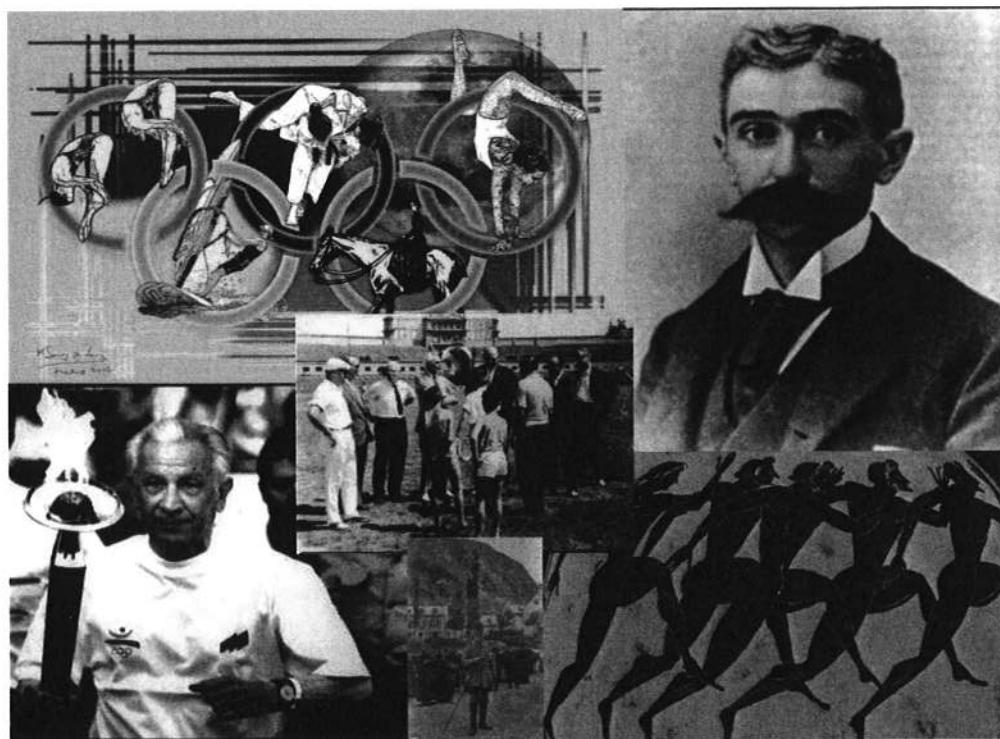




Citius, Altius, Fortius

Humanismo, Sociedad y Deporte: Investigaciones y ensayos.



**Publicación del Comité Olímpico Español
Volumen 3 N°2 - 2010**

EL DERECHO ESTATAL Y LA *LEX OLYMPICA*: LA DOBLE VERTIENTE DE UNA SUBORDINACIÓN

Alexandre Miguel Mestre

Profesor de las Universidades Lusófona y Autónoma de Lisboa

Recibido: Enero 2010

Aceptado: Mayo 2010

Resumen:

El "Derecho Olímpico", cuyos orígenes se remontan a los Juegos Olímpicos de la Antigüedad, es un caso paradigmático de pluralismo jurídico. En efecto, por un lado se desdobra en el Derecho estatal —entendido como la legislación emanada de los estados, que, directa o indirectamente, incide sobre el Olimpismo— y, por otro, en la denominada *Lex Olympica* considerada como la normativa proveniente de los entes privados que integran el Movimiento Olímpico, *maxime* la Carta Olímpica, adoptada por la sesión del Comité Olímpico Internacional.

Inevitablemente, surgen momentos en los que estas dos vertientes del "Derecho Olímpico" presentan soluciones divergentes. El desafío radica, pues, en saber cómo aliviar tensiones y hacer posible que el Derecho estatal y la *Lex Olympica* funcionen de forma simultánea. El propósito de este trabajo reside, precisamente, en saber en qué términos es posible esta cohabitación. La conclusión a la que llegamos es que esta sólo puede hacerse realidad mediante cesiones mutuas: ahora prima el Derecho estatal, ahora este cede ante la fuerza jurídica y (sobre todo) extrajurídica de la *Lex Olympica*. Para ilustrar esta doble subordinación, nos centraremos especialmente en la legislación portuguesa y en el Derecho de la Unión Europea.

Palabras clave: Derecho, Olimpismo, Carta Olímpica

STATE LAW AND THE *LEX OLYMPICA*: THE TWIN FACE OF SUBORDINATION

Abstract::

"Olympic Law", which has its origins in the Olympic Games of Antiquity, is a paradigmatic example of legal pluralism. This is because it can be broken down into State law, on the one hand, i.e. the legislation introduced by States, which is directly, or indirectly related to Olympism and, the so-called *Lex Olympica*, on the other hand, which is the law created by the private entities that comprise the Olympic Movement, particularly the Olympic Charter, adopted by the Meeting of the International Olympic Committee.

Inevitably there are times when these two aspects of "Olympic Law" produce differing solutions. The challenge is therefore how to deal with and resolve these differences so that State Law and *Lex Olympica* can operate simultaneously. The aim of this work is to examine precisely what makes this coexistence possible. The conclusion reached is that this coexistence is only possible if there are mutual concessions. State Law is accordingly sometimes supreme and at other times is gives way to the legal, and above all extra-legal, force of the *Lex Olympica*. This twin subordination is illustrated particularly by reference to Portuguese law and European Union law.

Key words: Law; Olympism; Olympic Charter

1. El “derecho olímpico”: de los Juegos olímpicos de la antigüedad a los juegos olímpicos de la era moderna

1.1. El “Derecho Olímpico” en los Juegos de la Antigüedad

Los Juegos Olímpicos de la Antigüedad, cuya primera noticia se remonta al año 776 a.C., se organizaban y realizaban en el Santuario de Olimpia, en Grecia, en el marco de un escrupuloso cumplimiento de normas.

A Heracles se le atribuye la creación de las normas de los Juegos de la Antigüedad, cuyo principal objetivo era asegurar la igualdad de oportunidades entre todos los atletas participantes. Los “cánones” o “Leyes Fundamentales de Olimpia”, que se encontraban estratificados y jerarquizados en “leyes olímpicas” (normas de jerarquía superior, que se encontraban grabadas en tablas de bronce, depositadas en la sede permanente del Senado Olímpico), “reglamentos olímpicos” (normas de aplicación particular de las “leyes olímpicas”) y “normas de la competición” (normas específicas que regían la organización y el desarrollo de cada prueba o competición, en su dimensión específica), fueron la base de una especie de “Derecho Olímpico”, que se empezó a diseñar desde entonces.

A todos los atletas se les exigía el estricto cumplimiento de los mismos plazos obligatorios de entrenamiento previo en Olimpia, tanto si se realizaba individualmente, como cuando los atletas entrenaban juntos, en concreto en el mes y medio que precedía a la realización de los Festivales Olímpicos. Incluso la alimentación proporcionada era igual para todos los atletas.

Todos los atletas se sometían al veredicto de los árbitros, los *hellanodikes*, expresión que en latín significa “jueces de los griegos”. Estos magistrados disponían de un plazo de diez meses para prepararse exhaustivamente para el evento, en particular para el estudio de las normas aplicables, que, según cuenta Herodoto, fueron heredadas de los sabios egipcios. Además de esta preparación técnica, también existía una preparación espiritual¹. La principal tarea de los *hellanodikes* consistía en controlar la estricta observancia de los ritos, ceremonias y normas de los Festivales Olímpicos, para lo cual estaban dotados de poder disciplinario.

En la tipificación de las infracciones y respectivas sanciones presidía siempre el ya mencionado criterio de la “igualdad de oportunidades”. Las sanciones, debidamente graduadas según la gravedad de la infracción en cuestión, eran de cuatro naturalezas distintas: políticas, económicas, deportivas y corporales. Su lógica se basaba fundamentalmente en lo siguiente: sanciones severas para quien considerase la victoria más importante que el cumplimiento de las normas.

Otra señal que indicaba inmediatamente en los Festivales de la Antigüedad la naturaleza e importancia del cumplimiento de normas y del ya mencionado símbolo de unidad resultó de la institución, en el año 776 a.C., de la denominada

¹ AAVV (2007), *Tudo sobre os Jogos Olímpicos, Atenas 1896 - Pequim 2008*, Quibnov, 2007, Matosinhos. Portugal, p. 7.

Ekecheiria, concepto que, al contrario de lo que se dice algunas veces, significaba armisticio (abstención de la utilización de las armas) y no paz, pero que en el fondo ansiaba el cese de la guerra, es decir, en la práctica, la proclamación de la paz.

Esta tregua consistía en una proclamación formal de la inviolabilidad de las regiones en las cuales se desarrollaban las fiestas religiosas y las competiciones deportivas. Aplicada a los Juegos, intentaba garantizar la seguridad de quien participaba en ellos, de atletas y entrenadores, de delegaciones y espectadores². La verdad es que esta tregua siempre se respetó, dado que quien no la cumpliera era *severamente castigado*³, lo que ayudaba a consolidar la idea de que los Juegos de Olimpia conseguían imponer un estricto cumplimiento de principios y normas.

Progresivamente, durante decenas de siglos y casi 300 ediciones, los Festivales de Olimpia fueron, sin lugar a dudas, no sólo un evento deportivo y pedagógico sin parangón, sino un paradigma de la prevalencia del Derecho, de la necesidad de estructurar una competición o una sociedad basada en principios y normas y en órganos propios, en nombre de la Justicia.

El fin de los Juegos de la Antigüedad, mediante un edicto del año 393 redactado por el obispo de Milán D. Ambrosio, no fue, por suerte, suficiente para borrar un enorme legado.

2. El "Derecho Olímpico" en los Juegos Olímpicos de la Era Moderna: de la escasa regulación inicial hasta la Carta Olímpica

De forma algo sorprendente, el "Derecho Olímpico" no constaba en el mencionado legado que el Barón Pierre de Coubertin consiguió aprovechar para reavivar los Festivales Olímpicos. En verdad, el fundador de los JJ.OO. era incluso contrario a la proliferación de normas e invocaba y clamaba lo siguiente: «*cuantos más reglamentos adoptan, más sometidos quedan. Permitan cierta flexibilidad a las organizaciones olímpicas*»⁴.

A propósito de la polémica cuestión del amateurismo, Pierre de Coubertin, incluso llamó la atención sobre el hecho de que la mayor parte de los países habían establecido *una complicada legislación, llena de compromisos y contradicciones*⁵.

Así se explica que, sólo en 1908, es decir, 14 años después de la creación del Comité Olímpico Internacional (COI), se redactase un reglamento interno, que recibió el nombre de "*Anuario del COI*", y que se limitaba a plasmar los principios básicos del nombramiento de los miembros del COI y a regir brevemente la

² Pescante, M (2002)., "La Trêve Olympique", en Sport Europe, Revue Officielle des COE, n. 62, Bruselas, p. 38.

³ AAVV (2007), *Tudo sobre os Jogos Olímpicos, Atenas 1896 - Pequim 2008*, Quibnov, Matosinhos, Portugal, p. 6.

⁴ Berlioux, M. (1970), "The International Olympic Committee", em *Report of the Tenth Session of the IOA at Olympia*, Athens, p. 2.

⁵ Citado por Marivoet, S. (2007), *Ética do Desporto - Princípios, Práticas e Conflitos - Análise Sociológica do caso Português durante o Estado Democrático do Século XX*. Tesis de doctoramiento, ejemplar cedido por la autora, pág. 44.

materia de la organización periódica de los JJ.OO. Este reglamento no hacía referencia a la selección de las ciudades organizadoras, ni tampoco disponía sobre los criterios de integración de una modalidad en el programa olímpico. Por tanto, nos encontramos que la fase inicial de los JJ.OO. de la Era Moderna estuvo marcada por un funcionamiento del COI en el que existía muy poca reglamentación y organización internas, y escasas soluciones normativas para aspectos tan relevantes como la organización y la realización de los Juegos.

KÉBA MBAYE, sin duda el jurista que más contribuyó simultáneamente al estudio y a la aplicación práctica del "Derecho Olímpico", señaló que *los dirigentes olímpicos siempre han tenido la voluntad de sustraerse a la influencia política de los Estados pero nunca han conseguido encontrar la técnica jurídica apropiada hasta el punto de que siempre ha existido una diferencia muy clara entre las fórmulas utilizadas para definir el COI y la realidad jurídica que lo regía*⁶.

Cierto es que el crecimiento de los JJ.OO. y del propio COI forzaron el paso de la utopía al pragmatismo, haciendo emerger la denominada *Lex Olympica*, entendida como la reglamentación emanada del Movimiento Olímpico, en general, y del COI, en particular, en cuya cima se encuentra hoy en día la *Carta Olímpica* (CO), como pacto fundador o fuente original del orden jurídico olímpico, que constituye hoy una fuente muy relevante del "Derecho Olímpico" (concepto más amplio que el de *Lex Olympica*, por incluir también la legislación emanada de los estados).

En 1924 se empleó por primera vez el término "carta", aunque diluido en otros textos. Elaborada en el Congreso de París, en 1914, y aprobada en 1921, después de los JJ.OO. de Amberes de 1920, la "*Carta de los Juegos Olímpicos*" se integró, en 1924, como subtítulo de los "*Estatutos del COI*". Posteriormente, esta terminología dejó de emplearse durante más de veinte años y sólo reapareció, como subtítulo, en las "*Normas Olímpicas*" que estuvieron vigentes de 1946 a 1955.

Su estructura también experimentó diferentes versiones: por ejemplo, en 1967, las denominadas "*Normas Olímpicas*" se desdoblaron en cuatro documentos independientes: (i) Principios fundamentales; COI; CON; JJ.OO.; Protocolo olímpico; (ii) Código de elegibilidad; (iii) Información general; y (iv) Información para ciudades que desean acoger los JJ.OO. A su vez, sólo nueve años después, en 1976, esas mismas "*Normas Olímpicas*" ya tenían otro formato: (i) Normas; (ii) Textos de aplicación; (ii) Instrucciones (en las que se incluían las condiciones para las ciudades candidatas a organizar los JJ.OO.); (iii) Juegos regionales; y (iv) Premios olímpicos.

En el año 1978, en la finalmente denominada CO, el legislador, en un texto único, procedió a la siguiente división: (i) Normas; (ii) Textos de aplicación; (iii) Instrucciones; (iv) Organización de los JJ.OO.; (v) Comisiones del COI; y (vi) Recompensas olímpicas. La CO surgió entonces como título principal de las

⁶ AAVV (1988), *Sport, Droit et Relations Internationales*, Economica, Paris. Francia, p. 69.
Citius, Altius, Fortius Volumen 3 nº 2 Noviembre, 2010. ISSN: 1888-6744

normas del COI. A pesar de una lógica unificadora, en 1982 la CO aún contenía textos adjuntos como “*Constitución tipo de un CON*”, “*Lista de miembros pertenecientes o que hayan pertenecido al COI desde su fundación*” y “*Contrato tipo para la compra de derechos televisivos de los Juegos*”. El perfeccionamiento y la simplificación de la CO fueron, de hecho, lentos y graduales.

La edición de la CO actualmente en vigor se modificó por última vez el 11 de febrero de 2010, por lo que todas las citas que en adelante se realicen a la Carta Magna o *Lex máxima* del Olimpismo se referirán a esa misma versión.

En la Introducción de la CO comprendemos inmediatamente su concepto: [la] CO es la codificación de los principios fundamentales del Olimpismo, normas y textos de aplicación adoptados por el COI. Regula la organización, acción y operación del MO y enuncia las condiciones para la celebración de los JJ.OO.

A partir de esta introducción y al leer todo el texto de la CO, intuimos la intención del legislador: crear una especie de “escrituras” o de *Codex* del olimpismo, algo realizado mediante un minucioso filtro normativo y a través de una metódica estructuración del Movimiento Olímpico (MO).

Desde nuestro punto de vista, el legislador ha desarrollado un creciente y saludable sentido práctico, claramente orientado hacia el intérprete y aplicador de la CO, según se desprende de la trilogía actualmente adoptada: además de los *Principios Generales*, que pueden considerarse la declaración ideológica o interpretación teleológica de la CO (una especie de directrices para todos aquellos que se consideren parte del MO), el texto de la CO incluye un cuerpo normativo compuesto por 61 *normas*, a las que hay que sumar 31 *textos de aplicación*, que funcionan como la manifestación o anotación de las *normas* que el legislador entiende que pueden suscitar mayores dificultades de interpretación o que considera más lacónicas.

Aún en la introducción se encuadra el ámbito de la CO, mencionándose los tres propósitos a los que, *en esencia*, intenta servir la CO: (i) Un *instrumento fundamental de una naturaleza constitucional* que se rige y apela a los *principios fundamentales y valores esenciales del Olimpismo*; (ii) Los *estatutos del COI*; y (iii) La definición de los “*principales derechos y obligaciones recíprocos de los tres principales constituyentes del MO, en particular el COI, las FI y los CON, así como los Comités Organizadores de los Juegos Olímpicos (COJO)*”.

La lectura e interpretación de estos tres propósitos nos conducen a trazar paralelismos entre la CO e instrumentos normativos que nos son más familiares.

El mencionado apartado a) nos permite afirmar que la CO se aproxima al concepto de constitución, ya que se trata del documento básico fundamental del MO, cuya vocación máxima es la de erigirse como la norma suprema del respectivo ordenamiento (*lex superior, lex máxima* o “norma fundamental”), que, de forma compleja y completa, adquiere una transcendencia sobre todos los destinatarios del universo deportivo.

Por otro lado, también pueden identificarse otras similitudes con una constitución: (i) La CO tiene un carácter fundacional, fundador o constitutivo; (ii) La CO establece un conjunto de principios y de valores fundamentales que rigen un determinado modelo de organización, en este caso, la organización del deporte mundial; (iii) La CO intenta proporcionar un carácter estable o duradero al ordenamiento que rige, haciendo de sus revisiones algo excepcional, sólo posibles a través de una mayoría cualificada de dos tercios; y (iv) La CO combina expresiones programáticas en simbiosis con normas imperativas.

A su vez, del mencionado apartado b) se deriva que la CO, como acto que rige o gobierna la organización interna del COI, constituye o engloba en su seno los Estatutos del COI. Por último, al definir los derechos y deberes de los componentes del MO, la CO se aproxima a la figura de un contrato.

Con respecto al contenido, nos encontramos ante un texto jurídico heterogéneo, que conjuga principios generales con normas más técnicas, y que tanto consagra normas coercitivas como incluye simples normas de comportamiento. De igual modo, la CO mezcla normas típicas del derecho público (como las normas relativas a la competencia exclusiva para representar a un país), con típicas normas de relaciones entre privados (al prever la noción de “propiedad” de los JJ.OO.).

La CO congrega poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Entre los poderes ejecutivos, destaca el proceso de elección de una ciudad sede de los JJ.OO. Cabe destacar aquí el contenido del nº 3 del Texto de Aplicación de la Norma 34 de la CO, cuyo epígrafe es:

“Elección de la ciudad sede – firma del contrato de ciudad sede: (i) Tras la entrega del informe de la comisión de evaluación, la comisión ejecutiva del COI decidirá la lista definitiva de las ciudades candidatas seleccionadas para ser sometidas a la votación de la Sesión con vistas a su elección. (ii) La elección de la ciudad sede tendrá lugar después de que la Sesión haya conocido el informe de la comisión de evaluación. (iii) El COI firma un contrato escrito con la ciudad sede y el CON de su país. Dicho contrato, conocido generalmente como contrato de la ciudad sede, es firmado por todas las partes inmediatamente después de la elección de la ciudad sede”.

En el plano de los poderes legislativos, se destaca el poder de modificación del texto de la propia CO, recogido en el nº 3 de la norma 18, bajo el epígrafe *Sesión*:

“ [el] quórum requerido para una Sesión es la mitad de la totalidad de los miembros del COI más uno. Los acuerdos del COI se adoptan por la mayoría de votos emitidos; sin embargo, se requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos para cualquier modificación de los principios fundamentales del Olimpismo y de las Normas de la CO”.

Por último, la CO también recoge poderes judiciales, como bien lo demuestra la Norma 23, bajo el epígrafe *Medidas y sanciones*, la cual confiere poderes a órganos del COI (a la sesión y a la comisión ejecutiva), y a la comisión

disciplinaria (en la cual puede delegar poderes la comisión ejecutiva) para sancionar violaciones de la CO, del código mundial antidopaje o de cualquier otra regulación.

3. La subordinación del derecho estatal a la primacía de la *Lex Olympica*

3. 1. La aceptación, por parte de los estados, de la primacía de la *Lex Olympica*

Según Otero (1999), [s]eñal de la “desestatalización” del Derecho es la existencia de “ordenamientos jurídicos específicos o particulares” provenientes de estructuras organizativas no gubernamentales, internacionales e independientes del estado, como es el caso del Derecho Canónico, como expresión de todo un ordenamiento jurídico de la Iglesia Católica, o el Derecho Deportivo, provenientes de organizaciones varias, como el COI⁷. (Subrayado nuestro). En la misma dirección apunta Machado (2003), para quien las instituciones deportivas (COI, FIFA, UEFA) se encuentran en el origen de verdaderos sistemas normativos tendencialmente sustraídos a la jurisdicción estatal⁸.

En lo que respecta al olimpismo, la sustracción de la *Lex Olympica* a la jurisdicción estatal es una realidad irrefutable.

Y es que, a “ojos” del COI, como a los de todo el MO, la CO asume la figura de un verdadero tratado internacional, cuando, en realidad, no lo es, bastando para llegar a tal conclusión constatar que el COI no se basa en una convención internacional y que sus miembros no son representantes de gobiernos⁹.

A pesar de constituir la expresión máxima del Movimiento Olímpico (MO), la verdad es que, estrictamente, la CO remite a un documento aprobado por una persona jurídica de derecho privado suizo, el COI, y ese derecho originario del COI, naturalmente, legítimo (el COI tiene, evidentemente, legitimidad para adoptar sus propias reglas) no se deriva de un ordenamiento superior que le otorgue tal legitimidad.

En cualquier caso, una cosa es cierta: el COI consigue hacer cumplir la CO, imponiéndola a todos los sujetos que, voluntariamente, forman parte del MO y, por tanto, son destinatarios de la misma.

⁷ *Lições de Introdução ao Estudo do Direito*, 1.º Vol (2.º Tomo), Pedro Ferreira Editor, Lisboa, Portugal. pp. 28-30.

⁸ *Direito Internacional - Do Paradigma Clássico ao Pós-11 de Setembro*, Coimbra, p. 202.

⁹ Aún así, un Tribunal de la Región del Piamonte, en una sentencia del 22-1-2004 relativa al papel y acción del TOROC (COJO de los JJ.OO. de Turín 2006), calificó la CO como un documento *con naturaleza de tratado internacional*. Esta sentencia versaba sobre la naturaleza jurídica privada del TOROC, lo que supuso el archivado de una acción por incumplimiento que la *Comisión Europea* había interpuesto contra el Estado italiano en 2003 por considerar en ese momento que el TOROC era un órgano de derecho público, el cual, supuestamente, había infringido el artículo 11.º de la Directiva (CE) 50/92, con motivo de la construcción de las pistas de bobsleigh y ski, cf. Bertone, Stefano e Degiorgis, Luca (2004), *Il libro nero delle olimpiadi di Torino 2006*, Fratelli Frilli Editori. Torino. Italia, p. 303.

En el fondo, es como si el Derecho Estatal se dejase aplacar o borrar ante la reglamentación emanada del COI. Parece que los Estados renuncian de forma voluntaria a la aplicación de su Derecho, aceptando, en caso de conflicto, la primacía de otro Derecho, paralelo, oriundo de una organización deportiva suiza, aunque de cariz universal.

Asistimos a una especie de ficción jurídica, si se nos permite la expresión. De hecho, la subordinación del Derecho estatal no encuentra fundamento en reglas de Derecho. Se podría decir que si la CO pretende y consigue tener un valor jurídico universal, este no resulta de su naturaleza jurídica, sino que es fruto de una autoridad moral, de un elemento extrajurídico, a saber, la magnitud social, económica y deportiva de los JJ.OO. El fundamento de la vinculación externa de la CO reside precisamente ahí: en la adhesión o en el reconocimiento voluntario de la subjetividad de sus destinatarios, en los cuales se engloba una diversificada comunidad de personas individuales y colectivas de tipo difuso, bien sean comités olímpicos nacionales, federaciones internacionales o, incluso, estados.

Existe, por tanto, una aceptación de la supremacía jurídica de la CO, no por razón de su coercitividad jurídica, sino debido a la costumbre, o con motivo de la transcendencia socioeconómica de los JJ.OO., de tal modo que, en opinión de Vera (1993)¹⁰, crea barreras a interferencias exógenas, incluso cuando son legítimas, porque proceden de autoridades plenamente democráticas.

Sólo la autoridad moral de la CO ayuda a comprender la razón por la cual un Tribunal de California se mostró especialmente cauto al hacer valer la ley estatal frente a la CO de 1984, o ayuda a justificar que, en Turquía (en un ejemplo, hasta donde se sabe, único en el mundo), la "Ley Olímpica" incluye toda la CO en el ordenamiento jurídico nacional.

Lo mismo se puede decir con respecto a la sujeción formal de los Estados a la primacía de la *Lex Olympica* y al *ius stipulandi* del COI cuando una ciudad suya presenta una candidatura a la organización de los JJ.OO., cuestión verdaderamente paradigmática del mencionado fenómeno de desestatalización, que, por consiguiente, merece que le dediquemos, a continuación algunas líneas de reflexión.

En virtud del nº 3 de la Norma 34 de la CO, bajo el epígrafe "Elección de la ciudad sede", "[el] gobierno nacional del país de cualquier ciudad aspirante ha de remitir al COI un documento legalmente vinculante en virtud del cual el referido gobierno garantiza y se compromete a que el país y sus autoridades públicas respetarán y se ajustarán a la Carta Olímpica.

Tenemos, pues, una directriz de la CO que hace necesario que el gobierno del país cuya ciudad se presenta candidata a acoger los JJ.OO. proceda formalmente a la aceptación unilateral, sin ningún carácter sinalagmático, de las

¹⁰ Malaret i Garcia, Elisenda *Público y Privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona*, Civitas, 1993. Madrid. España.p. 21.

reglas de la CO, es decir, que consienta y acepte la CO como válida y aplicable en su territorio. Digamos que se trata de una especie de sumisión al *ius stipulandi* del COI, mediante la cual el gobierno en cuestión expresamente reconoce y respeta la autonomía del “Derecho Olímpico”, e implícitamente acaba por “delegar” en el COI funciones deportivas gubernativas, sin interferir y relacionándose con el COI si no en una relación de inferioridad, al menos, en un plano de paridad¹¹.

Si nos remontamos a la génesis de la (ahora) Norma 34, nº 3 de la CO comprendemos que la intención del legislador fue, efectivamente, la de obligar a los Estados a someterse a una primacía de la *Lex Olympica* sobre las legislaciones estatales nacionales. Pierre de Coubertin transmitió ese mensaje de forma clara a los Estados Unidos de América con ocasión de las candidaturas a los JJ.OO. de 1924 y 1928, en particular para que no hubiese confusión entre el Congreso y el COI, e, incluso, Adolf Hitler tampoco escapó al sometimiento a tal primacía con motivo de los JJ.OO. de Berlín 1936¹².

Podemos incluso concluir, siguiendo el ejemplo de Pessanha (2002), que los Estados ceden independencia y soberanía:

“[el] Comité Olímpico Internacional y su Carta Olímpica constituyen la expresión máxima de una pretensión independentista del movimiento deportivo con respecto al Estado. De una forma general, las disposiciones de esa carta se basan en la idea de soberanía del movimiento olímpico y deportivo internacionales, en la cual también se identifican las federaciones deportivas internacionales, inspiradas y constituidas con el mismo fundamento¹³.”

En este marco, Panagiotopoulos (2004)¹⁴ identifica la existencia de un ordenamiento jurídico *sui generis*, al cual se adhieren las Federaciones Internacionales, y que prima sobre los demás.

En vista de lo expuesto, resulta casi imposible dejar de analizar si este tipo de cesiones, más concretamente, si estos actos unilaterales de sumisión de los estados frente a una primacía de la CO producen, efectivamente, efectos jurídicos.

En otras palabras, urge analizar el valor jurídico del compromiso de un Estado a respetar la CO, cuestión que no nos parece exenta de complejidad, en primer lugar por el hecho de que una vez atribuida la organización de los JJ.OO. a una determinada ciudad, el estado de la ciudad sede no intervendrá más, y ni siquiera formará parte del “contrato de la ciudad sede”, ni establecerá ningún vínculo jurídico nuevo con el COI.

¹¹ Para mayores desarrollos, cf. Chinchilla Marín, Carmen (2009), *Los Juegos Olímpicos: la elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*, Civitas/Fundación Alfonso Martín Escudero/Thomson Reuters, Madrid, España, pp. 272-279..

¹² Cf. Hilton, C. (2008), *Hitler's Olympics: The 1936 Berlin Olympic Games*, Sutton Publishing, Gloucestershire, Reino Unido, pp.16-17.

¹³ Cf. *As federações desportivas: contributo para o estudo do ordenamento jurídico desportivo*, Coimbra, Portugal, p. 235.

¹⁴ Cf. “Lex sportiva: Sport Institutions and Rules of Law”, en *International Sports Law Review Pandektis*, Vol. 5:3, Atenas, Grecia, p. 325.

En este contexto, *a priori* resulta difícil no caer en la tentación de tender a calificar con mayor facilidad la sumisión que aquí tratamos más como un acto de carácter político que de carácter jurídico, considerando como mínimo discutible la naturaleza vinculante del mismo. Xarepe Silveiro (2002)¹⁵ abre la puerta al debate sobre este asunto, ilustrándolo de la siguiente forma:

[e]n los documentos presentados por París y Albertville como candidatas a la organización de los Juegos Olímpicos de 1992, destacaba la existencia de una declaración del Presidente de la República en la que aseguraba que, durante la realización de los juegos, el derecho olímpico sería el único aplicable, lo que, en la práctica significa que, en caso de conflicto, este impedirá la aplicación del derecho francés. Aunque pueda cuestionarse la validez jurídica de tal escrito, su mera existencia demuestra el verdadero poder que tiene el deporte, y de lo mucho que los estados y sus representantes están dispuestos a sacrificar."

Este tipo de actos tiene validez jurídica si nos referimos a una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia en el caso *Ensayos Nucleares*¹⁶. En esa sentencia se reconoce que las declaraciones unilaterales gubernamentales son actos que pueden tener como efecto la creación de obligaciones jurídicas y que el autor de la declaración, puesto que ha expresado públicamente su voluntad de cumplir lo que declara, debe, en consecuencia, asumir una conducta conforme a la voluntad expresada, incluso en el caso de que esta no se haya adoptado en el marco de negociaciones internacionales.

Otro argumento que no puede olvidarse está relacionado con el hecho del reconocimiento de los estados frente al COI y con la necesidad de que cumplir la CO resulte de una práctica internacional que radica en el derecho consuetudinario¹⁷.

3. 2. La subordinación del Derecho supra estatal a la Lex Olympica: el caso del Derecho de la Unión Europea

Ya a finales de la década de los 70, la UE dio señales de aceptar la primacía de la CO. Nos referimos en concreto a la Segunda Conferencia de

¹⁵ Cf. "O Empréstimo Internacional de Futebolistas Profissionais", en *Estudos de Direito Desportivo*, Coimbra. Portugal, p. 116.

¹⁶ Sentencia de 20-12-1974, Rec. CIJ, 1974, p. 267, § 43. Cf. Latty, Frank (2009), "Les Jeux Olympiques et le Droit International", *Annuaire Français de Relations Internationales* 2009, Volume X, La documentation Française/Bruylant. París. Francia, p. 963

¹⁷ Ese reconocimiento a través de la costumbre se extiende a otros "actores" que no se limitan sólo a los estados, entre ellos, la Santa Sede. Margarit (2001, p. 35) recuerda que el Papa Pablo VI se refirió al COI como la más alta y más cualificada autoridad para el diálogo en el deporte, reconociéndolo de este modo como interlocutor (cf. *Las relaciones entre la Santa Sede y el Comité Olímpico Internacional*, Tesis de licenciatura dirigida por el Prof. D. Vicente Prieto, Pontificia Universidad de la Santa Cruz, Facultad de Derecho Canónico, Roma, Italia).

Ministros Europeos Responsables de Deporte, de 7 de abril de 1978, en la cual se aprobó una resolución que reconocía expresamente la autoridad de la CO¹⁸.

Más recientemente, en 2003, el Consejo de Ministros de la UE legisló en el ámbito de la libre circulación de personas "(...) teniendo en cuenta las obligaciones que se derivan de la Carta Olímpica"¹⁹. Desde entonces se ha aprobado legislación con el fin de facilitar la libre entrada en el espacio Schengen por parte de los miembros de la familia olímpica (en particular atletas, jueces, árbitros, entrenadores, médicos, periodistas y patrocinadores) para la respectiva participación en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos. Por tanto, mediante la derogación temporal de disposiciones relativas a Schengen, se ha permitido facilitar los procedimientos de solicitud y concesión de visados de entrada, y dispensar a los miembros de la familia olímpica del sometimiento a cualquier formalidad complementaria, y todo ello en el marco de un esfuerzo para asegurar que el Derecho de la UE no supone un obstáculo para el cumplimiento de la CO, en concreto, del n.º 1 de la Norma 53, que dispone lo siguiente: "(...) Junto con el pasaporte y demás documentos oficiales de viaje de su titular, la tarjeta de identidad y acreditación olímpica confiere la autorización de entrar en el país de la ciudad sede de los Juegos Olímpicos".

En el mismo sentido, pero en lo que respeta específicamente a la libre circulación de mercancías, se indica que, en 2004, la Comisión adoptó una decisión²⁰ que permitió derogar legislación comunitaria del ámbito veterinario, lo que permitió la participación de équidos de sexo masculino no castrados en los JJ.OO. y en los Juegos Paralímpicos de Atenas 2004 (naturalmente, sin poner en riesgo la salud animal y humana).

3. 3. La incorporación o asimilación de la Lex Olympica por el Derecho Estatal: el caso de la legislación portuguesa

3.3.1. El Estado portugués, en leyes reforzadas, reconoció al Comité Olímpico de Portugal las "atribuciones y competencias" derivadas de la Carta Olímpica

Si aún existían dudas sobre la posición del Estado portugués con respecto al régimen de la CO, estas se disiparon en 1990 cuando el gobierno, en la *Ley de Bases del Sistema Deportivo*²¹, consideró adecuado, en el n.º 1 del artículo 28.º, hacer alusión expresa a la CO, reconociendo de la siguiente forma su respectiva fuerza imperativa frente al Comité Olímpico de Portugal (COP):

¹⁸ Cf. *Olympic Review*, IOC, June 1978, p. 391.

¹⁹ Cf. Reglamento (CE) n.º 1295/2003 destinado a facilitar tanto los procedimientos de presentación de las solicitudes de visado, como la emisión de los visados Schengen a los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas, JJ.OO. L 183, de 22-7-2003, pp. 1-5; Reglamento (CE) n.º 2046/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, relativo a las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y/o Paralímpicos de 2006 en Turín, JJ.OO. L 334, de 20.12.2005, pp. 1-6.

²¹ Ley n.º 1/90, de 13 de enero.

"Se reconocen al Comité Olímpico portugués las atribuciones y competencias que para él se derivan de la Carta Olímpica Internacional, en particular para organizar la representación nacional a los juegos olímpicos y para autorizar la realización de pruebas deportivas con fines olímpicos." (Subrayado nuestro)

Este reconocimiento legal estatal del sometimiento de la COP a la *Carta Olímpica* se mantuvo en las siguientes leyes marco del deporte portugués: la *Ley de Bases del Deporte*, de 2004²², y la actualmente vigente *Ley de Bases de la Actividad Física y del Deporte*, de 2007²³, en el n.º 1 del artículo 25.º y en el n.º 1 del artículo 12.º respectivamente, con la siguiente (e igual) redacción:

"El Comité Olímpico de Portugal es una asociación sin ánimo de lucro, dotada de personalidad jurídica, que se rige por sus estatutos y reglamentos, desde el respeto por la ley y por los principios y normas recogidos en la Carta Olímpica Internacional." (Subrayado nuestro)

A este respecto, cabe mencionar la posición adoptada por un tribunal portugués, en un proceso de 2007, en el sentido de que, a pesar del marco legal anteriormente mencionado, la CO vincula al COP pero no al Estado portugués, pues no forma parte del ordenamiento jurídico portugués, en virtud y a los efectos del artículo 8.º de la Constitución de la República Portuguesa²⁴.

3.3.2. El Estado portugués, a través de una circular, modificó reglas protocolarias debido al cambio de conducta del Comité Olímpico Internacional

El 20 de agosto de 1947, una circular de la *Dirección General de Deportes* (organismo máximo de la Administración Pública Deportiva) emitió la siguiente circular:

²² Ley n.º 30/2004, de 21 de julio

²³ Ley n.º 5/2007, de 16 de enero.

²⁴ Cf. sentencia del Tribunal de Apelación de Lisboa de 29 de noviembre de 2007, Comité Olímpico de Portugal contra Fórum Olímpico de Portugal: "Sucede, sin embargo, que la CARTA OLÍMPICA INTERNACIONAL, aunque es vinculante para el demandante (cf. artículo 25.º de la Ley de Bases del Deporte), no vincula al Estado portugués, ya que, en contra de lo que pretende el demandante, no forma parte del ordenamiento jurídico portugués, en virtud y a efectos del artículo 8.º, n.º 1, de la Constitución de la República Portuguesa, y, por tanto, no puede servir de fundamento jurídico para las peticiones formuladas por el demandante, como intentaremos demostrar. (...) Ahora bien, teniendo en cuenta las enseñanzas de los constitucionalistas citados, resulta evidente, que la Carta Olímpica Internacional no puede considerarse derecho internacional general o común. Y ni siquiera en virtud de lo dispuesto en los demás números del artículo 8.º de la Constitución (no invocados por el recurrente) se podrá considerar que la Carta Olímpica Internacional forma parte integrante del ordenamiento jurídico portugués, ya que (i) no se trata de una convención internacional regularmente ratificada o aprobada por el Estado portugués; (ii) no se trata de un conjunto de normas emanadas de los órganos competentes de las organizaciones internacionales de las que Portugal forme parte; y (iii) no se trata de disposiciones de tratados que rigen la Unión Europea ni de normas emanadas de sus instituciones, en el ejercicio de sus respectivas competencias. Carece, por tanto, de fundamento la afirmación del Recurrente de que la Carta Olímpica Internacional forma parte integrante del ordenamiento jurídico portugués. De este modo, cuando el artículo 25.º, n.º 1 de la Ley de Bases del Deporte determina que la actividad del recurrente debe respetar, entre otras, las normas de la Carta Olímpica Internacional, eso no significa (ya que no tendría cobertura constitucional) que el Estado Portugués esté vinculado a esas normas."

"Al haber abolido el Comité Internacional en sus ceremonias protocolarias la forma de saludo conocida por "olímpica" (que fue adoptada como fórmula portuguesa de saludo de los deportistas antes del comienzo de cualquier competición) S.E. el Subsecretario de Estado de Educación Nacional convino que ese saludo debe dejar de aplicarse en Portugal, por haber perdido el significado que se le reconocía, pasando los deportistas a cuadrarse en el acto de saludo a las entidades oficiales o al público. He aquí lo que debo de informar para conocimiento de S.E. y a los efectos oportunos." (Subrayado nuestro)

3.3.3. El Estado portugués ha acogido en diversos textos legales el régimen de protección de las "propiedades olímpicas" consagrado en la Carta Olímpica

La protección jurídica de las denominadas "propiedades olímpicas" se regula en las normas 7 a 14 de la *Carta Olímpica*, entendiéndose como propiedad olímpica el símbolo olímpico, la bandera, el lema, el himno, las identificaciones (incluidas pero no exclusivamente "Juegos Olímpicos" y "Juegos de la Olimpiada"), las designaciones, los emblemas, la llama y las antorchas. Esto es lo que se deriva del nº 2 de la norma 7, el cual añade que "[e]l conjunto de los derechos sobre todas y cada una de las propiedades olímpicas, así como todos los derechos referentes a su uso, son propiedad exclusiva del COI (...)". Esta protección jurídica es una de las mayores preocupaciones del Movimiento Olímpico y se remonta a los orígenes de la *Lex Olympica*.

Así se explica que, en Portugal, ya el 13 de diciembre de 1949, la *Dirección General de Educación Física, Deportes y Salud Escolar* legislase sobre la materia:

"Por orden de S.E. el Subsecretario de Estado de Educación Nacional de 7 de diciembre del presente: Reconocido al Comité Olímpico portugués el derecho exclusivo del uso de los términos y emblema olímpicos."

En 1958, por el Decreto n.º 41.784, de 6 de agosto de 1958 de la *Dirección General de Educación Física, Deportes y Salud Escolar*, el gobierno portugués legisló sobre la materia, en aplicación de la voluntad del COI:

"Pretende el Comité Olímpico Internacional ver generalizada y establecida en todos los países adheridos a la idea olímpica una convención que tienda a limitar el uso de los términos y emblemas olímpicos a los comités nacionales (...)".

Dos décadas después, el Gobierno intentó perfeccionar la legislación ya adoptada, cabiendo destacar que, una vez más, lo hizo partiendo de la voluntad del COI y, en consecuencia, del COP. Para tal efecto elaboró un proyecto, que acompañaba al oficio del *Jefe de Gabinete* del Sr. *Secretario de Estado de Juventud y Deportes* remitido al *Director General de Deportes*, de 26 de junio de 1979. He aquí la confesión expresa del legislador sobre la causa de su iniciativa legislativa:

"(...)"

Proyecto de decreto.

"Para satisfacer la justa pretensión del Comité Olímpico Internacional de ver generalizada y establecida en todos los países que comparten la idea olímpica una convención que tienda a limitar el uso de los términos y emblemas olímpicos a los comités nacionales, por orden de 7 de diciembre de 1949 del Ministerio de Educación Nacional, publicada en el Diário do Governo, II Serie, de 17 del mismo mes y año, se reconoció al Comité Olímpico Portugués el derecho exclusivo de los términos y del emblema olímpicos, derecho que después pasó a constar en el texto del Decreto n° 41.784, de 6 de agosto de 1958 (...)".

Hasta 1982 no surgió el nuevo texto legislativo (Decreto Ley n.º 1/82, de 4 de enero, que aún sigue vigente y que establece normas destinadas a la protección de los símbolos olímpicos), en cuya primera frase del primer párrafo del Preámbulo deja patente que el impulso del texto proviene, en primera instancia del COI:

"Hace muchos años que el Comité Olímpico Internacional y el portugués llevan pugnando por medidas que cohiban el uso generalizado de los símbolos olímpicos, para impedir su envilecimiento mediante la utilización indiscriminada y para reservarlos a las actividades estrictamente relacionadas con el movimiento olímpico.

Entre nosotros, esta pretensión se reflejó en un despacho del entonces Ministro de Educación Nacional de 7 de diciembre de 1949 y, posteriormente, en el Decreto Ley n° 41.784, de 6 de agosto de 1958, que reconocieron al Comité Olímpico Portugués el derecho exclusivo al uso, en Portugal, de los símbolos olímpicos. Aún así, se siente la necesidad de explicitar el contenido de ese derecho y reprimir las infracciones que se cometan contra él, aspectos omitidos en aquel texto legislativo.

El presente Decreto Ley pretende alcanzar ese objetivo, con el fin de contribuir al prestigio del movimiento olímpico, evitando usos de sus símbolos que desvirtúen su mensaje de fraternidad humana.

Para esto, se prohíben los usos que violen ese derecho exclusivo y se prevén sanciones adecuadas que hagan efectiva esa prohibición." (Subrayado nuestro)

A este respecto, también cabe destacar que todas las leyes marco del deporte portugués, que son leyes reforzadas (su aprobación exige un mínimo de 2/3 de los diputados en ejercicio de sus funciones), también han reconocido los derechos y obligaciones del COP en esta materia y exigen legislación ordinaria que desarrolle las bases consagradas en esas leyes marco.

Así fue, en principio, en 1990, en la *Ley de Bases del Sistema Deportivo*, cuyos números 2 y 3 se transcriben a continuación:

"(...)

2. Corresponde al Comité Olímpico Portugués el derecho al uso exclusivo de los símbolos olímpicos en territorio nacional.

3. Una reglamentación especial asegura la garantía de los derechos mencionados en los números anteriores y define el apoyo estatal específico que se concederá en este marco y el modo en el que se asegura, en el ámbito de la preparación y de la participación olímpicas, la articulación de las diversas entidades públicas y privadas intervinientes en el área del deporte."

En 2004, los números 4 y 5 de la *Ley de Bases del Deporte* mantuvieron este régimen, con un articulado prácticamente igual.

Por fin, en 2007, la *Ley de Bases de la Actividad Física y del Deporte*, que es la ley marco actualmente en vigor, dedica el n.º 4 a esta materia en los siguientes términos:

“El Comité Olímpico de Portugal tiene derecho al uso exclusivo de los símbolos olímpicos en territorio nacional, en los términos legalmente establecidos.”

3.3.4. El Estado portugués legisló en materia de dopaje, en función de lo dispuesto en la Carta Olímpica Internacional sobre el Dopaje

En 1997, se aprobó un texto legislativo hoy ya revocado, el Decreto Ley n.º 183/97, de 26 de julio, relativo al “lucha contra el dopaje en el deporte”.

El preámbulo de este texto es otro ejemplo paradigmático de que el legislador estatal portugués sintió la necesidad de aprobar nueva legislación con motivo de los avances de la *Lex Olympica*:

“Pasados seis años desde la publicación del Decreto Ley n.º 105/90, de 23 de marzo, urge adaptar la legislación sobre la lucha contra el dopaje en el deporte a los avances que en este lapso de tiempo se han producido en esta materia internacionalmente. Es el caso, en particular:

De la Carta Olímpica Internacional sobre el Dopaje en el Deporte

(...)

Con el presente texto se pretende adecuar la legislación portuguesa a las recomendaciones internacionales, dotando al sistema deportivo portugués de instrumentos jurídicos más eficaces en la prevención y lucha contra el dopaje.”
(Subrayado nuestro)

Resulta de interés analizar algunos preceptos del cuerpo del texto legislativo para comprender la postura remisiva del legislador portugués al ordenamiento jurídico deportivo internacional, ya sea público o privado, en este último caso proveniente, en particular, del COI:

Artículo 2.º

Definición

1- A efectos del presente texto:

a) Se entiende por dopaje la administración a los deportistas, o el uso por parte de estos, de clases de sustancias farmacológicas o de métodos que consten en las listas aprobadas por las organizaciones deportivas nacionales e internacionales competentes

(...)

Las listas mencionadas en el presente artículo se organizarán conforme las listas establecidas en el marco de convenciones internacionales sobre el dopaje en el deporte al que Portugal se haya adherido o se adhiera en un futuro, o, en

ausencia de este, a las listas más exigentes establecidas, respectivamente, por el Comité Olímpico Internacional o por las federaciones internacionales competentes". (Subrayado nuestro)

Igualmente interesante resulta la cadena de subordinación jurídica que se establece cuando es el Gobierno portugués, mediante su legislación, el que obliga a las federaciones deportivas a adaptar sus reglamentos de dopaje a las órdenes del COI:

Artículo 9.º

Reglamentos federativos

1- Las federaciones deportivas están obligadas a adaptar reglamentos de control antidopaje que preceptúen las normas a las que se subordina tal control en el ámbito de las respectivas modalidades y que estén conforme:

(...)

c) A las reglas y orientaciones establecidas, anualmente, por el Comité Olímpico Internacional y por las respectivas federaciones deportivas internacionales. (Subrayado nuestro)

Se hace hincapié, por último en la influencia del COI en el ámbito de las exigencias gubernativas relativas al derecho sancionador:

"(...)

3- En la aplicación de las sanciones a deportistas y otros agentes deportivos, las federaciones deportivas deberán tener en cuenta todas las circunstancias atenuantes y agravantes, de acuerdo con las recomendaciones del Comité Olímpico Internacional o de las respectivas federaciones internacionales." (Subrayado nuestro)

3.3.5. El Estado portugués ha venido definiendo su política deportiva, por vía legislativa, basándose en los "ciclos olímpicos"

Cabe destacar ahora que el ciclo olímpico se ha utilizado como referencia en diversos textos legislativos. En el nº 3 del artículo 3º de la ya mencionada *Ley de Bases del Sistema Deportivo*, el legislador hacía coincidir el *Programa Integrado de Desarrollo Deportivo* con el *ciclo olímpico*, es decir, se preveía para ese programa una vigencia cuatrienal que tenía como fundamento el periodo de la olimpiada (cuatro años).

A su vez, de acuerdo con el *Régimen Jurídico de las Federaciones Deportivas* (tanto el actual como el anterior, con respecto a los artículos 45º del Decreto Ley n.º 144/93 de 26 de abril y el artículo 50º del Decreto Ley n.º 248-B/2008, de 31 de diciembre) establecieron la duración de los mandatos de los titulares de los órganos de las federaciones deportivas dotadas de utilidad pública deportiva en cuatro años, precisamente para que, generalmente, el mandato coincidiera con el ciclo olímpico.

Ni la legislación de las Regiones Autónomas de los archipiélagos de las Azores y de Madeira escapa a esta lógica. Veamos.

En las Azores, cabe mencionar el Decreto Legislativo Regional n.º 14/2005/A, que consagra el Régimen jurídico de apoyo al movimiento asociativo deportivo, cuyo apartado d) del n.º 2 del artículo 47º prevé que una de las competencias del Consejo Azoriano para la Alta Competición es *[d]ar su parecer sobre las modalidades deportivas que se considerarán prioritarias para cada ciclo olímpico*. A su vez, el artículo 52º, n.º 1 dispone que *[p]ara cada ciclo olímpico, son definidas por resolución del Consejo del Gobierno Regional, una vez oído el CAAC, las modalidades prioritarias para inversión en busca de la excelencia deportiva*.

A su vez, el Decreto Legislativo Regional n.º 4/2007/M, de 15 de febrero, que establece las bases del sistema deportivo de la Región Autónoma de Madeira y procede a la primera modificación del Decreto Legislativo Regional n.º 12/2005/M (que aprueba el régimen jurídico de atribución de coparticipaciones financieras al asociacionismo deportivo en la Región), comienza haciendo alusión, en los puntos 6 y 12 del Preámbulo, respectivamente, *a la élite [madeirense] capaz de estar presente sucesivamente en todos los JJ.OO. realizados desde Seúl (1988) y a la revolución que se produjo en el movimiento olímpico en cuanto a la participación de deportistas profesionales*. Este encuadramiento explica la opción estructurante que recoge en el n.º 1 del artículo 14º, bajo el epígrafe *Planificación: [el] Gobierno Regional aprueba, para cada ciclo olímpico, un plan estratégico de desarrollo deportivo*. Cabe mencionar, por último, el artículo 59º, en virtud del cual *[la] administración pública deportiva, al final de cada ciclo olímpico, elabora y publica el atlas deportivo*.

4. La subordinación de la Lex Olympica al derecho estatal

4. 1. Algunos casos de no aplicación (plena) de la primacía de la Lex Olympica

4.1.1. Los équidos en los JJ.OO. de Melbourne

En los JJ.OO. de Melbourne surgió la cuestión de cómo compatibilizar la CO con la legislación australiana, que era muy restrictiva en materia de importación animal, al exigir una cuarentena de seis meses para los équidos, plazo que constituía un obstáculo insalvable para el normal desarrollo de las competiciones olímpicas ecuestres.

El COI llegó a solicitar que Melbourne desistiese de la organización de los JJ.OO., pero la vía hallada para solucionar el problema pasó por una violación de la CO: se optó por transferir a Estocolmo la realización de las competiciones ecuestres, en contra de las, entonces, normas 38 y 39 de la CO que exigían la realización de los JJ.OO. en la ciudad sede o, excepcionalmente, en otra ciudad, necesariamente del mismo país.

4.2. El caso de la legislación italiana contra el dopaje en el contexto de los JJ.OO. de Turín 2006

Con ocasión de los JJ.OO. de Invierno 2006, en Turín, estuvo a la orden del día la cuestión de la compatibilización entre, por un lado, la legislación estatal

italiana (Código Penal y legislación nacional antidopaje) y, por otro, el *Código Mundial Antidopaje*²⁵. Más que un conflicto entre una legislación estatal nacional y la normativa deportiva internacional, el escenario creado fue el de la necesidad de viabilizar una coordinación en cuanto al empleo de diferentes ámbitos (disciplinarios y penales) de aplicación subjetiva del procedimiento²⁶. Veamos.

La CO establece que el *Código Mundial Antidopaje* es obligatorio para todo el MO, y obliga a todos los CON a regular y cumplir las disposiciones del mencionado código. Según la norma 44 de la CO, *[el] código mundial antidopaje es obligatorio para el conjunto del MO*. De este modo, el CONI (CON de Italia, de naturaleza jurídica pública) firmó el Código y, a través de la Resolución 1311 de 30 de junio de 2005, desencadenó el proceso de implementación en el territorio italiano.

No obstante, el Gobierno italiano siempre entendió que la cuestión del dopaje era, por encima de todo, una cuestión de salud pública, por lo que, al estar consagrado el *derecho a la salud* en el artículo 32.º de la Constitución italiana, consideró que tal materia no podría escapar a una iniciativa legislativa gubernamental. Por este motivo, algunos años antes de la realización de los JJ.OO. de Invierno de Turín 2006, pero ya después de que esa ciudad hubiese sido elegida ciudad sede, se reguló el dopaje mediante la Ley n.º 376, de 14 de diciembre de 2000, que aprobó el *“Reglamento sobre la protección de la salud en el deporte y en la lucha contra el dopaje”* y mediante la Ley n.º 280/2003 sobre la relación entre el Estado y el deporte en Italia.

En esa legislación estatal italiana se previeron sanciones penales específicas para el uso y tráfico de sustancias dopantes y métodos prohibidos, en particular pena de prisión de 3 meses a 3 años y pena de multa. De igual modo se consagró la obligatoriedad de que el CONI ajustase su normativa a la letra y al espíritu de la ley, así como el principio general de la autonomía, según el cual, la relación entre el deporte y el Estado italiano se rige basándose en el reconocimiento de la autonomía del ordenamiento deportivo nacional y la respectiva articulación con el ordenamiento deportivo internacional del COI, excepto en los casos relevantes para el ordenamiento jurídico de la República de situaciones jurídicas relacionadas con el ordenamiento deportivo.

Además de la mencionada legislación, el *Código Penal Italiano* sometía a todos los ciudadanos presentes en el territorio italiano, italianos o extranjeros, a toda la legislación penal italiana, contemplando sólo excepciones en los casos previstos por el derecho público nacional o internacional. Por el contrario, el *Código Mundial Antidopaje*, que, como vimos, se aplica a los JJ.OO. en virtud de la CO, y que vincula a la CONI, sólo consagraba sanciones de naturaleza deportiva, en la línea, además, de la pública afirmación del MO contra la penalización del dopaje.

²⁵ <http://www.corriere.com/viewstory.php?storyid=44747>, consultado el 20-10-2005.

²⁶ Ferrari, L. (2005), “Doping: Turin 2006: doping, the Olympics and the State of Italy”, en *World Sports Law Report*, Volume 3, Issue 11, November 2005, Londres. Reino Unido.

Hay que añadir el hecho de que el Estado italiano se sometió expresamente a la legislación olímpica recogida en la documentación de candidatura y en el contrato firmado entre el COI, el TOROC y la ciudad de Turín.

Las posiciones llegaron a extremarse: por un lado, el MO pidió expresamente que el Gobierno y el Parlamento italianos tomaran medidas para decretar la suspensión de la vigencia de la mencionada legislación estatal italiana durante el periodo de realización del evento, es decir, del 10 al 26 de febrero de 2006; y, por el otro, el gobierno y el parlamento se mostraron cada vez más intransigentes²⁷.

Por suerte, después de una difícil situación durante la cual se llegó a plantear la no realización de los JJ.OO., se adoptó una solución de compromiso: se suspendió la aplicación de la norma que confería a los órganos italianos una jurisdicción exclusiva sobre las pruebas antidopaje en eventos deportivos internacionales, pero no se suspendieron las normas penalizadoras de infracciones en materia de dopaje²⁸.

4.3. El caso de la legislación italiana contra el dopaje en el contexto de los JJ.OO. de Turín 2006

Hasta donde se sabe, el COI nunca llegó a posicionarse referente al hecho de que la legislación china consagrara acciones penales para ciertas infracciones a las reglas de dopaje²⁹. Incluso, un tribunal local (de la provincia central de Jiangxi) dictó una sentencia en la que condenó a siete años de prisión la venta ilegal *online* de sustancias dopantes.

5. La subordinación de la Lex Olympica al Derecho supra estatal: el caso del Derecho de la Unión Europea

Una vez que en el ámbito deportivo, la UE sólo tiene competencias para “apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros”³⁰, y al ser esa competencia muy reciente, sólo cabe destacar alguna *soft law*, de cariz vinculante, que incide en el deporte en general y en el Olimpismo en particular. En todo caso y

²⁷ El Presidente del COI, Jacques Rogge, junto con el Presidente de la Agencia Mundial Antidopaje, Dick Pound presentaron esa propuesta, pero recibieron la negativa del parlamento italiano: “El parlamento no tiene intención de cambiar las leyes. No tenemos tiempo para cambiar la legislación y eso es lo que he transmitido al primer ministro Silvio Berlusconi, afirmó Mário Pescante, Subsecretario de Estado de Deportes y supervisor de los Juegos de Turín”. “Italia rechaza la presión relativa al doping”, en el periódico *Record*, 20-10-2005, p. 47. Fiorello Cortiana, Senador del Partido Los Verdes llegó incluso a invocar la autonomía de cada país para adoptar su Código Penal – http://www.olympic-usa.org/117_39671.htm, consultado el 24-10-2005.

²⁸ Cf. <http://www.elmundo.es/elmundodeporte/2006/02/06/masdeporte/1139230288.html>, consultado el 7-2-2006.

²⁹ Desde 2004 China dispone de un Código Antidopaje que penaliza el suministro y uso de sustancias dopantes.

³⁰ Cf. artículo 6.º, apartado e) del Tratado de Funcionamiento de la UE, añadido por el artículo 2.º, 12 del Tratado de Lisboa y el artículo 165.º del Tratado de Funcionamiento de la UE, con la redacción resultante del artículo 2.º, 123) del Tratado de Lisboa.

aunque escasa y sin naturaleza obligatoria, esta *soft law* merece ser aquí mencionada porque representa un elemento jurídico de presión por parte de instituciones comunitarias ante el COI en aplicación de la modificación de la *Lex Olympica*.

Caso paradigmático es el relativo al intento de influir en el COI para que designase a Grecia como sede permanente de la realización de los Juegos Olímpicos, movimiento iniciado en 1981 a través de una resolución³¹ en la cual el Parlamento Europeo presentó justificaciones sobre todo de tipo político para sugerir la modificación de la normativa olímpica y para apoyar los intentos del Gobierno griego, intentando incluso modificar la *Lex Olympica* al considerar “que las reglas que rigen la conducta de los Juegos deben ser reexaminadas”.

En 1984³², el Parlamento Europeo retomó el tema basándose de nuevo en consideraciones de naturaleza política. Finalmente, en 1999, un eurodiputado volvió a insistir³³, pero la respuesta de la Comisión Europea fue clara³⁴, primando el respeto por la autonomía del COI en la definición de las reglas aplicables a los Juegos Olímpicos.

6. La subordinación del Movimiento Olímpico al Derecho Estatal: el caso de la legislación portuguesa

De nuevo, la legislación portuguesa sirve de ejemplo, en este caso para demostrar que existe una subordinación inversa a la ya estudiada. En efecto, los Estados, como el portugués, utilizan muchas veces instrumentos legislativos y administrativos como fuente del “Derecho Olímpico”, condicionando o disciplinando la actividad del Movimiento Olímpico.

6.1. El Estado, a través de Decreto, como impulsor de la inserción del Comité Olímpico de Portugal bajo su “superintendencia”

El año 1909 se considera, oficialmente, la fecha de la creación del COP. En cualquier caso, quizá por pensar que el COP no tenía un carácter perenne, limitándose a un Comité para cada edición de los JJ.OO., el Estado portugués consideró adecuado, diez años después, es decir, en 1919, recurrir a un decreto³⁵ para la “creación” del Comité Olímpico de Portugal (COP) y subordinación del mismo a la “superintendencia” del Estado:

³¹ Resolución del Parlamento Europeo sobre los Juegos Olímpicos, 13 de octubre de 1981.

³² Resolución del Parlamento Europeo sobre los Juegos Olímpicos, 24 de mayo de 1984.

³³ Pregunta escrita de Alexandros Alavanos (GUE/NGL) a la Comisión N.º 353/99 (12 de febrero de 1999). Asunto: Celebración permanente de los Juegos Olímpicos en Grecia. JO C 289 de 11-10-1999, p.145.

³⁴ Respuesta dada por M. Oreja en nombre de la Comisión (11 de marzo de 1999). El (entonces) Comisario dejó bien claro que la sede de los JJ.OO. es un tema que corresponde decidir al COI.

³⁵ Cf. Decreto de 14 de agosto de 1919 del Ministerio de Instrucción Pública, Dirección General de la Enseñanza Superior, Inspección General de Sanidad Escolar

"Considerando que cada país tiene la imperiosa necesidad de cuidar atentamente la educación física de su población, complemento esencial de una civilización perfecta.

Considerando que la prueba atlética "Juegos Olímpicos" constituye el más importante certamen deportivo internacional, así como una de las más notables manifestaciones de la vitalidad de los pueblos.

Considerando que un abandono sistemático de los asuntos relacionados con la educación física nos ha llevado a un estado lleno de retraso que hay que intentar modificar urgentemente mediante nuevos procesos, ante los cuales el estado no puede permanecer indiferente.

Considerando que es urgente la creación de un organismo deportivo bajo la superintendencia del Estado, que dirija eficazmente la marcha del deporte nacional con el fin de engrandecer y popularizar la cultura física, preparando, a la vez, a los equipos representantes de Portugal a los Juegos Olímpicos internacionales, seleccionados mediante pruebas públicas". (Subrayado nuestro)

6.2. El Estado portugués, por ley³⁶, confirió personalidad jurídica al COP, a efectos de atribución a este de competencias con el fin de viabilizar expropiaciones

Considerando que el COP no disponía, en ese momento, de personalidad jurídica, el Estado portugués confirió *ope legis* esa personalidad jurídica, en el año 1925, para, simultáneamente, poder hacer intervenir al COP en lo que respecta a las expropiaciones:

"Artículo 1. °

Además de las expropiaciones mencionadas en el artículo 2. ° de la ley de 26 de julio de 1912, se consideran de utilidad pública y urgente las necesarias para fines educativos y de cultura física y práctica de deportes, así como para la instalación de las asociaciones deportivas, construcción, mejoras y ampliación de campos de juegos, estadios, piscinas de natación y cualquier otra construcción que tengan como fin el desarrollo físico de la población portuguesa.

§ Único. Los terrenos expropiados volverán al dominio y posesión de sus antiguos propietarios si se disuelven o dejan de existir las entidades para los que fueron expropiados.

Art. 2. ° Se concede al Comité Olímpico Portugués la facultad de proceder a las expropiaciones destinadas a los fines mencionados en la segunda parte del artículo anterior.

Art. 3. ° Se autoriza al Gobierno a ceder gratuita y temporalmente cualquier propiedad del Estado a favor de los clubes o asociaciones deportivas reconocidos e indicados por el Comité Olímpico Portugués, para los fines indicados en el artículo 1. °.

(...)

³⁶ Ley n. ° 1.728, de 5 de enero de 1925.