

# EL SUPREMO ANULA LA LOCALIZACIÓN PERMANENTE DE DEPORTISTAS PARA REALIZAR CONTROLES ANTIDOPAJE

(Comentario a la STS de 28 de julio de 2016)<sup>1</sup>

**Julio Galán Cáceres**

*Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa  
Profesor del CEF*

---

## EXTRACTO

El Tribunal Supremo ha ratificado la anulación parcial de una resolución del Consejo Superior de Deportes, al considerar que el formulario de localización permanente de deportistas establecido, a fin de perseguir el dopaje en el deporte de alto nivel, vulnera su derecho a la intimidad. Se afirma que no está en cuestión la represión del dopaje, sino el nivel de localización que la citada resolución del Consejo Superior de Deportes exige a los deportistas, que no puede calificarse de «localización habitual» sino de «localización permanente», ya que alcanza a todos los días y horas del año, lo que resulta desproporcionado. Y es que una cosa es la represión del dopaje deportivo y otra el límite de lo tolerable para lograr ese objetivo de lo que se ha denominado «buen orden deportivo». «La realización de los controles fuera de competición parece requerir contar con información sobre el paradero habitual de los deportistas; se impone por ello a estos últimos la obligación de declararlo», señalan los magistrados, que advierten a continuación que si no todo vale para competir –y de eso no cabe duda– tampoco vale todo para controlar.

**Palabras claves:** deporte, control del dopaje, deportistas de alta competición, derecho a la intimidad y localización permanente.

---

*Fecha de entrada: 03-10-2016 / Fecha de aceptación: 20-10-2016*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com> (selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 16 al 30 de septiembre de 2016).

Gira el presente comentario en el análisis jurídico de una de las medidas que diseñó la Administración Pública española a fin de hacer efectiva una persecución eficaz del dopaje en el ámbito deportivo, actuación de protección de la limpieza del deporte y de la salud de los propios deportistas que venía siendo reclamada con insistencia desde numerosos foros internacionales y que vinieron, de alguna manera, a instaurar la creencia justa o quizás injusta de que en España se era demasiado benévolo y laxo en la represión y detección del dopaje deportivo.

Nos situamos en el mes de noviembre del año 2006, cuando se promulga la Ley Orgánica 7/2006 de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, que entre las medidas tendentes a asegurar el control de los deportistas, establece la obligación de facilitar, en los términos que reglamentariamente se establezca, los datos que permitan la localización habitual de los deportistas, de forma que se puedan realizar, materialmente, los controles de dopaje.

Dicho desarrollo reglamentario, vino dado por el Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de la salud en el deporte, que regula la localización de deportistas en sus artículos 43, 44 y 45.

En estos preceptos se detalla y establece la obligación impuesta a los deportistas que participen en competiciones oficiales de ámbito estatal e internacional de facilitar los datos que permitan su localización habitual mediante, y esto es lo relevante y trascendentes a los efectos que aquí nos ocupan, la cumplimentación de un formulario que, por resolución, establezca el presidente del Consejo Superior de Deportes/secretario de Estado del Deporte.

La aprobación de un primer formulario estuvo afectada por unas incidencias jurídicas que le llevaron a ser expulsado del ordenamiento jurídico. Así por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 16 de enero de 2012, confirmada por el Tribunal Supremo por Sentencia de 27 de noviembre de 2012, se declaró la nulidad de una

primera resolución del Consejo Superior de Deportes, por la que se aprobaba el formulario de localización de deportistas, y ello por razón de la anulación del Real Decreto 641/2009 por Sentencia de 13 de octubre de 2011, anulación que implicaba la subsiguiente pérdida de eficacia de las resoluciones dictadas a su amparo.

Ello provocó que se aprobara, por Resolución de 4 de febrero de 2013, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, un nuevo formulario de localización de deportistas, que se desdoblaba en dos: uno recogido en el anexo I de dicha resolución que deben cumplimentar los deportistas con licencia que habilite para participar en competiciones oficiales de ámbito estatal, y otro, recogido en el anexo II, que deben cumplimentar los deportistas que estén incluidos en el Plan Individualizado de Controles, los cuales deben facilitar una información más detallada.

Ambos formularios deben ser cumplimentados y remitidos antes del inicio de cada trimestre natural, teniendo en cuenta que la localización debe poder ser realizada de conformidad lo dispuesto en los artículos 5.2 de la Ley Orgánica 7/2006 y 47 del Real Decreto 641/2009. También, se procede a recoger en el anexo III unas instrucciones para la correcta cumplimentación de los formularios.

Pues bien, uno de los aspectos más polémicos del formulario es que el mismo en la práctica supone y establece una localización permanente del deportista, resultando que el artículo 5.3 de la Ley Orgánica 7/2006 (ley orgánica que fue posteriormente derogada por la entrada en vigor de 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), se limita a establecer una localización habitual.

Esta obligación del formulario que supone, como hemos dicho, que el deportista ha de estar permanentemente localizado a efectos de someterse a un control de dopaje, es considerada desproporcionada e ilegal por una asociación de deportistas profesionales, la cual decide interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, invocando como principal motivo impugnatorio la vulneración del derecho a la intimidad del artículo 18.1 de la CE, en lo relativo a la protección constitucional de la vida privada, garantizando así un ámbito propio y reservado que supone la facultad de excluir del conocimiento ajeno cualesquiera hechos comprendidos dentro de ese ámbito.

El marco normativo en el que debemos movernos se sitúa en el artículo 11.3 de la citada Ley Orgánica 3/2013, que vino a sustituir a la norma primigenia recogida en la Ley Orgánica 7/2006. Pues bien el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 3/2013 dispone que para la realización y la mayor eficacia posible de los controles a que se refiere el apartado primero, los deportistas, sus entrenadores federativos o personales, los equipos y clubes y los directivos deberán facilitar, en los términos que reglamentariamente se establezcan, los datos que permitan la localización habitual de los deportistas, de forma que se puedan realizar, materialmente, los controles de dopaje.

La norma reglamentaria podrá concretar dicha obligación en función de las características de la práctica deportiva y, en su caso, de la inclusión de los deportistas en los planes individuales

de control de ámbito estatal o internacional. La información sobre localización habitual de los deportistas se custodiará en un fichero en la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, que podrá ceder los datos de aquellos deportistas incluidos en los planes de seguimiento de las Federaciones internacionales a la Agencia Mundial Antidopaje para la realización de sus funciones, previa justificación de dicha inclusión.

A partir de este precepto la Audiencia Nacional lo proyecta a la regulación contenida en el formulario impugnado, diferenciando los distintos grupos de deportistas que se ven afectados por el mismo. Por lo que respecta a los incluidos en el anexo I, que recordemos se refiere a los deportistas que sean titulares de una licencia federativa para participar en competiciones oficiales, la resolución combatida no contiene elemento o dato alguno que nos permita deducir que es precisa una localización permanente como indica la recurrente.

No sucede lo mismo con el anexo II, relativo a los deportistas sujetos a un plan diferenciado, se puede apreciar que, además de indicar los lugares de localización habitual de entrenamiento, también se contiene una indicación de la información que debe facilitarse de «localización ocasional», con tres apartados A, B y C que deben recogerse en el cuadro de programación trimestral, lo que supone que los deportistas sujetos a este anexo lo están también a un deber permanente de localización que evidentemente no encuentra amparo legal en la Ley Orgánica 3/2013.

Y es que como acertadamente razona la Sala, una cosa es practicar controles a los deportistas fuera de competición, que es donde más probabilidades de dopaje existen y otra bien distinta es someterlos a un control permanente durante todas las jornadas y horas del año, excediendo así de lo que pueda considerarse como «habitual o frecuente», que es lo que precisamente permite la Ley Orgánica 3/2013.

Es por ello que no le quepa a la Audiencia Nacional duda alguna de que nos encontremos ante una medida desproporcionada y lesiva del derecho a la intimidad, pues este tipo de medida coercitiva de localización permanente es más propia del ámbito del derecho penal para aquellos que han cometido un delito, encontrando pues su justificación atendida la gravedad de la conducta que se le imputa, pero no parece razonable y adecuado que una localización permanente indiscriminada e ilimitada sea impuesta a un deportista de alta competición a fin de evitar que se dope.

En atención, la Audiencia Nacional anula el formulario en el concreto extremo del anexo II, no solo al extralimitarse de lo recogido en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 3/2013, al exigir en lugar de una localización habitual una de carácter permanente, sino por lesionar de manera injustificada el derecho constitucional a la intimidad de los deportistas.

La estimación del recurso, que implica la anulación del formulario y de la exigencia de localización permanente de los deportistas de alta competición, no es compartida por el Consejo Superior de Deportes y por ello se decide a preparar e interponer a través del abogado del Estado, recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, invocando un único

motivo en el que se denuncia la infracción de los artículos 18 de la CE, 5.3 de la Ley Orgánica 7/2006 y 45.1 del Real Decreto 641/2009, en relación con el artículo 62.2 de la Ley 30/1992 (jerarquía normativa).

Sostiene el abogado del Estado que la Audiencia Nacional ha efectuado una interpretación errónea del formulario relativo al anexo II, pues el mismo no implica ni impone a los deportistas una obligación permanente de localización, no habiéndose vulnerado el principio de jerarquía normativa respecto de las leyes orgánicas citadas ni de los reglamentos de desarrollo sobre la materia, considerando que la información que se ha de recoger en el formulario controvertido resulta coherente con la finalidad práctica perseguida por la norma, que no es otra que la de alcanzar mayor eficacia en combatir el dopaje en el deporte.

El Tribunal Supremo, comienza con sus razonamientos apuntando que, con relación a esta materia, ya tuvo ocasión de pronunciarse en una Sentencia del año 2012, que precisamente anuló una primera versión del formulario de localización, por razones similares a las que aquí se han expuesto. Así, nos recuerda el Alto Tribunal que no cabe establecer por vía reglamentaria un incremento significativo de las obligaciones de localización habitual de los deportistas contenidas en las Leyes Orgánicas 7/2006 y 3/2013, imponiéndoles una exigencia de localización permanente.

En este sentido el Tribunal Supremo efectúa un análisis más riguroso de la cuestión litigiosa que el efectuado por la Audiencia Nacional, pues desgrana todas y cada una de las medidas de localización contenidas en el formulario para llegar a concluir que nos encontramos ante una obligación manifiestamente desproporcionada.

Así, se exige a los deportistas informar de su lugar y horario de trabajo y estudios, localización durante todos los días del trimestre, su localización ocasional, de manera que la localización puede ser realizada en cualquier momento del día para controles en competición entre las 06,00 y las 23,00 horas, con 60 minutos de disponibilidad total para los controles fuera de competición, en ambos casos, durante todos los días del año. A fin de asegurar que el deportista recuerda sus obligaciones cada trimestre, recibe un correo electrónico en el que se le indica cuál es su obligación en relación con la localización.

En la práctica, estas medidas implican la exigencia de localización permanente que se extiende a todos los días del año, en un franja horaria que abarca 17 horas del día, excluyéndose el descanso nocturno, todo ello con independencia de las actividades que el deportista estuviera realizando y el lugar donde se encontrara. Solo se le permite al deportista elegir el día y hora en que se va a encontrar todos los días del año, debiendo permanecer en ese lugar durante toda la hora por si la Administración decidiera hacer un control de dopaje.

Con ello nos encontraríamos ante una obligación que excede con mucho de lo que sería adecuado a fin de controlar que los deportistas no se dopen, pues se establece de manera general, frente a todos los deportistas que caen bajo el ámbito de aplicación de la norma deportiva, recayendo sobre muchos sobre los que no se establezca ninguna sospecha o indicio racional y

suficiente de dopaje, resultando en un alto porcentaje inútil, ya que la organización antidopaje no realizará ningún control de dopaje a ese deportista concreto y sobrepasa el tiempo necesario para realizar un control de dopaje.