cuatro años si la organización antidopaje demuestra que fue intencional. Por intencional en el Código Mundial Antidopaje se entiende que se produce cuando el deportista engaña, por lo tanto, es necesario que el deportista sabía que estaba cometiendo una infracción para poder engañar.

## **6) Figura del delator. Procedimiento de clemencia.**

### *6.1) Novedad en la Ley 39/2015 inspirada en la Ley de Defensa de la Competencia.*

Una de las nuevas figuras que introduce la nueva regulación del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es el procedimiento de clemencia. En el artículo 62.4 de la Ley 39/2015 se recoge que “Cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado.” Este precepto introducido con la reforma actual tiene su justificación y origen en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. La Ley de Defensa de la Competencia cuenta con una regulación más extensa y con mayor experiencia, por tanto, analizaremos brevemente su regulación en los párrafos siguientes.

Los artículos 65 y 66 de la Ley de Defensa de la Competencia y su desarrollo en el Real Decreto 261/2008, contienen el programa de clemencia que sirve como referencia a la regulación general. Este programa exonera de responsabilidad a la personas, físicas o jurídicas, que comuniquen y presente pruebas suficientes para esclarecer la existencia de cárteles. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia define los cárteles como “conductas colusorias entre competidores, reales o potenciales”. El objetivo de estos preceptos es mejorar la eficacia en la detección de cárteles así como su desarticulación además de disuadir la práctica de estas actuaciones.

Las personas que se pueden beneficiar del programa de exención son exclusivamente las personas que hayan colaborado y hayan presentado la solicitud y en ningún caso es ampliable a otras personas que formaban parte del cártel. Para poder beneficiarse de la exención es necesario que la persona física o jurídica, sea el primero en aportar a la Dirección de Investigación las pruebas necesarias para proceder a una inspección. Además todos aquellos solicitantes que no reúnan los requisitos necesarios, y formen parte del cártel, pueden optar a una reducción del pago de la multa.

Las obligaciones de delator no acaban con la presentación de la solicitud, puesto que se exige una colaboración plena, diligente y continua con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia hasta la finalización del procedimiento. En definitiva, en la Ley de Defensa de la Competencia, el beneficio de clemencia no opera exclusivamente como una exención de responsabilidad sino que también puede operar como una atenuante. Es decir, si no se cumplen la totalidad de los requisitos para poder lograr la exención, es posible una reducción del pago de la multa<sup>38</sup>.

#### *6.2) Regulación del beneficio de clemencia en el Dopaje*

En este aspecto la Ley Orgánica 3/2013, en el artículo 36 hace mención también a la posibilidad de la reducción de la pena impuesta pero con el límite de tres cuartas partes. Sin embargo, las condiciones para acceder a esta reducción varían sustancialmente. En la nueva regulación del Procedimiento Administrativo Común se exige que sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento, es decir, que sea el chivato o delator. Por el contrario en la Ley Orgánica 3/2013 no recoge nada acerca de ser el primero, sino simplemente de una colaboración con información sustancial que permita descubrir o demostrar. En la práctica se regula la misma figura, pero en el caso de la Ley Orgánica 3/2013 la figura es más ambigua y restrictiva ya que una persona que esté siendo investigada podrá colaborar y acogerse a este procedimiento de clemencia sin más requisitos que una ayuda sustancial.

En la Ley Orgánica 3/2013 la figura de chivato o delator, funciona como una atenuante como así se recoge en el artículo 27 de la misma, mientras que en la Ley 39/2015 se trata de una eximente. La Ley Orgánica 3/2013 en el Anexo I, recoge los requisitos que deberá cumplir la ayuda sustancial: “Deberá revelar por completo mediante una declaración escrita y firmada toda la información que posea en relación

---

<sup>38</sup> <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/competencia/programa-de-clemencia>.

con las infracciones de las normas antidopaje” y en segundo lugar, “colaborar plenamente en la investigación y las decisiones que se tomen sobre cualquier caso relacionado con esa información”. Por último, “la información debe ser creíble y constituir una parte importante del caso abierto, o en caso de no haberse iniciado éste, debe haber proporcionado un fundamento suficiente”.

En resumen, por un lado tenemos la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que establece una obligación por parte de la Administración de eximir al deportista en caso de que sea éste el primero en aportar pruebas que permitan iniciar el procedimiento. Por otro lado, en el caso de la Ley Orgánica 3/2013 se trata de una potestad de la Administración de reducir la suspensión cuando el deportista aporte ayuda sustancial.

La disposición adicional primera de la Ley 39/2015, establece que los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de materia se regularán por lo establecido en las correspondientes leyes. El caso de la regulación de la lucha contra el dopaje, no es una materia especial. Por tanto, es de aplicación de forma subsidiaria la Ley 39/2015 y Ley 40/2015. Pero en la Ley Orgánica 3/2013 no se regula ningún procedimiento de eximente de responsabilidad y en el artículo 34, expresa que únicamente se extinguirá la responsabilidad disciplinaria por el cumplimiento de la sanción o por prescripción.

En definitiva, el procedimiento de clemencia con la entrada en vigor de la nueva Ley, se vuelve más beneficiosa para el “chivato”, ya que la Administración tiene la obligación de eximirle y sin embargo en el caso de la Ley Orgánica 3/2013, se recoge una figura similar, pero la Administración no tiene la obligación de eximir e incluso existe un límite de reducción máxima de la suspensión de tres cuartas partes.

### *6.3) La omertá en el deporte.*

La motivación en la Ley de Defensa de la Competencia como ya se ha indicado es la mejora en la eficacia de la detección de cárteles. En el caso del dopaje la justificación de esta figura también es la mejora de la detección de las prácticas infractoras, en este caso el dopaje. Por las características propias de la materia de difícil detección en algunos casos y por la experiencia adquirida en determinados casos, se ha optado por beneficiar a la persona arrepentida.



El dopaje es una técnica que implica a varias personas e incluso a un equipo entero, por ello, se intenta ganar la complicidad de personas infractoras para poder descubrir nuevos casos. Generalmente las prácticas de detección de sustancias dopantes van retrasadas con respecto a las técnicas de dopaje. Por tanto, este procedimiento es necesario en la legislación de la lucha contra el dopaje. Se debe reforzar porque es un procedimiento que permite conocer cuáles son las últimas sustancias dopantes, utilizadas por los deportistas, que no cuentan con mecanismos de detección.

Es una técnica también establecida en el Código Mundial Antidopaje con la misma finalidad de alentar a los arrepentidos. Pero en la práctica no es una figura muy recurrente para los dopados. Los deportistas sancionados que formaban parte de una trama de dopaje no han recurrido a este beneficio y en gran medida se justifica por la Ley del Silencio en el Deporte, o como algunos la han calificado, la omertá<sup>39</sup>.

## **VI) PRINCIPIO DE CULPABILIDAD: LA RESPONSABILIDAD CUASIOBJETIVA DEL DEPORTISTA.**

### **1) Elemento subjetivo de la responsabilidad en las infracciones.**

La evolución de la responsabilidad en el derecho administrativo sancionador ha sido variable a lo largo del tiempo. Inicialmente la culpabilidad no era un requisito o elemento constitutivo de infracción, incluso el Tribunal Supremo, antes y después de la Constitución, repitió como un dogma que la culpabilidad no era requisito constitutivo de infracción administrativa<sup>40</sup>. El ordenamiento preconstitucional contenía una responsabilidad sancionadora objetiva, simplemente era suficiente la realización de una conducta que no se ajustaba al ordenamiento para imponer una sanción. Tras la aprobación de la Constitución Española y consecuentemente la aplicación de los principios generales del orden penal al orden sancionador, se introdujo el principio de culpabilidad en la potestad sancionadora. Actualmente como estableció el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1990 y como se ha plasmado en la nueva regulación

---

<sup>39</sup> Varios ciclistas hicieron declaraciones a los medios de comunicación de las técnicas de dopaje utilizadas dentro de los equipos y posteriormente no pudieron volver a equipos de primer nivel por la presión de determinados grupos. En el plano internacional el caso más conocido es el de Tyler Hamilton que denunció el dopaje sistemático del US Postal, equipo de Lance Armstrong. En el plano nacional, las más conocidas fueron las de Jesús Manzano delatando la Operación Puerto, dos años antes de su descubrimiento por parte de la policía. En los dos casos, ambos fueron rechazados.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO F., *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 2924.

recogida en la Ley 40/2015 en su artículo 28, es exigible dolo o culpa para sancionar la infracción. Lo cierto es que el legislador en determinadas ocasiones no ha tenido en cuenta los requisitos de culpa o dolo para castigar las infracciones en el derecho administrativo sancionador<sup>41</sup>.

En la Ley 30/1992, no exigía exclusivamente el dolo o culpa, también establecía la responsabilidad por mera inobservancia, sin embargo, en la ley actual se recoge expresamente que sólo se podrá sancionar cuando los responsables lo sean a título de dolo o culpa. Con esta regulación podemos afirmar que en el derecho administrativo estamos ante una responsabilidad subjetiva y por tanto ha de entenderse que la culpabilidad pasa a ser un elemento constitutivo de la infracción.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional mencionada anteriormente declaró que “sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia), principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta del contribuyente”. Esto significa que la comisión de las infracciones únicamente puede ser personal y no cabe responsabilidad objetiva.

El artículo 21 de la Ley Orgánica 3/2013, establece que los deportistas serán responsables cuando se detecte una sustancia dentro de su organismo. El resultado adverso de un control antidopaje ya determina la culpabilidad del deportista. Esto es, la responsabilidad del deportista es una responsabilidad objetiva. Esta idea se refuerza con lo establecido en el artículo 27.3, en el cual se recoge que la ausencia de culpa o negligencia es una atenuante pero en ningún caso eximente.

RODRIGUEZ TEN, J. considera que estamos ante un régimen de responsabilidad cuasi objetiva, en el cual, una vez detectado el incumplimiento por parte del deportista le corresponde a éste probar la inexistencia de dolo o culpa. Demostrar por parte del deportista que no existe dolo o culpa en un resultado adverso es prácticamente imposible, lo que se considera la prueba diabólica<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, pág. 324.

<sup>42</sup> RODRIGUEZ TEN, J., *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, pág. 420.

El régimen de culpabilidad adoptado por la Ley Orgánica 3/2013 contradice lo establecido en la nueva regulación la cual exige culpa o dolo para sancionar la infracción así como lo establecido por el Tribunal Constitucional.

## 2) ¿Presunción de inocencia o presunción de culpabilidad?

El artículo 24.2 de la CE, aplicable al Derecho administrativo sancionador y consecuentemente a la LO 3/2013, proclama que “todos tienen derecho a la presunción de inocencia”. El Tribunal Constitucional ha ratificado en su doctrina que la presunción de inocencia es un derecho fundamental sólo ejercitable frente al *ius puniendi* del Estado. La presunción de inocencia implica la inocencia del inculcado en el sentido de una verdad provisional o interina<sup>43</sup>.

Si acudimos a la Ley 39/2015, en el artículo 53, derechos del interesado en el procedimiento administrativo, recoge la presunción de inocencia en el procedimiento al garantizar la “no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario”. Varias sentencias del Tribunal Constitucional se han pronunciado al respecto, como por ejemplo la Sentencia del Tribunal Constitucional, 76/1990, de 26 de abril, que dice “la presunción de inocencia rige sin excepciones en el Ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la CE”<sup>44</sup>.

Sin embargo, parte de la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que la presunción de inocencia no rige de la misma manera que en el ámbito civil o penal. Concretamente, la Sentencia del Tribunal Supremos de 30 de noviembre de 1981, sancionó el caso fortuito, mientras que en el orden penal no es punible. El artículo 5 del Código Penal, establece que “no hay pena sin dolo o imprudencia”, es decir, el caso fortuito no se castiga en el orden penal. El fallo se fundamentó en la presunción de culpabilidad por parte del infractor, que a diferencia del ámbito civil o penal donde se ha de demostrar, en el derecho administrativo sancionador es suficiente con la presunción de la responsabilidad.

---

<sup>43</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág.343.

<sup>44</sup>STC 76/1990, de 26 de abril, 8 B

Por tanto, en el orden sancionador la presunción de inocencia opera de manera menos garantista que en el orden penal ya que cabe sancionar los supuestos de caso fortuito que desprendan una presunción de culpabilidad. Admitir la presunción de culpabilidad supone también el desplazamiento de la carga probatoria.

La presunción de inocencia influye tanto en la valoración de la prueba como en el cargo de la misma. Es necesario obtener una prueba de cargo suficiente para poder sancionar y desvirtuar la presunción de inocencia<sup>45</sup>. Acudiendo a la jurisprudencia se comprueba que reiteradamente ha defendido que la presunción de inocencia no se vulnera si la prueba es suficiente y razonablemente valorada. Concretamente la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 2003, ratifica que “para que la prueba pueda desvirtuar la presunción de inocencia, debe satisfacer la siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados, no puede tratarse de meras sospechas, y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora”<sup>46</sup>.

En modo de resumen, para desvirtuar la presunción de inocencia es necesario que sea una prueba de cargo, entendida esta como una prueba incriminatoria que verifique los hechos. Además la prueba debe de ser suficiente como para destruir la presunción de inocencia, es decir, debe ser suficientemente incriminatoria respecto de los hechos de la infracción como en la culpabilidad. Por último, la prueba debe ser obtenida de forma válida, respetando los derechos fundamentales del sancionado y las garantías establecidas en la Ley<sup>47</sup>.

En cuanto a la regulación en el dopaje, el artículo 21 de la Ley Orgánica recoge que el deportista es responsable cuando se detecte una sustancia prohibida dentro de su organismo, parece que no es una presunción de responsabilidad *iuris tantum* sino que se convierte en una presunción *iuris et de iure*. Es una presunción de culpabilidad del deportista, pero esta presunción como defiende el Tribunal Supremo es suficiente para sancionar.

---

<sup>45</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El principio administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 344.

<sup>46</sup> STS 6409/2003, de 9 de junio, Fundamento Jurídico 2.

<sup>47</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El principio administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 351 y ss.

Conjuntamente, el artículo 30, dice que en caso de que el deportista cometa una de las infracciones recogidas en esta Ley, en una competición y en un control en competición, se produce una nulidad automática de resultados. Esto es, un resultado positivo del deportista supone una pérdida automática de resultados, sin atender a las circunstancias concretas del hecho. Esto supone que se prescinde de la presunción de inocencia en el sentido de que una nulidad automática carece de un procedimiento de defensa por parte del deportista que haya incumplido esa infracción. En este punto, la Administración da por válido el resultado del análisis del control y corresponde al deportista probar su inocencia, por tanto es un claro ejemplo de inversión de la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador.

En definitiva, en el supuesto de dopaje, para poder desvirtuar la presunción de inocencia del deportista la prueba debe ser notoria. De la Ley Orgánica 3/2013 se desprende que si el resultado de una muestra es adverso, en el sentido de que ha consumido una sustancia prohibida, la presunción de inocencia queda desvirtuada. Un resultado adverso en un análisis contiene suficiente prueba incriminatoria que destruye la presunción de inocencia y el deportista se encuentra ante una presunción de culpabilidad.

### **3) Inversión de la carga de la prueba. El caso Contador.**

La consecuencia directa de la existencia de la presunción de inocencia supone que la carga de la prueba recae sobre la Administración puesto que es la parte actora del procedimiento administrativo sancionador. La consecuencia procesal de la presunción de inocencia es el desplazamiento de la carga probatoria a la Administración<sup>48</sup>.

El artículo 39.1 de la Ley 39/2015 establece que “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.” Este precepto recoge la presunción de validez de los actos administrativos, la jurisprudencia ha determinado sobre este aspecto que la presunción de validez únicamente supone el traspaso de la carga de recurrir judicialmente este acto y no el traspaso de la carga de la prueba. Así se pronunció el Tribunal Constitucional en la Sentencia STC 76/1990, de 26 de abril. “La presunción de legalidad no implica en

---

<sup>48</sup> GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO F., *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 2924. pág. 3101.

modo alguno el desplazamiento de la carga de la prueba que, tratándose de infracción y sanción administrativa, ha de corresponder a la Administración”.<sup>49</sup>

Sin embargo, una parte de la doctrina ha entendido que esta presunción supone que el destinatario y recurrente del acto, debe acarrear con la carga de la prueba<sup>50</sup>. Pero esta tesis no debe ser aplicable en ningún caso en un procedimiento sancionador puesto que en éste, es de aplicación el principio fundamental de presunción de inocencia<sup>51</sup>. Sobre este aparatado se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en múltiples sentencias en las ha seguido el mismo criterio de que la “carga probatoria corresponde a los acusadores”. La STC 76/1990, en su fundamento jurídico octavo establece que: “la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general o tributarias en particular, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones.” Por tanto, no cabe una inversión de carga de la prueba en el proceso sancionador.

Pero lo cierto que analizando la LO 3/2013, podemos afirmar que en ciertos casos se produce una inversión de la carga de la prueba. El ejemplo que mejor puede ilustrar es el Caso Contador.

Este caso se inicia con un análisis positivo por parte del ciclista Alberto Contador por la sustancia Clembuterol. El ciclista achacó este resultado anómalo a una contaminación alimenticia. El caso llegó al TAS y este se pronunció al respecto apoyándose en las normas del Código Mundial Antidopaje y de la Unión Ciclista Internacional que es el imputado quien debe probar su inocencia<sup>52</sup>. El deportista tiene una presunción de culpabilidad y él debe demostrar que se trata de una contaminación. Bien es cierto que este caso se resolvió en base a la normativa internacional, pero como ya se cita anteriormente, la Ley Orgánica no deja de ser una actualización del Código Mundial Antidopaje y en consecuencia copia las figuras y principios del mismo.

---

<sup>49</sup> STC 76/1990, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 8B.

<sup>50</sup> VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., *Los principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 1999, pág. 148

<sup>51</sup> ALARCÓN SOTOMAYOR, L., *El principio administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 387

<sup>52</sup> Resolución del TAS del 6 de febrero 2012. Unión Ciclista Internacional vs. Alberto Contador y Real Federación Española de Ciclismo.

El artículo 27 de la Ley Orgánica 3/2013 contiene los criterios para la imposición de sanciones en materia de dopaje en el punto dos, segundo párrafo afirma que “el deportista para exonerarse de responsabilidad y sanción deberá justificar la forma en que se introdujo la sustancia en su organismo.” Es decir, una vez que el resultado de la muestra es anómalo, recae sobre el deportista una presunción de culpabilidad y en el caso de que alegue la inexistencia de culpa o negligencia, deberá probarlo. Por tanto, el resultado positivo de la muestra ya destruye la presunción de inocencia de la que gozaba el deportista, pero una vez que la muestra es anómala, la carga de la prueba recae en el deportista.

#### **4) Responsabilidad solidaria en el dopaje.**

Uno de los aspectos fundamentales en la responsabilidad subjetiva es la individualización de las penas, esto es, que cada sujeto infractor fuese castigado por los hechos cometidos por el mismo. Esto es, cuando varias personas participan en la comisión de una infracción, cada uno responde por sus hechos y consecuentemente a cada uno se le impone la sanción que corresponda. Sin embargo, si se admite la responsabilidad solidaria este razonamiento no se sigue. En la responsabilidad solidaria la Administración no determina la responsabilidad individualizada de cada uno de ellos, sino que impone solidariamente, una única sanción, de tal manera que el cumplimiento por cualquiera de los implicados, excluye a los demás<sup>53</sup>.

La aceptación de la responsabilidad solidaria afecta al principio de culpabilidad puesto que no se aplica el principio de personalidad de la sanción. Además otro principio que podría verse vulnerado es el principio de proporcionalidad en el sentido de que no se permite una adecuación de la sanción, no se tienen en cuenta las circunstancias subjetivas y objetivas del infractor solidario<sup>54</sup>.

La responsabilidad solidaria en determinadas regulaciones del orden sancionador es un hecho controvertido para la jurisprudencia. La Sentencia del Tribunal Supremos de 26 de enero de 1998 se pronunció contrariamente a la responsabilidad solidaria en el orden sancionador.

---

<sup>53</sup> REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A.M. *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009, pág. 288.

<sup>54</sup> NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, págs. 378 y ss.

*“La responsabilidad solidaria, como forma eficaz de garantizar el cumplimiento de obligaciones contractuales o extracontractuales, no puede penetrar en el ámbito del Derecho sancionador porque, de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos. Cuestión distinta es la posible tipificación de conductas que, por acción u omisión, puedan estimarse por Ley formal sancionables, o que ésta disponga diferentes formas de participación en el hecho tipificado como tal infracción y señale expresamente la sanción que a estas formas participativas corresponda, pero lo que no cabe es la imputación solidaria de responsabilidades punibles”.*<sup>55</sup>

La postura del Tribunal Supremo es clara en cuanto a la responsabilidad solidaria y la contravención del principio de responsabilidad personal. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se posiciona favorablemente a la responsabilidad solidaria en la potestad sancionadora. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990 argumenta que:

*“No es trasladable al ámbito de las infracciones administrativas la interdicción constitucional de la responsabilidad solidaria en el ámbito del Derecho Penal, puesto que no es lo mismo responder solidariamente cuando lo que está en juego es la libertad personal- en la medida en que la pena consista en la privación de dicha libertad- que hacerlo a través del pago de una cierta suma de dinero...”*<sup>56</sup>

Además en la misma Sentencia el Tribunal Constitucional estableció unos requisitos para que opere la responsabilidad solidaria en el ámbito sancionador.

- *“La responsabilidad solidaria debe estar conectada a la realización o colaboración de una infracción”*
- *“Se requiere la concurrencia de dolo o culpa, aunque sea leve”*

En definitiva, la jurisprudencia no es clara en este aspecto de responsabilidad solidaria, pero la postura del Tribunal Constitucional permite al legislador, el establecimiento de ésta en las normas.

---

<sup>55</sup> STS 573/1998, de 26 de enero, Fundamento Jurídico 5.

<sup>56</sup> STC 76/1990, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 4B.



En cuanto a la Ley Orgánica 3/2013, el artículo 21, que regula la responsabilidad del deportista y su entorno, establece una responsabilidad solidaria. El apartado 2 del precepto contiene que responderán por el incumplimiento de las obligaciones de localización “los entrenadores federativos o personales, directivos, así como los clubes y equipos deportivos a los que esté adscrito el deportista”.

Del mismo modo, el apartado tres, establece que responderán por la infracción de no facilitar información sobre las enfermedades del deportista y el tratamiento al que esté sometido, “los entrenadores, médicos y demás personal sanitario, así como los directivos de clubes y organizaciones deportivas”.

La Ley Orgánica 3/2013 hace extensiva la responsabilidad del deportista a diferentes personas por el mero hecho de trabajar con el deportista. Pero en ningún caso podrán ser sancionados sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional.

##### **5) Consideraciones generales de la culpabilidad en el dopaje.**

La responsabilidad en la potestad sancionadora de la Ley Orgánica 3/2013 no es subjetiva en todas sus infracciones. Reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre este carácter subjetivo de la culpabilidad como la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1998 y sentencia de 10 de diciembre de 1986. Ambas recogen que a los culpables se les debe de atribuir dolo o culpa a la hora de realizar la infracción puesto que al ejercicio de la potestad sancionadora se le aplican también los principios y preceptos constitucionales<sup>57</sup>.

Lo cierto es que como ha reiterado en varias ocasiones el Comité Español de Disciplina Deportiva, el órgano administrativo anterior al Tribunal Administrativo del Deporte que resolvía las sanciones en última instancia administrativa, en el dopaje es suficiente con el resultado de un análisis adverso en el que se demuestre la existencia de una sustancia prohibida. No se exige dolo por parte del deportista, ni la mejora en el rendimiento del deportista.

Más recientemente, en la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte 258/2016<sup>58</sup>, se realizan dos afirmaciones importantes. La primera es la consideración

---

<sup>57</sup> NIETO GARCÍA, A. *Derecho administrativo sancionador*, Editorial Tecnos, Madrid, 2012, págs. 321 y ss.

<sup>58</sup> Resolución 258/2016 del Tribunal Administrativo del Deporte, de 7 de julio, Fundamento Jurídico 7.

por parte del Tribunal que los deportistas cuentan con una responsabilidad cuasiobjetiva en materia de dopaje y en segundo lugar, que se produce una inversión de la carga de la prueba. En este punto se discute la responsabilidad del jinete en caso de que una muestra del caballo sea adversa y el Tribunal establece que es responsable de cualquier acción cometida por él o por otra persona autorizada, en el sentido de que tenga acceso al caballo dentro del recinto. Entiende que es la solución más correcta porque en caso de no que no sea responsable, en el sentido del precepto, no se perjudica su derecho de defensa, por tanto, de esta afirmación se desprende que es el sancionado quien debe demostrar su inocencia y no la Administración quien debe probar la culpabilidad. Es decir, si el resultado de una muestra del caballo en el control antidopaje es positiva, el jinete es el responsable y deberá ser él quien demuestre lo contrario. Estamos ante uno de los ejemplos que REBOLLO PUIG M., recoge en su estudio ya que entiende que no siempre se cumple la presunción de inocencia y en ocasiones estamos ante una presunción opuesta, en la que corresponde al sancionado la demostración de su inocencia<sup>59</sup>. Por todo ello, la imposición automática de una sanción nos conduce a una responsabilidad objetiva y una presunción de culpabilidad.

## **VII) LOS ESPECÍFICOS PLAZOS DE PRESCRIPCIÓN EN LAS SANCIONES POR DOPAJE.**

En la Ley 40/2015, el artículo 30 determina que “las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan”. Es decir, que las infracciones y sanciones prescribirán en el plazo indicado en la propia ley que las regule y en caso contrario se aplicará el régimen general recogido en ese mismo artículo. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público establece un plazo de prescripción de la siguiente manera:

Para las infracciones diferencia el plazo según la calificación de las mismas. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, mientras que las graves a los dos años y por último, las infracciones leves a los seis meses. En cuanto a las sanciones, también sigue el mismo orden y diferencia entre la categoría de las mismas. Las sanciones muy graves prescriben a los tres años, las graves a los dos años y las leves al

---

<sup>59</sup> REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pág. 632 y ss.

año, desde que sea ejecutable la resolución por la cual se le impone la sanción o finalice el plazo para recurrirla.

El artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2013, es el encargado de regular la prescripción de las infracciones y las sanciones. Se ha realizado una comparativa con la Ley 40/2015, y se ha observado diferencias entre ambas leyes tanto en los plazos de prescripción como en el tratamiento dependiendo de la gravedad.

El artículo 35 de la Ley Orgánica 3/2013 establece que las infracciones de dopaje prescriben todas a los ocho años desde el día que se cometieron, sin diferenciar entre las infracciones muy graves o graves. Esto es, se establece un plazo de prescripción para todas las infracciones. En cuanto al régimen de prescripción para las sanciones, la Ley Orgánica 3/2013 cuenta con una doble diferenciación. Por un lado, diferencia entre las sanciones de multa y las sanciones de inhabilitación, y dentro de éstas entre muy graves y graves.

Las sanciones de multa muy graves prescriben a los tres años, mientras que las graves a los dos años. Respecto de las sanciones de inhabilitación, las muy graves prescriben a los cinco años y las graves a los tres años. El cómputo del plazo para las sanciones se iniciará desde que adquiera firmeza la resolución. La prescripción es uno de los supuestos que extinguirá la responsabilidad por parte del deportista como se regula en el artículo 34 apartado b).

Por último, cabe hacer mención del régimen establecido en el Código Mundial Antidopaje y en el Código Penal. En la primera, se establece un plazo de prescripción de diez años. El artículo 17 no contiene ninguna graduación en cuanto a la gravedad de la infracción simplemente se limita a fijar que no se podrá iniciar un proceso sancionador respecto de una infracción cometida diez años atrás y sin recibir ninguna notificación o se haya intentado de forma razonable. Por otro lado, el Código Penal recoge en su artículo 131 la prescripción diferenciando por tramos el plazo de la prescripción. En el caso de delito de dopaje la pena de prisión es de seis meses a dos años y una inhabilitación especial para el empleo o cargo público, profesión u oficio de dos a cinco años. Para este delito la prescripción tiene un plazo de cinco años.

Existe una diferenciación entre las posturas adoptadas, tanto en el régimen sancionador general como en el régimen sancionador de la Ley Orgánica 3/2013, e

incluso una disparidad de plazos entre el régimen sancionador nacional y el internacional. Es llamativo el largo plazo con el que cuenta la Administración para iniciar un proceso sancionador por dopaje ya que tiene ocho años para ello, suponiendo un plazo superior al del Código Penal. Por tanto, puede ocurrir que un delito de dopaje prescriba antes que una infracción de menor identidad. La fundamentación de este plazo tan generoso para la Administración la encontramos en la dificultad de la materia, ya que la capacidad para detectar las sustancias es más tardía que el dopaje. La lucha contra el dopaje siempre va retrasada con respecto al mismo, y por ello es necesario un plazo amplio y al mismo tiempo armonizado. Esta última cuestión es una tarea pendiente para el legislador porque como se muestra en el cuadro siguiente diferencias entre la legislación nacional y el Código Mundial Antidopaje.

	Infracciones			Sanciones				
	Muy Graves	Graves	Leves	Muy graves		Graves		Leves
				Multa	Inhabilitación	Multa	Inhabilitación	
Ley Orgánica 3/2013	8 años	8 años		3 años	5 años	2 años	3 años	
Ley 40/2015	3 años	2 años	6 meses	3 años		2 años		1 año
Código Mundial Antidopaje	10 años			10 años				
	<b>Delitos</b>			<b>Penas</b>				
Código Penal	5 años			5 años				

## VIII) CONCLUSIONES.

1. El deportista con licencia federativa se encuentra en una situación de sujeción especial con la Administración. Esta situación todavía contiene ciertas reminiscencias de su figura originaria y se produce cierta flexibilidad en la aplicación de los principios constitucionales al régimen sancionador.

2. El tipo penal que castiga el dopaje difiere de la infracción del dopaje del deportista. El Código Penal se limita a castigar los hechos llevados a cabo por el entorno del deportista. Tipificar como delito el dopaje deportivo tiene difícil encaje en nuestra legislación.

3. El proceso de armonización internacional de la legislación de la lucha contra el dopaje influye en la legislación española. España forma parte de la Convención de la Unesco y consecuentemente debe aplicar el Código Mundial Antidopaje. Este hecho se

refleja en la prescripción, la cual cuenta con unos plazos muy superiores al régimen general e incluso al penal.

4. Al legislador nacional no le queda más remedio que cumplir con la normativa internacional, no tiene otra opción, puesto que el no cumplimiento tiene consecuencias graves para España en este ámbito. Un claro ejemplo es la actual suspensión de los laboratorios acreditados de la Agencia Española para la Protección de la Salud del Deportista. La Agencia Mundial Antidopaje ha suspendido la acreditación de estos laboratorios y en aplicación de la Ley Orgánica 3/2013, estos no pueden analizar ninguna muestra. Es una contradicción en sí misma que los laboratorios del Organismo que lucha contra el dopaje se encuentren suspendidos por no cumplir la normativa internacional. Por todo ello, no queda más remedio que actualizar la normativa nacional contra el dopaje, con el cumplimiento o no de los principios constitucionales de la potestad sancionadora.

5. Los principios constitucionales de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y culpabilidad se reflejan con carácter general en la Ley Orgánica 3/2013, aunque hay supuestos que no se aplican en toda su extensión o adoptan el mismo significado y amplitud ratificado por el Tribunal Constitucional.

6. El principio de legalidad en la Ley Orgánica 3/2013 no es contrario a la Constitución. Se han analizado las cuestiones más controvertidas de las dos manifestaciones del principio de legalidad y en ambos supuestos se ha llegado a la conclusión que no vulneran este principio. Todos los preceptos analizados se encuentran amparados tanto por la Constitución como por la jurisprudencia.

7. El principio de proporcionalidad tampoco presenta controversias en las sanciones recogidas de la Ley Orgánica 3/2013. Las cuatro sanciones establecidas para la lucha contra el dopaje cumplen con el triple test de proporcionalidad. Se echa en falta la sanción de publicidad en la lucha contra el dopaje. La Ley Orgánica no la contempla, pero cumple con todos los requisitos de este principio y sería muy efectiva.

8. El principio de culpabilidad es el principio que más controvertido en la Ley Orgánica 3/2013. La ley 40/2015 contiene que no se puede sancionar sin dolo o culpa pero la jurisprudencia ha matizado estos requisitos permitiendo la sancionar aún cuando no se den éstos. Esta situación nos conduce a la posibilidad de una responsabilidad

cuasiobjetiva en el régimen sancionador que tiene lugar en la regulación del dopaje. Un resultado positivo del deportista anula automáticamente sus resultados, por tanto no se exigen dolo o culpa.

9. La presunción de inocencia en el orden sancionador opera de manera menos garantista que en el orden penal y en el caso del dopaje del deportista, se encuentra ante una presunción de culpabilidad. La carga de la prueba está estrechamente relacionada con la presunción de inocencia y en el caso del dopaje, si se produce un resultado adverso del deportista, hay una inversión de la carga de la prueba. La jurisprudencia ha amparado esta situación puesto que se entiende que el resultado positivo es una prueba notoria y suficiente incriminatoria que desvirtúa la presunción de inocencia y consecuentemente la inversión de la carga de la prueba.

10. La responsabilidad solidaria regulada en la Ley Orgánica se encuentra amparada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin embargo es una figura controvertida que ha sido rechazada en ocasiones por el Tribunal Supremo. En la Ley Orgánica 3/2013, se limita a hacer extensiva la responsabilidad en las infracciones de localización y comunicación de enfermedades y tratamientos médicos y en base a la jurisprudencia constitucional es totalmente admisible.

## BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN SOTOMAYOR, L. *El principio administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. “El dopaje en el deporte”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 173, 2007.

CARLÓN RUIZ, M., "El Principio de Proporcionalidad", SANTAMARÍA PASTORM J.A.,(Dir.) *Los principios jurídicos del Derecho administrativo* La Ley, Madrid, 2010.

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

CORTÉS BECHIARELLI E. *El delito de dopaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

FERRANDIS CIPRIÁN, D. “Delitos contra la salud Pública relacionados con medicamentos y drogas tóxicas (arts. 361 y ss)” en GONZÁLEZ CUSSAC J.L. (Dir.), *Comentarios a la Reforma del Código Penal de 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

GAMERO CASADO, E., “El dopaje en los ámbitos supranacionales: evolución histórica y situación actual” en *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, MILLÁN GARRIDO, A. (Dir.), Editorial Bosch. 2005.

GARCÍA MACHO, R. “Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española” Editorial Tecnos, Madrid, 1992.

MILLÁN GARRIDO, A. *Régimen jurídico del dopaje en el deporte*, Editorial Bosch, Barcelona, 2005

MILLÁN GARRIDO, A. *Las sanciones deportivas*, Editorial Bosch, Barcelona, 2003.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO F., *Comentarios a la ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

NIETO GARCÍA A. *Derecho Administrativo Sancionador*, Editorial Tecnos, 5º edición, Madrid, 2012.

ORTEGA GUTIERREZ, D. *Los conceptos jurídicos indeterminados en la jurisprudencia Constitucional Española*, Dykinson, Madrid, 2009.

PALOMAR OLMEDA A., RODRIGUEZ BUENO C., GUERRERO OLEA A. *El Dopaje en el Ámbito del Deporte: análisis de una problemática*. Aranzadi Editorial, Pamplona, 1999.

PALOMAR OLMEDA A. “Las alternativas en la represión del dopaje deportivo”, en *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*”, núm. 7, 2002.

QUINTERO OLIVARES, G. *Parte General del Derecho Penal*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

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

REBOLLO PUIG, M. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Tecnos, Madrid, 2015.

REBOLLO PUIG, M. *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989

REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., BUENO ARMIJO, A.M. *Derecho Administrativo sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

RODRIGUEZ TEN, J, *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.

RODRIGUEZ TEN, J, *Deporte y Derecho Administrativo sancionador*, Reus, Madrid, 2008.

SÁNCHEZ MORON M. “Legalidad y sometimiento a la Ley y al Derecho” en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., (Dir.), *Los principios jurídicos del Derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010

VALLS PRIETO J. “La intervención del Derecho Penal en la actividad deportiva” en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 2009, núm. 11,



VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA, J.L., *Los principios de Derecho administrativo*, Universidad Complutense, Madrid, 1999

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo General, Tomo II*, Iustel, Madrid, 2009

SUAY RINCÓN, J. “Derecho administrativo sancionador: perspectivas de reforma”, en *Revista de Administración Pública*, nº 109. Madrid, 1986.

## **RESOLUCIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS**

STC 18/1981, de 8 de junio 1981.

STS 30/1981, de 30 de noviembre 1981.

STC 2/1987, de 21 de enero 1987.

STC 42/1987, de 7 de abril 1987.

STC 219/1988, de 22 de noviembre de 1988.

STC 69/1989, de 20 de abril 1989.

STC 76/1990, de 26 de abril 1990.

STS 2409/1992, de 18 de febrero 1992.

STC 45/1997, de 11 de marzo 1997.

STS 573/1998, de 26 de enero 1998.

STSJ de Madrid, 320/2000, de 29 de marzo, Sala de lo C-A, Sección 9.

STS 5219/2000, de 28 de junio 2000.

STS 6409/2003, de 9 de junio.

STC 74/2004, de 22 de abril 2004.

STC 164/2005, de 20 de junio 2005.

STS 4052/2006, de 5 de mayo 2006.

STS 104/2009, de 4 de mayo 2009.

STS 751/2013, de 11 diciembre 2012.

STC 145/2013, de 11 de julio 2013.

Resolución del TAS del 6 de febrero 2012. Unión Ciclista Internacional vs. Alberto Contador y Real Federación Española de ciclismo.

Resolución del TAD 258/2016, de 7 de Julio 2016.