



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 163/2014.

En Madrid, a 17 de Octubre de 2.014.

Visto el escrito formulado por D. X en representación de D. Y contra la resolución de 10 de julio de 2.014 del Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de C. (en adelante RFEC), solicitando la declaración de incompatibilidad de la misma con los principios del derecho sancionador español, el Tribunal en el día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 18 de Octubre de 2.012 la Unión C. Internacional (UCI) requiere a la RFEC para que inicie un expediente disciplinario contra D. Y, titular de la licencia Elite Pro nº 71701577 por la presunta comisión de una infracción en materia de dopaje descrita en el artículo 21.2 del Reglamento Antidopaje de la UCI.

Segundo.- Los hechos que justifican la iniciación del expediente disciplinario se produjeron entre los años 2007 y 2011, como consecuencia de la existencia de parámetros biológicos anómalos en dicho deportista que se pusieron de manifiesto como consecuencia de la realización de distintos controles a lo largo de esos años, y constan en la documentación remitida por la UCI a la RFEC.

Tercero.- Remitidas las actuaciones por la UCI a la Federación Española, esta inició el 31 de octubre de 2.012 la realización de actuaciones reservadas. Posteriormente, el 21 de enero de 2013 se incoó el procedimiento sancionador 1/2013, pero no lo resolvió dentro del plazo legal de caducidad, por lo que se acordó el archivo del mismo con fecha 24 de septiembre de 2.013.

Cuarto.- Ante esta circunstancia la RFEC, inició, con fecha 11 de octubre de 2.013 un nuevo procedimiento sancionador (nº 26/2013) en el que, tras la pertinente tramitación, se dictó la resolución de 10 de julio de 2.014 por la que se impone a D. Y la sanción de suspensión de la licencia por un periodo de dos años, la anulación de los resultados obtenidos desde el 26 de octubre de 2007 y una multa de 325.000 €. Dicha resolución fue notificada con fecha 14 de julio de 2014.

Quinto.- Con fecha 4 de agosto de 2014 D. X en representación de D. Y solicita la declaración de incompatibilidad de la citada resolución con los principios del derecho sancionador español, afirmando la competencia de este Tribunal para conocer de la presente cuestión y exponiendo la existencia de distintas infracciones del ordenamiento sancionador.

Sexto.- Con fecha 12 de agosto de 2014 la RFEC evacuó su informe afirmando la incompetencia de este Tribunal y negando la existencia de infracción alguna en el expediente sancionador.

Séptimo.- Conferido traslado al recurrente, este presentó nuevas alegaciones con fecha 27 de agosto de 2014 insistiendo en la competencia de este Tribunal y en la existencia de las infracciones denunciadas en su solicitud inicial.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Único.- Como es bien conocido la competencia constituye una cuestión de orden público procedimental, razón por la cual este Tribunal Administrativo del Deporte debe examinar, en primer lugar, si es competente para conocer del recurso planteado.

Tanto en su recurso como en las alegaciones posteriores al mismo el recurrente considera que este Tribunal tiene competencia para conocer de su pretensión relativa a la posible existencia de contradicciones de la resolución impugnada con los principios del ordenamiento sancionador español. Expone que la normativa aplicable desde punto de vista procesal debe ser la Ley Orgánica 7/2006 y no la actual Ley Orgánica 3/2013 por razón de la fecha en que se cometieron las infracciones. Añade también que otra solución sería imposible jurídicamente, toda vez que nuestro ordenamiento jurídico está proscrito el arbitraje obligatorio, que es lo que se produciría en el caso de tener que acudir al Tribunal de Arbitraje Deportivo de Suiza. Y finalmente señala que cuando las federaciones deportivas españolas resuelven asuntos de dopaje por delegación de las federaciones internacionales, como ocurre en el presente caso, no puede sostenerse que nos esté ejercitando la potestad sancionadora del Estado por delegación del mismo. Estas tres consideraciones conducirían necesariamente, según su criterio, a que este Tribunal tuviese competencia para conocer de la cuestión de la adecuación o no de la resolución a los principios del ordenamiento sancionador, en un procedimiento reconocido por la normativa antidopaje de 2006.

La Real Federación Española de Ciclismo, por el contrario, considera que este Tribunal carece de competencia para conocer de la presente cuestión. Entiende el ente federativo que la norma aplicable sería la ley de 2013 por razón de la fecha de inicio del procedimiento sancionador y que, consecuentemente, habría que aplicar sus reglas con respecto de los deportistas de nivel internacional. Igualmente expone en su informe que se deben diferenciar aquellos supuestos en que la competencia

sancionadora deriva de la aplicación de las normas internas del Estado, de aquellos otros en que se aplican normas correspondientes a federaciones internacionales, pues en este último caso aun cuando resolvieran las federaciones españolas por delegación de aquéllas, los recursos aplicables no serían los que establece el ordenamiento interno, sino los propios de la normativa internacional.

Planteado el debate en estos términos, debe tomarse en consideración que el expediente disciplinario cuestionado se inicia como consecuencia de un requerimiento formulado por la Unión C. Internacional (en adelante UCI) para que inicie un procedimiento sancionador, toda vez que se habían observado ciertas variaciones en las analíticas hematológicas tomadas entre los años 2007 a 2011 al ciclista y que expertos de la UCI consideraron que se debía al uso de sustancias o métodos prohibidos. Consideraba que se producía así una supuesta vulneración de la norma 21.2 de las reglas antidopaje de la UCI.

No es discutido por las partes que el inicio del expediente sancionador se inició por la federación española a requerimiento de la federación internacional. Tampoco se puede discutir que el ciclista disfruta de una licencia deportiva y que ha participado en competiciones internacionales con regularidad en las fechas en que se le hicieron los controles antidopaje, pues resulta indubitadamente de la documentación obrante en el expediente. Incluso cabe señalar que la discusión acerca de la normativa aplicable no se centra en la normativa sustantiva, en la que ambas partes están de acuerdo en que se ha de aplicar la normativa UCI, sino en la normativa procedimental aplicable, pues el recurrente entiende que debe ser la ley de 2006 y la federación opta por la de 2013.

El sistema de organización deportiva tiende inevitablemente a la internacionalización. Los deportistas con licencia interna de los Estados participan en competiciones internacionales en las que quedan sujetos a las reglamentaciones de las organizaciones que las gestionan y tutelan. Tiene lugar, en estos casos, un

fenómeno peculiar en el cual el deportista deja de estar sujeto estrictamente a las normas sustantivas y procesales internas de su país de origen para pasar a sujetarse a otras, de corte internacional, y en la inmensa mayoría de las ocasiones procedentes de organizaciones supranacionales de índole privada.

El sistema, recogido tanto en el Código Mundial Antidopaje como en los reglamentos antidopaje de las federaciones internacionales, exige que en los casos de infracciones cometidas por deportistas de nivel internacional, por ser así calificados por la federación internacional o por participar en competiciones internacionales, la competencia sancionadora sea asumida *ab initio* por el ente internacional responsable. Sin embargo, la propia mecánica del sistema de organización de las federaciones internacionales aconseja en muchas ocasiones que sean sus asociados, es decir las federaciones nacionales, quienes asuman el ejercicio, que no la titularidad, de la competencia sancionadora respecto de los deportistas que ostenten licencias expedidas por aquellas. Incluso en estos supuestos la federación internacional puede optar por remitir a la normativa interna de los Estados la tramitación de los expedientes sancionadores desde el punto de vista procedimental, solución adecuada desde el punto de vista jurídico y que incrementa la seguridad jurídica para el expedientado.

Parece bastante evidente que en el presente supuesto ha sido precisamente esto lo que ha ocurrido, y que no estamos ante una competencia determinada por la normativa interna de nuestro Estado, pues el deportista tiene carácter internacional, sino ante una competencia recogida en el reglamento antidopaje de la Federación Internacional, en este caso, de la de Ciclismo. Por lo tanto, podemos concluir que se trataba de una actuación de la RFEC que debía realizarse a requerimiento, bajo las normas y como delegado de la UCI.

Nos encontramos así ante el ejercicio de una competencia propia de la UCI, sujeta a su propio régimen jurídico, de tal forma que la participación de la RFEC se

contempla expresamente bajo las normas de atribución de competencias propias de la Federación Internacional, que no incluyen en ningún caso la participación de órganos estatales de resolución de conflictos. En definitiva, por un elemental principio jurídico son las normas previstas en el Reglamento de la UCI las que regulan la competencia y, en consecuencia, deben ser las mismas las que disciplinen el procedimiento, su tramitación, las alegaciones, la resolución y, lo que es más importante en este caso, el sistema de recursos.

Estas conclusiones preliminares nos permiten afrontar la primera cuestión que es preciso desentrañar para resolver sobre nuestra competencia: la normativa aplicable. Ciertamente, bastaría recordar lo que acabamos de exponer para concluir que es la fuente de la que dimana la competencia sancionadora la que determina el sistema de recursos a seguir y que, por esta sencilla razón, el sistema de recursos es el que se contempla en las reglas antidopaje de la UCI. Pero resulta además, que incluso entrando en el debate de cuál sería la ley interna aplicable al procedimiento, la solución sería la misma.

Es cierto que la Ley Orgánica 7/2006 no establecía una clara distinción entre los deportistas de nivel nacional y los deportistas de nivel internacional a los efectos de la asunción de la competencia disciplinaria. Por el contrario, la actual Ley Orgánica 3/2013 sí que establece esta distinción, sentando una clara diferencia en el caso de que la Federación Internacional haya declarado a un determinado deportista como de nivel internacional, momento a partir del cual la competencia será siempre de esta última. Esta solución evita que se pueda producir una duplicidad de procedimientos sancionadores o una dejación de funciones por parte de las dos entidades, nacional e internacional, concernidas por el asunto.

Pero esta idea no debe hacernos olvidar que incluso durante la vigencia de la Ley Orgánica 7/2006 había que diferenciar la competencia de las federaciones internacionales de la competencia interna. Es posible que la ausencia de normativa

específica al efecto pudiese generar dudas, incluso judiciales, sobre esta cuestión, pero no lo es menos que la negación de la competencia de las entidades internacionales como posición de principio conduciría a un absurdo jurídico y a resultados contradictorios.

Como hemos visto, en el presente supuesto nos hallamos ante un deportista respecto del cual se ha iniciado un procedimiento sancionador como consecuencia de la presunta vulneración de las normas antidopaje de la Federación Internacional de Ciclismo. Estas normas establecen una serie de criterios procedimentales y sustantivos que son a los que está sujeto este expediente disciplinario, no siendo correcta la posición del recurrente aplicando la ley interna y menos la Ley Orgánica 7/2006.

Y es que incluso aunque concluyésemos que la norma aplicable es la interna desde el punto de vista procedimental por remisión del Reglamento Antidopaje de la UCI, el sistema de recursos sería necesariamente el determinado por las normas UCI y no por la normativa interna. Lo contrario implicaría que la UCI declinase su competencia a favor del Estado, cuando es evidente que en el presente caso la competencia no dimana sino de la Federación Internacional. El hecho de que la competencia se ejerza por una federación española no implica un cambio en la competencia pues no debemos olvidar que las federaciones españolas tienen una naturaleza bifronte, como entes delegatarios de la competencia sancionadora estatal, pero también como miembros de las Federaciones Internacionales, sujetos a su normativa reguladora.

En efecto, desde punto de vista sustantivo las normas aplicables al caso son las contenidas en el Reglamento Antidopaje de la UCI, con las remisiones al Código Mundial Antidopaje que este pueda contener. Y desde el punto de vista procedimental, la competencia y el régimen de recursos serán los que establezca la norma de la Federación Internacional. No se puede confundir el hecho de que la

competencia para instruir el procedimiento, de acuerdo con el reglamento de la Federación Internacional, corresponda en cuanto a su ejercicio a la Federación Española (que es lo mismo que pasaría si se aplicara la Ley 7/2006) con el hecho de que estemos en presencia de una competencia que tenga su origen en una norma de la Federación Internacional y que nada tiene que ver con la reglamentación del Estado. La Federación española asume la competencia como consecuencia de lo establecido en una norma que es distinta de la regulación estatal, y es esta norma la que ha de tenerse en cuenta para determinar tanto la competencia como el sistema de recursos.

O dicho de otro modo: ni siquiera en el caso de que se haga una remisión a las normas procedimentales del derecho interno, como aquí ocurre, se puede sostener la existencia de un cambio de titularidad de la competencia ni una alteración del consiguiente régimen de recursos. Los trámites pueden ajustarse a la normativa interna, pero no todo lo demás.

Pero es que a mayor abundamiento resulta de las propias alegaciones del solicitante que la normativa aplicable nunca podría ser la de 2.006. Si como hemos visto la remisión a la ley española tiene un carácter eminentemente procesal y no sustantivo, la DT 1ª de la Ley Orgánica 3/2013 debe ser aplicada también en su vertiente procesal, no en la sustantiva.

De este modo la regla aplicable al presente supuesto sería la del apartado 2º de la DT 1ª, que determina la aplicación de la ley del 2013 a los expedientes disciplinarios iniciados a partir de la entrada en vigor de la ley. Por lo tanto, incluso admitiendo a los meros efectos dialécticos que el sistema de recursos se hubiera de regir por el derecho interno, lo cierto es que la norma aplicable sería la de 2013, con las consecuencias que esta establece respecto de los deportistas de nivel internacional y que han sido acertadamente destacadas en el informe de la RFEC.

Esta conclusión debe entenderse con independencia del hecho de que no existe una regla clara en nuestro derecho que nos permita determinar cuándo se ha producido la infracción en el caso del pasaporte biológico, supuesto en el que la existencia de parámetros anormales se pone de manifiesto a lo largo de un extenso periodo de tiempo.

A esta conclusión no se puede oponer la anterior caducidad del expediente sancionador, respecto de la cual afirma el recurrente que se trata de un fraude con el fin de obtener la aplicación de la ley posterior. Aparte del hecho de que no se aporta prueba alguna en este sentido y de que el fraude por su propia esencia no se puede presumir, lo cierto es que el extenso plazo de prescripción de las infracciones en materia de dopaje hubieran permitido a la RFEC esperar sin más a la aprobación de la nueva norma, si fuera cierto que esa era su intención, y no acordar el inicio del expediente caducado antes de que entrara en vigor la nueva ley.

Las razones antes expuestas serían suficientes para declarar la incompetencia de este Tribunal. Sin embargo, con ánimo de agotar el debate procede contestar también al resto de los argumentos de las partes. El primero cuestiona si estamos ante el ejercicio de una función delegada por parte de la RFEC, circunstancia que a juicio de la recurrente determinaría la competencia de este Tribunal.

Señalemos en primer lugar que aunque esto pudiera ser formal o aparentemente cierto bajo la norma de 2006, la realidad es que en modo alguno lo es hoy. El art. 37.1 de la Ley Orgánica 3/2013, aplicable al caso de ser posible la aplicación de la normativa procedimental española para la determinación de la competencia y el sistema de recursos, establece que *“la potestad disciplinaria en materia de dopaje en la actividad deportiva efectuada con licencia deportiva estatal o autonómica homologada corresponde a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte”*. Continúa el meritado precepto disponiendo lo siguiente: *“La Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte no tendrá competencias*

sancionadoras respecto de los deportistas calificados oficialmente como de nivel internacional o que participen en competiciones internacionales. En estos casos, la competencia corresponderá a las Federaciones españolas. Los actos que se dicten en el ejercicio de esta competencia, se entenderán dictados por delegación de la Federación internacional correspondiente y no tendrán la consideración de actos administrativos. Por excepción, dicha competencia podrá ser asumida por las Federaciones Internacionales o entidades que realicen una función equivalente, previa la firma del correspondiente convenio con la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte en el que se establecerán las condiciones bajo las que se asumirá dicha competencia. El Convenio podrá establecer que el ejercicio de la competencia sea asumido por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte aunque la titularidad siga correspondiendo a la Federación o entidad firmante. En todos estos casos, en cuanto a las normas aplicables y al procedimiento se estará a lo dispuesto en el art. 1.3.”

Esta regla pretendió obtener la armonización con las disposiciones internacionales reguladoras de la materia y supone una importante innovación normativa, aunque de hecho la situación desde el punto de vista fáctico no haya cambiado con respecto a la normativa de 2006. La norma es cristalina en cuanto a su contenido, y no autoriza a pensar que en los procedimientos sujetos a la ley se pueda sostener ni que estemos ante el ejercicio de una potestad pública del Estado (que en todo caso correspondería a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte), ni que se trate de un acto recurrible ante los tribunales internos de nuestro Estado, ni la competencia del Tribunal Administrativo del Deporte respecto de procedimientos sancionadores por dopaje que involucren a deportistas de nivel internacional.

Este criterio ya ha sido sostenido por este Tribunal en nuestra Resolución 78/2014 en la que señalamos:

“Sin embargo, el hecho de que los controles de dopaje y las posteriores sanciones en esta materia tuvieran y tengan la consideración de funciones públicas, no resuelve todos los problemas, entre ellos los que plantea la pertenencia de las Federaciones Españolas a Federaciones internacionales, esto es, a asociaciones privadas internacionales que se rigen por sus propias normas de Derecho privado. En este caso se produce la concurrencia y eventual colisión entre una normativa nacional y otra internacional.

El problema ha sido abordado en diferentes sentencias, en especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, considerando que las Federaciones deportivas pueden actuar ejerciendo funciones delegadas de la Administración pública, en cuyo caso sus actos quedan sometidos al control jurisdiccional de los Tribunales Contencioso-Administrativos. Sin embargo, también actúan, en cuanto entes privados integrantes de una organización internacional que las agrupa, como delegados de dicha organización internacional y en tal caso no están ejerciendo funciones delegadas de una Administración Pública, sino las delegadas por dicha organización internacional, cuya normativa será la aplicable y cuyas decisiones quedarán sometidas a los mecanismos de control establecidos en sus propias normas, sin que por ello se vulnere el Derecho estatal o nacional, ni se desconozcan funciones públicas de orden interno que no han entrado en juego.

Esta doctrina judicial, consagrada en el Código Mundial Antidopaje, ha sido recibida con naturalidad en la Ley Orgánica 3/2013, cuyo art. 1.3 dispone que "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, incluyendo los referentes al pasaporte biológico, si existiesen. Ello se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de someterlos a controles de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I del título II de esta Ley. La definición de deportista de nivel internacional se contiene en el anexo I de esta Ley".

Por consiguiente, al desempeñar competencias delegadas de la UCI, a pesar de los confusos razonamientos jurídicos y la inadecuada cita de preceptos legales que contiene la resolución impugnada, está claro que el sistema de recursos aplicable es precisamente el previsto en la normativa de esa Federación Internacional, bien conocido por la recurrente.”

Es cierto que la reciente sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de junio de 2014 sostiene un diferente criterio, contradiciéndose con otras de la propia Audiencia, pero no es menos cierto que el caso que en ella se resuelve se refiere a un expediente disciplinario iniciado bajo la vigencia de la Ley de 2006 donde, como antes hemos señalado, la cuestión no estaba resuelta con la actual claridad.

En conclusión, tampoco puede aceptarse esta alegación de la parte recurrente.

Y finalmente, por lo que hace a la referencia al arbitraje obligatorio, tampoco esta alegación puede admitirse puesto que hemos de volver a recordar que la competencia en el presente caso dimana de una Federación Internacional, no de la ley española, que se limita a reconocer este hecho previo. El sistema de recursos establecido en la normativa internacional podrá ser criticado en términos jurídicos ante la entidad internacional, no ante las autoridades españolas que, como hemos visto, carecen de competencia en esta materia.

En consecuencia, por todas las razones expuestas este Tribunal entiende que no tiene competencia funcional para conocer por vía de recurso contra la resolución dictada por la RFEC, en cuanto su competencia para conocer en primera instancia le viene atribuida por una Federación internacional, y no tiene su origen en la denominada delegación legal propia de las Leyes españolas reguladoras de este ámbito deportivo, siendo así además que el procedimiento sancionador no se insta



directamente por los órganos federativos nacionales ni tampoco por órgano alguno del Estado, sino por la UCI.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Deporte,

ACUERDA

DECLARARSE INCOMPETENTE para conocer de la solicitud presentada por D. X en representación de D. Y contra la resolución de 10 de julio de 2014 del Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Ciclismo solicitando la declaración de incompatibilidad de la misma con los principios del derecho sancionador español.

La presente resolución es definitiva en vía administrativa, y contra la misma podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Madrid, en el plazo de dos meses desde su notificación.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO