

DE LA SENTENCIA *HERAS* A LA SENTENCIA *CONTADOR*. PRESENTE Y FUTURO DE LA JUSTICIA DEPORTIVA

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ
Catedrático Emérito
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN EN EL ASUNTO *CONTADOR*.—
III. LA SENTENCIA *HERAS*, DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 11 DE DICIEMBRE DE 2012.—
IV. *NEMO DAT QUOD NON HABET*.—V. UNA REFERENCIA ADICIONAL A LA LEY ORGÁNICA
7/2006, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE LA SALUD Y DE LA LUCHA CONTRA
EL DOPAJE EN EL DEPORTE.—VI. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN

La justicia deportiva es un problema difícil y todavía no bien resuelto. Los tribunales nacionales siguen luchando por defender su competencia para conocer de las sanciones que se imponen a los deportistas en las competiciones internacionales que se celebran en España, como muestra la Sentencia *Heras*, de nuestro Tribunal Supremo. La Sentencia *Contador*, del Tribunal Arbitral del Deporte, muestra la posición contraria, que sin duda terminará imponiéndose.

Palabras clave: justicia deportiva; tribunales nacionales *versus* Tribunal Arbitral del Deporte: dos modelos opuestos.

ABSTRACT

Justice regarding Sport is a difficult problem, not very well solved already. National Courts fight to defend their jurisdiction to judge infractions committed by sportsmen in the international competitions that take place in their own countries as seen in the *Heras* case. In the meantime, the decision in the *Contador* case shows a complete different solution and position, the one that probably will prevail.

Key words: justice in the sport; national courts *versus* the Court Arbitration in the Sport: two opposed models.

I. INTRODUCCIÓN

La justicia deportiva siempre ha sido —y sigue siendo— un problema, y un problema muy serio, porque hunde sus raíces en la naturaleza esencialmente privada del ordenamiento deportivo, cuyas relaciones con el o los ordenamientos estatales son, como mínimo, complejas.

Firmemente asentado sobre una base asociativa, el ordenamiento deportivo reclama y defiende con energía su autonomía, rechazando por principio cualquier injerencia de los poderes públicos en la ordenación y desarrollo de las competiciones y condenando también cualquier intento de los deportistas de escapar a la disciplina que imponen las autoridades deportivas acudiendo a cualesquiera otras, incluidos los propios tribunales. La Carta Olímpica es concluyente en este sentido y su planteamiento al respecto se impone imperativamente de arriba abajo a través de los estatutos de las federaciones internacionales de los deportes olímpicos, que, a su vez, lo trasladan a las federaciones nacionales correspondientes¹.

En el plano nacional esta radical pretensión de autonomía tropieza inevitablemente con la pretensión, igualmente enérgica, de algunos Estados, como Francia, Italia y España, de tutelar el deporte, supuesta la importancia social, económica y, no hay que negarlo, también política que el deporte ha adquirido desde hace, más o menos, medio siglo en la sociedad en que vivimos. El ordenamiento deportivo ha tenido en estos casos que «pactar» con el ordenamiento estatal, «pacto» que era igualmente obligado para éste, ya que cualquier intento de imposición unilateral hubiera suscitado inevitablemente el conflicto con las organizaciones deportivas internacionales, que disponen de un arma ab-

¹ La regla 61.^a de la Carta establece, en efecto, que «las decisiones del Comité Olímpico Internacional son definitivas. Cualquier disputa relativa a su aplicación debe ser resuelta exclusivamente por su Consejo Ejecutivo y, en ciertos casos, por arbitraje ante el Tribunal Arbitral del Deporte».

La regla 25.^a traslada este planteamiento a las federaciones internacionales, cuyos «estatutos, prácticas y actividades... deben ser conformes con la Carta Olímpica». Los Estatutos de la FIFA, la más poderosa sin duda de todas las federaciones, disponen, en consecuencia, en su artículo 64 que las decisiones de su Comité de Apelación «son definitivas y vinculantes para las partes y no son susceptibles de otro recurso que el de apelación ante el Tribunal Arbitral del Deporte». Su artículo 68 «prohíbe el recurso ante Tribunales ordinarios, a menos que se especifique en la propia reglamentación FIFA» (apartado 2) y obliga a las federaciones nacionales a incorporar esta prohibición a sus Estatutos y a imponerla, asimismo, a sus asociados (apartado 3). La versión de julio de 2012 incorpora una salvedad que evita el choque frontal con el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva que las declaraciones de derechos y las Constituciones de todo Estado democrático garantizan, al admitir que «disposiciones vinculantes de la Ley prevean o prescriban expresamente el sometimiento a Tribunales ordinarios».

solutamente definitiva, la eventual expulsión del Estado invasor de la federación internacional correspondiente y aun del propio Movimiento Olímpico, una suerte de «excomunió» que ningún gobierno puede arriesgarse a recibir².

El «pacto» al que aludo está muy bien reflejado entre nosotros por el artículo 30 de la vigente Ley del Deporte, de 15 de octubre de 1990, que, como es sabido, plasmó en prosa legal la doctrina establecida por la importante Sentencia constitucional de 24 de mayo de 1985 sobre la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, entidades de doble faz que a las funciones estrictamente privadas que corresponden a su condición de asociaciones unen el ejercicio de funciones públicas por delegación de las autoridades de este orden. El apartado 2 del artículo 30 de la Ley así lo expresa lapidariamente: «Las Federaciones deportivas españolas, además de sus propias atribuciones, ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública».

Una de esas funciones públicas es la disciplina deportiva, cuyo ámbito, según precisa el artículo 73.1 de la Ley del Deporte, «cuando se trate de actividades o competiciones de ámbito estatal y, en su caso, internacional, o afecte a personas que participen en ellas, se extiende a las infracciones de reglas de juego o competición y normas generales deportivas».

Como se trata de una función pública delegada, las resoluciones que las federaciones adopten para corregir dichas infracciones son susceptibles de recurso ante un órgano de la Administración, el Comité Español de Disciplina Deportiva, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes aunque dotado de independencia funcional, «que decide en última instancia, en vía administrativa, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia» (art. 84), dejando así expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

En el ámbito nacional el «pacto» aludido ha dejado, pues, muy claras las cosas³. No ocurre lo mismo, sin embargo, en el ámbito internacional, en el que no existe ni podría realmente existir, por falta de contraparte, un «pacto» semejante. El ordenamiento deportivo internacional produce sus propias normas y dispone de sus propias estructuras, incluso jurisdiccionales, desde la creación no hace mucho

² La regla 27.^a de la Carta Olímpica permite suspender o retirar el reconocimiento a cualquier Comité Olímpico nacional si «la Ley u otras regulaciones en el país concernido o cualquier acto de un organismo gubernamental provoca que la actividad del Comité Nacional o la elaboración o expresión de su voluntad se vean obstaculizados».

³ En este concreto punto, naturalmente, porque la administrativización y correlativa jurisdiccionalización general de todo lo concerniente a la disciplina deportiva es, en sí mismo, un problema que merece especial atención.

del Tribunal Arbitral del Deporte⁴, lo que, a falta de todo mecanismo de relación con los ordenamientos estatales que pueda suavizar o amortiguar los roces, conduce inevitablemente al conflicto. Así ha ocurrido en algún caso y así seguirá ocurriendo si no se acierta a establecer una norma general que lo evite⁵.

En este marco general es donde hay que situar las Sentencias que me propongo comentar aquí, esto es, la Sentencia *Contador*, dictada por el Tribunal Arbitral del Deporte el 6 de febrero de 2012, y la Sentencia *Heras*, de la Sala 3.^a de nuestro Tribunal Supremo, de 11 de diciembre de ese mismo año.

Ambas Sentencias tienen mucho en común porque, por lo pronto, se refieren a dos deportistas de élite, ambos españoles, practicantes de la misma actividad deportiva, el ciclismo. Ambas tienen también un mismo objeto, una sanción por dopaje impuesta en aplicación de un mismo cuerpo normativo, el Reglamento Antidopaje de la Unión Ciclista Internacional (UCI). En ambos casos, en fin, la tramitación de los expedientes y la resolución inicial de los mismos corrieron a cargo de los órganos competentes de la Federación Española de Ciclismo. ¿Cómo ha podido entonces derivar su desenlace hacia dos tribunales tan distintos, uno nacional y otro internacional? ¿Es que acaso la elección de uno u otro queda al arbitrio de los justiciables? ¿Cuál es la norma a seguir, si es que hay alguna?

Para contestar a estas y otras preguntas semejantes es imprescindible concretar los datos que hasta aquí han quedado simplemente apuntados.

II. EL PROBLEMA DE LA JURISDICCIÓN EN EL ASUNTO *CONTADOR*

Alberto Contador, que participaba en el *Tour de France* de 2010 como integrante del *Team Astana*, fue sometido en el curso de la prueba a un control de dopaje tras la llegada de los ciclistas a Pau, el 21 de julio, remitiéndose acto seguido las muestras de orina obtenidas a un laboratorio de Colonia acreditado por la Agencia Mundial Antidopaje (AMA). El análisis efectuado reveló la existencia de clenbuterol, sustancia incluida en el apartado S1.2.^o: Otros Agentes Anabolizantes, de la Lista de Sustancias y Métodos Prohibidos del Código Mundial Anti-

⁴ A la creación del Tribunal Arbitral del Deporte me he referido ya en «La justicia deportiva internacional: el Tribunal Arbitral del Deporte», en el núm. 39 de los *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Madrid, 2009.

⁵ Como ocurrió en el celeberrimo caso *Bosman*, cuya decisión por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de diciembre de 1995 ha dado paso, sin embargo, a una nueva etapa de diálogo y colaboración entre la Comisión Europea y la UEFA.

dopaje, incorporada al Reglamento Antidopaje de la Unión Ciclista Internacional (UCI)⁶.

A consecuencia de ello y tras una serie de trámites, la UCI dio por terminado el proceso de gestión de resultados confirmando que había existido una infracción de las normas antidopaje e instando al Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Ciclismo la incoación del correspondiente expediente disciplinario, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento Antidopaje UCI. En su resolución de 8 de noviembre de 2010, la UCI apuntaba, incluso, una serie de posibles explicaciones del resultado adverso del control, que ahora no es necesario precisar pero que resultan muy expresivas a efectos de definir su posición y la del órgano federativo español.

Recibida dicha resolución y la documentación aneja, el Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva acordó la incoación del expediente el 10 de noviembre, formulándose al día siguiente por la instructora del mismo el correspondiente pliego de cargos.

En la tramitación del expediente en cuestión no hace falta detenerse. Bastará decir que el 25 de enero de 2011 se formuló por la instructora la correspondiente propuesta de resolución que contemplaba la imposición al interesado de la sanción de suspensión de un año de licencia como responsable de la violación de las reglas antidopaje del artículo 21.1 y 2 del Reglamento Antidopaje UCI, «apreciando que no cometió falta o negligencia significativa»⁷.

Formuladas por el ciclista las correspondientes alegaciones sobre dicha propuesta, el Comité resolvió el 14 de febrero de 2011 archivar el expediente, indicando que dicha resolución podía ser recurrida «conforme a lo dispuesto en los artículos 329.1 y 333 del Reglamento Antidopaje UCI... ante la Corte de Arbitraje del Deporte (CAS) en el plazo de un mes».

⁶ El Código Mundial Antidopaje es, en realidad, un documento privado, como privada es la Agencia Mundial Antidopaje, que es su autora. La Convención Internacional contra el Dopaje de 2005 obliga a sus firmantes a incorporar sus principios a sus respectivas legislaciones. La regla 25.^a de la Carta Olímpica obliga a las federaciones internacionales a adoptar e implementar el Código, que, en consecuencia, cada una de ellas ha incorporado a sus propios Reglamentos. En estos Reglamentos suele incluirse una disposición que obliga, a su vez, a las federaciones nacionales correspondientes a incluir en los suyos una cláusula expresa que indique que aquéllos forman parte de su propio contenido, lo que termina por introducir también por esta vía en los Derechos nacionales el Código en cuestión. En este sentido, la disposición preliminar tercera del Reglamento Antidopaje UCI.

⁷ En aplicación del artículo 297 del Reglamento Antidopaje UCI. El Tribunal Arbitral del Deporte entendió luego que no se daban las condiciones requeridas para reducir el periodo de suspensión a un año, de acuerdo con el citado artículo, por estimar que «el exacto suplemento contaminado es desconocido y las circunstancias que rodean su ingestión lo son igualmente».

La resolución de archivo fue recurrida, en efecto, por la UCI y por el AMA ante el citado Tribunal, que dictó Sentencia el 6 de febrero de 2012 estimando la impugnación y sancionando a Alberto Contador con dos años de suspensión y pérdida del *Tour de France* de 2010, que había ganado, así como de los restantes triunfos por él obtenidos desde el 25 de enero de 2011, fecha en la que se levantó la suspensión cautelarmente impuesta al inicio del procedimiento y pudo volver a competir de acuerdo con la resolución recurrida.

El problema de la jurisdicción no fue objeto de discusión en ningún momento, pero como esto es, precisamente, lo que nos interesa aquí y ahora, importa precisar los términos en que la cuestión quedó planteada desde el primer momento. La propuesta de resolución formulada por la instructora nombrada por el Comité Nacional fue muy precisa sobre este asunto, al que dedicó su largo y detallado fundamento jurídico primero, que luego pasaría a la resolución final del Comité.

En él destaca que

«las Federaciones Deportivas españolas están configuradas (artículo 30.1 de la Ley 10/1990, de 15 de Octubre, del Deporte) como “entidades privadas” con personalidad propia y como tales entidades privadas pueden formar parte de un organismo internacional, que en el caso de la RFEC se trata de la UCI, en cuanto Asociación Internacional no gubernamental que agrupa las Federaciones nacionales de ciclismo con sede en Suiza y que se rige por normas de derecho privado (su propio Estatuto y el Reglamento UCI). Así, por mandato de la disposición preliminar tercera de dicho Reglamento de la UCI las Federaciones Nacionales deben incluir implícitamente el mismo en la publicación de sus propios reglamentos y estos últimos deben contener una cláusula expresa en la que se indique que el Reglamento UCI forma parte de su propia normativa».

De ahí deduce que tanto la Real Federación Española de Ciclismo como los deportistas que forman parte de la misma

«se encuentran comprometidos a respetar los estatutos y reglamentos de la UCI, por lo que los titulares de las licencias exigidas por dicha Federación internacional a través de la Federación nacional, quedan sometidos a la jurisdicción de las instancias disciplinarias competen-

tes (artículo 1.1.004 del Reglamento UCI del Deporte Ciclista)».

Precisado esto, añade que el Reglamento Antidopaje UCI permite que los controles antidopaje se inicien bien a instancia de la propia UCI o bien a instancia de la Comisión Nacional Antidopaje, lo que da lugar a dos posibles procedimientos, el primero de carácter internacional, en el que se aplicará el Reglamento Antidopaje UCI y el Código Mundial Antidopaje, y el segundo nacional, en el que se aplicará la normativa nacional, distinción que —dice—

«es absolutamente coherente dado que, si bien las Federaciones Deportivas Españolas pueden actuar ejerciendo funciones delegadas de la Administración Pública, en cuyo caso sus actos quedan sometidos al control jurisdiccional de los tribunales contencioso-administrativos, *también actúan en cuanto entes privados integrantes de una organización integral que las agrupa como delegados de dicho organismo internacional* y cuando así lo hace no están ejerciendo funciones delegadas por una Administración Pública sino las delegadas por dicho organismo internacional, cuya normativa de carácter privado será la aplicable en tales casos y cuyas decisiones quedarán sometidas a los mecanismos de control establecidos en sus propias normas de carácter internacional, sin que por ello se vulnere el derecho nacional, ni se desconozcan funciones públicas de orden interno que no han entrado en juego, pues no ha existido iniciativa pública alguna, ni se están ejerciendo por delegación funciones públicas de carácter administrativo».

Esta tesis es la que la Real Federación Española de Ciclismo sostuvo en el asunto *Heras* y fue rechazada por la Sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2012, como vamos a ver a continuación.

III. LA SENTENCIA *HERAS*, DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 11 DE DICIEMBRE DE 2012

Roberto Heras fue sometido a un control de dopaje el 17 de septiembre de 2005 en el curso de la vigésima primera y penúltima etapa

de la Vuelta Ciclista a España de 2005, que entonces lideraba y terminaría ganando, lo que sería su cuarto triunfo en dicha carrera, perteneciente, al igual que el *Tour de France*, al calendario internacional.

El control dio un resultado positivo por eritropoyetina recombinante (rhEPO), según el acta del Laboratorio de Control de Dopaje del Consejo Superior de Deportes de Madrid de 24 de octubre de 2005, en la que se hizo constar que el control se realizó en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento Antidopaje UCI.

A resultas de ello se le incoó el correspondiente expediente disciplinario, en el que recayó resolución el 7 de febrero de 2006 por la que el Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva impuso al corredor la sanción de suspensión por dos años de su licencia deportiva con anulación, además, de los resultados individuales por él obtenidos y, por lo tanto, de la victoria final lograda en la Vuelta, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 256 y 261 del Reglamento Antidopaje UCI.

La citada resolución fue recurrida por Roberto Heras ante el Comité Español de Disciplina Deportiva, que con fecha 9 de junio de 2006 se declaró incompetente para conocer del recurso por entender que la Federación Española de Ciclismo no ejecutaba en este caso una función pública, sino que actuaba en representación de la UCI.

Contra la resolución del Comité se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que el 14 de junio de 2011 dictó Sentencia rechazando las causas de inadmisibilidad formuladas y anulando las resoluciones recurridas, del Comité Español de Disciplina Deportiva y del Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Federación Española de Ciclismo, por entender que «la prueba de cargo existente es insuficiente para desvirtuar la presunción de inocencia del actor, garantizada en el artículo 24 de la Constitución, al introducir en el Tribunal la duda sobre la certeza de los hechos imputados»⁸.

La Sentencia fue recurrida en casación ante el Tribunal Supremo por la Federación de Ciclismo y por la Administración del Estado, que denunciaron en el mismo el exceso de jurisdicción en el que, a su entender, habría incurrido dicha Sentencia y terminaron suplicando su casación y anulación, así como que se declarase conforme a Derecho la

⁸ El debate giró en torno a la existencia de irregularidades en la práctica de los análisis: las muestras no fueron entregadas en el plazo de veinticuatro horas, sino más tarde, al mediar un día festivo; la entrega se hizo, al parecer, a temperatura ambiente y por persona o empresa desconocida; el laboratorio que intervino no estaba acreditado en aquella época para realizar análisis de EPO; etc.

resolución del Comité Español de Disciplina Deportiva de 9 de junio de 2006 por la que dicho órgano administrativo se declaró incompetente para conocer del recurso interpuesto, todo ello por entender que «la RFEC no actúa en las competiciones internacionales como colaborador de la Administración Pública, sino como vicario de una asociación de ámbito internacional, la UCI, aplicando los Estatutos y Reglamentos de ésta, ni ante actos sometidos al Derecho Administrativo».

Así planteado el problema, la Sentencia afirma en su fundamento jurídico séptimo que la cuestión esencial consiste en decidir si el Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Federación Española ejercía o no funciones públicas de carácter administrativo, dicho lo cual avanza inmediatamente a continuación que «la respuesta *era* en aquel mes de febrero de 2006 y *es* hoy afirmativa».

El razonamiento a través del cual llega el Alto Tribunal a tan rotunda conclusión parte, básicamente, de la letra del artículo 33.1 de la Ley del Deporte, que incluye entre las funciones de las federaciones deportivas españolas no sólo la de «calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones deportivas oficiales de *ámbito estatal*» —apartado 1.a)—, sino también la de «organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter *internacional* que se celebren en territorio español» —apartado 1.e)—, añadiendo inmediatamente a continuación de esta última la de «ejercer la potestad disciplinaria» —apartado 1.f)—, sin incluir en relación a esta potestad indicación alguna «que de modo claro hubiera de entenderse en el sentido de que en esas competiciones internacionales la potestad disciplinaria no se ejerce como función pública de carácter administrativo».

A este primer argumento de signo claramente literalista añade la Sentencia otro del mismo corte al recordar que el artículo 73.1 de la propia Ley del Deporte, al referirse al ámbito de la disciplina deportiva, incluye también las competiciones de ámbito internacional («... cuando se trate de competiciones de ámbito estatal y, en su caso, internacional...»), lo que, naturalmente, repite el artículo 2.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

Para reforzar ambos argumentos, la Sentencia se adelanta a descartar la objeción que eventualmente pudiera extraerse del artículo 74.2.c) de la Ley, que, al precisar sobre quiénes puede proyectarse la potestad disciplinaria de las federaciones españolas, termina refiriéndose a «todas aquellas personas y Entidades que, estando federadas, desarrollan la actividad deportiva correspondiente en el ámbito estatal», expresión que —dice— «puede, y debe, ser interpretada en el sentido de que no deja de atribuirles esa potestad aunque se trate de una competición internacional, si el presunto infractor acaece en ese territorio».

Este conjunto de argumentos se cierra con un recordatorio de la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo (Sentencias de 18 de junio y 10 de julio de 2003 y 23 de febrero de 2004) según la cual los acuerdos de las federaciones deportivas en relación con las licencias son adoptados por éstas «en ejercicio de funciones llevadas a cabo por delegación del poder público», de lo que resulta que «la privación o suspensión temporal de una licencia ha de entenderse que constituye una decisión de igual naturaleza».

Con esto, la Sentencia da por justificada su afirmación de que la respuesta a la cuestión esencial de si el Comité Nacional de la Federación Española de Ciclismo ejercía o no funciones públicas «era en aquel mes de Febrero de 2006 afirmativa».

Para justificar que también lo es hoy, el fundamento jurídico octavo trae a colación el artículo 33 de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte, cuyo texto reproduce, aunque no explique por qué considera que confirma su tesis.

Los recursos de casación interpuestos por la Real Federación Española de Ciclismo y por la Administración del Estado fueron, en consecuencia, rechazados.

¿Puede darse por zanjado el problema con tan categórica decisión de nuestro más Alto Tribunal? A mi juicio, no, como a continuación trataré de justificar.

IV. *NEMO DAT QUOD NON HABET*

Aunque, como ha podido verse, la Sentencia *Heras* se expresa con rotundidad, su argumentación dista mucho de ser convincente.

Se apoya casi exclusivamente en la letra de la Ley del Deporte, que no es, por lo demás, tan concluyente como la Sentencia la presenta.

No lo es, en efecto, el artículo 33.1 porque, como es notorio, no coloca al mismo nivel las competencias de las federaciones deportivas españolas sobre las competiciones de ámbito estatal —apartado a)— y sobre las de carácter internacional —apartado c)—. En lo que respecta a las primeras, la Ley les atribuye la doble función de «calificar y organizar, en su caso», mientras que tratándose de las segundas las competencias que les asigna son, simplemente, las de «organizar o tutelar».

Que estas dos expresiones no son equiparables parece claro. «Organizar» algo es una actividad que puede realizar cualquier persona, sea o no titular de ese algo. La acción de «tutelar» presupone, por su parte, la existencia de un tutelado por cuenta del cual se actúa. «Calificar»,

en cambio, que es lo que a las federaciones atribuye el artículo 33.1 de la Ley al referirse a las competiciones de ámbito estatal, es algo muy distinto y mucho más importante también que organizar o tutelar, porque implica la disponibilidad por quien califica de un poder de cuyo ejercicio depende el reconocimiento y, por lo tanto, la existencia oficial de la competición calificada. Sin esa calificación formal, una competición deportiva no pasaría de ser un simple juego entre amigos.

El poder de calificar las competiciones es, ciertamente, un poder público, que el Estado se autoatribuye para delegarlo luego mediante una ley formal a las federaciones deportivas, pero como todos los poderes de esta clase tiene un límite físico, el del territorio del Estado. Se refiere, por lo tanto, única y exclusivamente a las competiciones de ámbito estatal. Las de carácter internacional son, lógicamente, creadas, reconocidas y calificadas por las autoridades deportivas de este orden. Respecto a ellas, el papel de las autoridades estatales se limita a autorizar que se celebren en territorio español, así como la participación en las mismas de las selecciones españolas —art. 8.i)—. Solamente eso.

Mal puede entenderse, en consecuencia, que la Ley haya delegado en las federaciones españolas una potestad, la disciplinaria, de la que el propio Estado carece absolutamente en relación a esta clase de competiciones.

Por eso, sin duda, es por lo que el artículo 73.1 de la Ley, aunque alude también a las competiciones internacionales a la hora de definir el ámbito de la disciplina deportiva, se cuida de matizar esa referencia añadiendo a ella un prudente «en su caso», que priva, como es obvio, al precepto de la fuerza que la Sentencia parece otorgarle.

Una simple ojeada a las normas de las organizaciones internacionales por las que se rigen las competiciones de este carácter confirma la tesis que sostengo. Me limitaré a ofrecer aquí dos ejemplos notorios, cuya pertinencia es indiscutible. El primero de ellos lo ofrece la Carta Olímpica, cuya regla 7.^a proclama abiertamente que «los Juegos Olímpicos son propiedad exclusiva del Comité Olímpico Internacional, que posee todos los derechos relacionados con ellos, en particular y sin limitación, todos los derechos relativos a su organización, explotación», etc. Desde esa posición de *dominus*, el COI lo controla y lo decide todo como autoridad de última instancia, salvo en los casos en que la propia Carta remite al Tribunal Arbitral del Deporte la decisión de determinados conflictos⁹. Si los Juegos llegaran a celebrarse en Madrid el año 2020 seguiría siendo así y no cabría pretextar interpretación

⁹ Sobre este asunto, con detalle, vid. el libro de Carmen CHINCHILLA, *Los Juegos Olímpicos: la elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*, Thomson Reuters-Civitas, 2009, págs. 162 y ss.

alguna de la Ley del Deporte para impedirlo, porque los Juegos Olímpicos están más allá y fuera de nuestra jurisdicción. Así de simple y así de claro.

Por si esto no fuese bastante para convencer a quienes se resisten a admitir que la Administración española carece de todo poder propio sobre las competiciones deportivas de carácter internacional y que, por lo tanto, no cabe afirmar que las federaciones deportivas españolas actúan en este caso en el ejercicio de una función pública delegada por ella, me remito a la experiencia cotidiana de las competiciones futbolísticas europeas, en las que participan año tras año media docena de equipos españoles cuya actuación siguen —seguimos— muchos millones de españoles. Es la UEFA, Unión de Asociaciones Europeas de Fútbol, la que habitualmente sanciona, de acuerdo con sus propias reglas, las infracciones en que incurrir los futbolistas de nuestros equipos y de los mismos clubes, en su caso, sin que a la Administración española se le ocurra invocar nuestra Ley del Deporte ni reclamar para sí el ejercicio de esa potestad disciplinaria¹⁰.

Y es que los Estatutos de la UEFA son absolutamente categóricos al proclamar que ésta «tendrá la exclusiva jurisdicción para organizar y suprimir competiciones internacionales en Europa en las que participen Asociaciones miembros de la misma y/o sus clubs» (art. 49), que su Comité Ejecutivo aprobará las regulaciones que establezcan las condiciones de participación en las mismas (art. 50) y que serán sus propios órganos los que impondrán las medidas disciplinarias que procedan en cada caso (art. 58), que serán recurribles ante el Tribunal Arbitral del Deporte, cuya jurisdicción se comprometen a reconocer todas las asociaciones miembros (art. 59)¹¹.

La única particularidad que ofrece el Reglamento Antidopaje UCI del que aquí se trata es que esta organización descentraliza el ejercicio de su potestad disciplinaria sobre las carreras integrantes del calendario internacional en las federaciones nacionales en las que están inscritos los ciclistas que participan en ellas, de forma que, una vez ultimado el proceso de gestión de resultados que ella misma dirige e

¹⁰ Un buen ejemplo lo ofrece la Sentencia del Tribunal Arbitral del Deporte de 9 de febrero de 2009, que resolvió el recurso interpuesto por el Atlético de Madrid contra la sanción que le fue impuesta por la UEFA el 31 de octubre de 2008, en su calidad de organizador del encuentro, a consecuencia de los disturbios provocados por los seguidores del Olympique de Marseille en el curso del partido disputado por ambos equipos en el estadio Vicente Calderón el 1 de octubre de 2008.

Esos mismos hechos dieron lugar a una Sentencia del Juzgado Penal núm. 20 de Madrid, de 4 de diciembre de 2008, que condenó a Santos Mirasierra, líder de los «ultras» del Olympique, a tres años y seis meses de prisión como coautor de un delito de lesiones.

¹¹ La versión que he manejado es la de junio de 2007.

impulsa y establecido, en consecuencia, el resultado positivo de los análisis practicados, da paso a dichas federaciones para que sean ellas las que incoen, tramiten y resuelvan en primer término el correspondiente expediente disciplinario.

Tanto en el asunto *Contador* como en el asunto *Heras*, el Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Ciclismo considera que actúa como delegado no de la Administración, sino de la UCI, que es una entidad privada. El Reglamento Antidopaje UCI, en la versión de 2010, que es la que yo he podido consultar¹², no emplea, sin embargo, en ningún momento la palabra delegación para calificar la relación entre la UCI y las federaciones nacionales. En mi opinión, más que una delegación propiamente dicha, lo que en este caso hay es una actuación del Comité de la Federación Española «en posición de órgano» de la propia UCI. Así obligan a entenderlo los términos en que la UCI se dirigió a la Federación en el caso *Contador*, pues en la comunicación enviada a ésta el 8 de noviembre de 2010 no se limitó a instar la incoación del expediente disciplinario a la vista del resultado positivo de los análisis efectuados, sino que le indicó las posibles explicaciones que podía tener este resultado adverso (una ingesta de suplementos alimenticios contaminados con clenbuterol, una ingesta de comida contaminada con clenbuterol, una transfusión de derivados sanguíneos conteniendo clenbuterol, la ingesta de microdosis de clenbuterol), indicación que si bien no cerraba el paso a la investigación de otras posibles causas, sí marcaba el camino a seguir, lo que excede con mucho el marco propio de la delegación.

No es necesario, me parece, insistir demasiado en este punto, porque a los efectos que aquí interesan tanto da una calificación como otra, ya que en ambos casos está claro que el titular de la potestad disciplinaria es la UCI y no la Administración española.

V. UNA REFERENCIA ADICIONAL A LA LEY ORGÁNICA 7/2006, DE 21 DE NOVIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE LA SALUD Y DE LA LUCHA CONTRA EL DOPAJE EN EL DEPORTE.

En su fundamento jurídico octavo, la Sentencia *Heras* apela, a mayor abundamiento, a la Ley 7/2006, de 21 de noviembre, por entender que aunque «no estaba en vigor cuando se dictaron las resoluciones re-

¹² El que se cita en el expediente es la versión de 2009, que es la que corresponde a los hechos, pero no he podido encontrarla.

curridas, sus normas sí sirven para orientar acerca de cuál deba ser la interpretación más acertada sobre aquella cuestión esencial», esto es, sobre si el Comité de la Federación Española ejercía o no funciones públicas de carácter administrativo.

La Sentencia entiende que las normas de dicha Ley confirman su respuesta afirmativa a esta cuestión, y a estos efectos cita el artículo 33 de la misma, que concretamente dispone que «las sanciones impuestas por organizaciones internacionales a las que están adscritas las respectivas Federaciones deportivas españolas se aplicarán en España y producirán la suspensión de la licencia federativa y la inhabilitación para participar en competiciones oficiales a que se refieren el artículo 22 de esta Ley y el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de Octubre, *salvo que* (subraya la propia Sentencia) *el Comité Español de Disciplina Deportiva declare la sanción como contraria al Ordenamiento Jurídico Español*».

Con todo respeto, tengo que discrepar radicalmente de esta afirmación. Lo que el precepto que acabo de transcribir establece es simplemente un mecanismo de *exequatur*, que condiciona la eficacia dentro de España de las sanciones impuestas por organizaciones internacionales, a la verificación de la conformidad de las mismas con el Derecho español que habrá de realizar el Comité Español de Disciplina Deportiva, al que el artículo 22 de la propia Ley Orgánica 7/2006 permite al interesado acudir en solicitud de «la declaración de compatibilidad de la sanción impuesta con el Ordenamiento Jurídico español en lo que se refiere a los principios que informan la potestad sancionadora pública».

Lejos de confirmar la tesis que el Tribunal Supremo sostiene en la Sentencia *Heras*, este precepto y el conjunto de la Ley Orgánica 7/2006 la desautorizan expresamente al reconocer en los términos más categóricos que la potestad disciplinaria en las competiciones internacionales que se celebren en España corresponde al Comité Olímpico Internacional y a las federaciones deportivas o instituciones internacionales. El texto del artículo 30 de la Ley 7/2006 es tan claro que liquida cualquier posible discusión al respecto. Dice así:

«1. La responsabilidad de la ordenación y realización de controles de dopaje en las competiciones internacionales celebradas en España corresponde al Comité Olímpico Internacional o a las Federaciones deportivas o instituciones internacionales que, respectivamente, las organicen o a aquellas federaciones en las que éstas deleguen la citada organización.

2. *Asimismo les corresponde el ejercicio de la potestad disciplinaria, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 22 de la presente Ley, en relación con la eficacia de las sanciones que los mismos puedan imponer».*

A día de hoy no hay, pues, duda posible: cuando intervienen en expedientes disciplinarios para corregir infracciones de las normas antidopaje cometidas en competiciones internacionales celebradas en España, las federaciones deportivas españolas no ejercen funciones públicas de carácter administrativo en ella delegadas por la Administración española; actúan como órganos o como delegados de las organizaciones internacionales, que son en este caso las titulares de la potestad disciplinaria.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar, resta ya simplemente una breve mirada al inmediato futuro, esto es, al Anteproyecto en tramitación de Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva, que se sitúa exactamente en la misma línea que la Ley Orgánica 7/2006 y que da, incluso, un paso más hacia adelante en la misma dirección. Para comprobarlo basta leer el apartado 3 de su artículo 1, según el cual *«los deportistas calificados oficialmente como de nivel internacional o que participen en competiciones internacionales están sometidos a las normas y procedimientos de la Federación Internacional correspondiente y de la Agencia Mundial Antidopaje, sin perjuicio de la posibilidad de someterlos a controles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de esta Ley».*

Yo, desde luego, no tengo nada que oponer a esta solución, mucho más teniendo en cuenta que España firmó el 26 de septiembre de 2006 (BOE de 16-2-2007) el Instrumento de Ratificación de la Convención Internacional contra el Dopaje de 2005, que ha globalizado la lucha contra esta lacra que nubla la indiscutible belleza de las competiciones deportivas. Si algo me preocupa en este asunto no es que la Administración española carezca de todo poder sobre competiciones internacionales cuando éstas se celebran en España, sino el régimen jurídico, a mi juicio bárbaro y, desde luego, enteramente ajeno a nuestras tradiciones, al que, a partir de la ratificación de la Convención de 2005 y de la asunción consiguiente de los principios básicos del Código Mundial Antidopaje, se adecua la responsabilidad disciplinaria, una responsabilidad que el citado Código define como objetiva, esto es, por el

simple resultado, que se construye a partir de la imposición a los deportistas de un deber imposible de cumplir, como lo es realmente el de asegurarse de que ninguna sustancia prohibida se introduzca en su organismo.

Pero éste es ya otro tema que, por su importancia, no puede despacharse aquí y ahora.