



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 174/2015 bis.

En Madrid, a 27 de noviembre de 2015

Visto el recurso interpuesto por D. X, en su propio nombre y derecho, contra la resolución de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte de fecha 8 de septiembre, por la que se le sanciona por una infracción muy grave del artículo 22.1.k) de la Ley Orgánica 3/2013, con inhabilitación para conseguir licencia federativa por un periodo de cuatro años, el Tribunal en el día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El recurrente D. X fue sancionado el 13 de agosto de 2012 por el Tribunal Nacional de Apelación y Disciplina de la Real Federación Española de Automovilismo, imponiéndole una sanción de dos años de suspensión de licencia como autor responsable de una infracción en materia de dopaje prevista en el artículo 14.1.a) de la Ley Orgánica 7/2006 de 21 de noviembre de protección de la salud y de la lucha contra el dopaje en el deporte.

Segundo.- El periodo de cumplimiento de la sanción se extendía hasta el día 13 de agosto de 2014. Durante tal periodo el deportista no ha competido en pruebas oficiales de ámbito estatal ni ha participado en prueba alguna del calendario oficial de la Real Federación Española de Automovilismo.

Tercero.- Durante el periodo de cumplimiento de la sanción D. X reconoce haber competido en diversas pruebas del Campeonato Gallego de Rallyes y haber

obtenido licencia deportiva de la Federación Gallega. Esta federación territorial no se halla integrada en la federación española.

Cuarto.- El 19 de noviembre de 2.014 el Presidente de la Real Federación Española de Automovilismo dirigió un escrito al Tribunal Nacional de Apelación y Disciplina de la Real Federación Española de Automovilismo denunciando esta circunstancia. El Tribunal Nacional de Apelación y Disciplina acordó el 8 de enero de 2.015 el archivo provisional de las diligencias informativas que había abierto por esta razón y su remisión a la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte para su conocimiento.

Quinto.- El 21 de enero de 2.015 el Director de la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, a la vista de los certificados emitidos por la Real Federación Española de Automovilismo y el Laboratorio de Control de Dopaje relativo al control realizado el 3 de diciembre de 2014, había concedido la rehabilitación al deportista al haber cumplido la sanción.

Sexto.- El 6 de febrero de 2.015 la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte recibe comunicación del Tribunal Nacional de Apelación y Disciplina de la Real Federación Española de Automovilismo en el que se pone en conocimiento el presunto quebrantamiento de sanción cometido por el deportista.

Séptimo.- La Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte incoó expediente sancionador mediante acuerdo de fecha 24 de abril (Expediente AEPSAD 22/2015). En ese mismo acto se concede al expedientado trámite de audiencia por un plazo de 10 días.

Octavo.- El 15 de mayo de 2.015 D. X presenta sus alegaciones invocando la vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, no favorables o restrictivas de los derechos individuales, la inaplicación de la DT 1ª de la LO 3/2013, la inexistencia de la infracción y la falta de tipificación de su conducta.

Noveno.- Tras la tramitación del procedimiento con fecha 14 de agosto de 2.015 la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte dicta la propuesta de resolución proponiendo la sanción de inhabilitación para conseguir licencia federativa por un periodo de cuatro años por la comisión de una infracción muy grave del artículo 22.1.k) de la Ley Orgánica 3/2013. El 31 de agosto de 2.015 D. X presenta sus alegaciones reconociendo su participación en diversas pruebas después de la entrada en vigor de la LO 3/2013 pero destacando que ello no supone

un incumplimiento de la sanción que le fue impuesta y abundando en los argumentos expuestos en sus anteriores alegaciones.

Décimo.- Con fecha 8 de septiembre el Director de la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte dicta resolución por la que se impone a D. X la sanción de inhabilitación para conseguir licencia federativa por un periodo de cuatro años por la comisión de una infracción muy grave del artículo 22.1.k) de la Ley Orgánica 3/2013. Dicha resolución fue notificada el 14 de septiembre de 2.015.

Undécimo.- El 16 de septiembre de 2.015 D. X presenta recurso especial en materia de dopaje ante este Tribunal Administrativo del Deporte. En su recurso solicitó la medida cautelar consistente en la suspensión de la resolución recurrida. Con fecha 18 de septiembre de 2.015 el Tribunal resolvió conceder la medida cautelar propuesta.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer del recurso interpuesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 84.1 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en el artículo 40 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 y en los artículos 6.2.c) y f), 52.2 y 59.a) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, todos ellos en relación con la Disposición Adicional Cuarta. 2 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.

Segundo.- El recurrente se halla legitimado activamente para interponer el recurso contra la resolución objeto de impugnación al amparo de lo dispuesto en el artículo 40.4 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.

Tercero.- El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de treinta días, contados a partir del siguiente a la notificación de la resolución impugnada, conforme a lo establecido en el artículo 40.3 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.

Cuarto.- En la tramitación del recurso se han observado las exigencias de remisión del expediente y emisión de informe por la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte. Concedido trámite de alegaciones a D. X con fecha 25 de septiembre de 2.015 ha transcurrido el plazo concedido sin que se hayan presentado por su parte.

Quinto.- La parte recurrente ha invocado como motivos de su recurso los siguientes:

1) La sanción ya ha sido cumplida pues el recurrente ha estado suspendido de su licencia homologada de la Real Federación Española de Automovilismo, lo que le ha privado de participar en cualquier competición automovilística con licencia homologada de carácter nacional o internacional, ha abonado la multa económica de 3.000 euros y ha sido excluido de la prueba que originó la sanción. La propia federación ha certificado el cumplimiento de la sanción y la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte ha rehabilitado al deportista.

2) Es cierto que D. X ha participado en pruebas del Campeonato de Galicia de Rallyes, con licencia de la federación gallega, licencia que no está homologada por la Real Federación Española de Automovilismo y, por tanto, la participación en pruebas autonómicas con dicha licencia no supone el quebrantamiento de lo dispuesto en el Real Decreto 63/2008, por el que se regula el procedimiento para la imposición de sanciones disciplinarias en materia de dopaje. Señala que el deportista ha cumplido íntegramente la sanción impuesta en el ámbito estatal y acató de buena fe la resolución sancionadora, sin participar en ninguna de las pruebas del Campeonato de Galicia que, por ser de carácter nacional eran puntuables para el Campeonato de España.

3) La Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte sanciona al piloto por quebrantamiento de la sanción por su participación en pruebas regionales posteriores a 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, pero ni la Federación Española ni la Federación Gallega retiraron la

licencia al piloto ni le advirtieron de la imposibilidad de participar en competiciones autonómicas, por lo que amparado en la presunción de un obrar correcto, de buena fe, el dicente siguió participando exclusivamente en el Campeonato Gallego, entendiéndolo que cumplía la sanción no participando en pruebas nacionales.

4) No ha habido incumplimiento de la sanción porque es en el momento del inicio del cumplimiento cuando ha de considerarse petrificada la misma, sin posibilidad de mutación. En ese momento la normativa vigente se limitaba a decir que no podrán obtener licencia federativa estatal o autonómica homologada aquellas personas que se encuentren inhabilitadas como consecuencia de la imposición de sanciones por dopaje.

5) La Disposición Transitoria Primera 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 establece que las infracciones en materia de dopaje que se hayan cometido antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por lo dispuesto en la normativa anterior, mientras que las que se cometan a partir del día de su entrada en vigor se regirán por la presente Ley. Esto significa en opinión del recurrente que la sanción impuesta en 2012 había de cumplirse como se ha cumplido íntegramente en los términos del Real Decreto 63/2008. Otra interpretación haría más gravosa la sanción impuesta y cumplida, vulnerando todos los principios del procedimiento sancionador.

6) Finalmente el recurrente invoca lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución Española que consagra el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Entiende que una norma posterior no puede hacer más gravosa una sanción que la impuesta con anterioridad, de modo que posteriormente no cabe modificar la misma, pues ello vulneraría los principios de legalidad, de irretroactividad y de tipicidad, así como el de aplicación de la norma más favorable, todos principios básicos del derecho sancionador. Termina su exposición afirmando que si se siguiera la tesis de la resolución recurrida no se pediría al deportista el cumplimiento de la sanción impuesta en su día, sino de otra diferente.

Sexto.- La Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte ha emitido informe en fecha 21 de Septiembre de 2015. En el mismo señala que no cabe desplazar la responsabilidad del quebrantamiento de la sanción que le fue impuesta en 2012 hacia las Federaciones Gallega y Española de Automovilismo por permitirle competir o no advertirle de las consecuencias de sus actos.

En segundo lugar expone la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte que los hechos por los que se sanciona son los que tienen lugar después de la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica 3/2013 y hasta la finalización del periodo de sanción impuesto al recurrente, cuestión que poco tiene que ver con la retroactividad o irretroactividad de las normas y sí con la tipificación y represión de conductas hasta entonces impunes, como era el quebrantamiento de sanción. Indica a este respecto que es distinto de la aplicación en el tiempo de las normas el hecho de que una conducta, que bien haya sido lícita, bien haya estado huérfana del reproche sancionador en el pasado torne por voluntad del legislador en conducta antijurídica. En tal caso, señala la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, aunque los hechos anteriores a la promulgación de la norma no podrían ser juzgados conforme a ella por aplicación de la garantía criminal y del principio de legalidad recogida en el aforismo *nullum crime sine lege*, no sucede igual con los actos ejecutados con posterioridad a la promulgación de la normas que los proscriben. La diferente y más grave valoración social de la conducta que se persigue no permite que el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables haga desaparecer la virtualidad de las nuevas normas, tolerando para siempre el incumplimiento de la legislación vigente a través de la ejecución de conductas proscritas por una impropia aplicación del principio de irretroactividad.

Dice la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte que un cambio en la legislación sancionadora que introduce una norma en la que se describe como típica y antijurídica una conducta hasta ese momento tolerada, hará que a los ojos del infractor sea esta nueva legislación más desfavorable que la anterior, en la que la conducta era atípica. Tal caso, sin embargo, queda lejos del juego del principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, porque tal principio presume la existencia de dos disposiciones sancionadoras distintas que contemplan una misma conducta y que son sucesivas en el tiempo y dan a aquel mismo supuesto respuestas distintas, habiéndose ejecutado la conducta bajo la vigencia de la norma derogada cuya aplicación resultaba más favorable al infractor.

Según el informe sería en este caso donde el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorable despliega su efectividad, no en el caso que nos ocupa, en el que se parte de una situación atípica a la que sucede una norma sancionadora que surge *ex novo* por voluntad del legislador.

Se trataría de una infracción por hechos posteriores a 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 y, por lo tanto, y de acuerdo a la

Disposición Transitoria que invoca el recurrente, las infracciones que se cometan a partir del día de su entrada en vigor de la Ley de 2013 se registrarán por esta Ley.

Séptimo.- La resolución del presente recurso exige un breve análisis de la normativa de lucha contra el dopaje y una descripción de cómo la misma ha ido evolucionando con el paso del tiempo.

En el momento de la comisión de la infracción (agosto de 2012) estaba vigente la LO 7/2006, de 21 de noviembre, del dopaje. En su artículo 22, relativo a la eficacia de las sanciones y pérdida de la capacidad para obtener licencia deportiva señala lo siguiente:

“1. La imposición de sanciones relacionadas con el dopaje en el deporte constituye un supuesto de imposibilidad para obtener o ejercer los derechos derivados de la licencia deportiva en cualquier ámbito territorial, en los términos previstos en el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.”

En el momento de la comisión de la infracción la redacción del artículo 32.4 de la Ley del Deporte era la siguiente:

“4. Para la participación en competiciones deportivas oficiales, de ámbito estatal, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva, expedida por la correspondiente federación deportiva española, según las condiciones y requisitos que se establecerán reglamentariamente. Las licencias expedidas por las federaciones de ámbito autonómico habilitarán para dicha participación cuando éstas se hallen integradas en las federaciones deportivas españolas, se expidan dentro de las condiciones mínimas de carácter económico que fijen éstas y comuniquen su expedición a las mismas.

Estarán inhabilitados para obtener una licencia deportiva que faculte para participar en las competiciones a las que hace referencia el párrafo anterior los deportistas que hayan sido sancionados por dopaje, tanto en el ámbito estatal como en el internacional, mientras se encuentren cumpliendo la sanción respectiva. Esta inhabilitación impedirá, igualmente, que el Estado reconozca o mantenga la condición de deportista de alto nivel. El Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas acordarán los mecanismos que permitan extender los efectos de estas decisiones a los ámbitos competenciales respectivos, así como dotar

de reconocimiento mutuo a las inhabilitaciones para la obtención de las licencias deportivas que permitan participar en competiciones oficiales.

Los deportistas que traten de obtener una licencia deportiva estatal o autonómica homologada podrán ser sometidos, con carácter previo a su concesión, a un control de dopaje, con el fin de determinar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta normativa.

Asimismo, no podrán obtener licencia federativa estatal o autonómica homologada aquellas personas que se encuentren inhabilitadas, como consecuencia de las infracciones previstas en los artículos 14 y 15 de la Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte.

El Real Decreto 63/2008, de 25 de enero, por el que se regula el procedimiento para la imposición y revisión de sanciones disciplinarias en materia de dopaje establece una regla similar en su artículo 11.2. Este precepto señala lo siguiente:

“No podrán obtener licencia federativa estatal o autonómica homologada aquellas personas que se encuentren inhabilitadas como consecuencia de la imposición de sanciones por dopaje, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1 de la Ley Orgánica 7/2006, y en el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Los términos de esta inhabilitación respecto de las licencias que otorguen administraciones deportivas que no sean la Administración General del Estado serán los que se establezcan en el correspondiente convenio suscrito de conformidad con el artículo 32.4 de la Ley 10/1990.”

De las normas antes citadas podemos extraer varias consecuencias que, a su vez nos servirán de premisa para enmarcar el posterior análisis jurídico de la cuestión:

1. La expresión en cualquier ámbito territorial queda matizada por la remisión al artículo 32.4 de la Ley del Deporte.
2. Conforme a ella la existencia de una sanción por dopaje impedía al sancionado obtener una licencia deportiva estatal o una autonómica homologada.
3. También le impedía participar en competiciones oficiales de ámbito estatal.

4. Hubiera sido posible que los efectos de la sanción, particularmente la prohibición de obtención de licencia, se hubiesen extendido al ámbito estrictamente autonómico, esto es, a las licencias expedidas por las federaciones autonómicas que no estuviesen homologadas por la federación española correspondiente, pero dicha extensión debía hacerse por convenio.

En el caso que nos atañe no consta que existiese convenio alguno al efecto. Además, la federación gallega de Automovilismo no estaba entonces ni está actualmente integrada en la española por lo que, por definición, las licencias que expide no pueden estar homologadas por aquella. Por tanto, asiste la razón al recurrente al señalar que antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013 la participación en competiciones exclusivamente limitadas al ámbito autonómico y excluidas del calendario de la federación española no supone un incumplimiento de la sanción que le había sido impuesta.

El 11 de julio de 2013 entró en vigor 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. Esta norma alude a la cuestión de un modo similar a lo que ya antes existía, porque indica en su artículo 31 al respecto lo siguiente:

“1. La imposición de sanciones relacionadas con el dopaje en el deporte constituye, cuando así lo exija la naturaleza de la sanción impuesta, un supuesto de imposibilidad para obtener o ejercer los derechos derivados de la licencia deportiva en cualquier ámbito territorial, en los términos previstos en el artículo 32.4 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.”

La Ley del Deporte, en la redacción vigente desde el 12 de julio de 2007 hasta el 30 de junio de 2015 no varía su texto con respecto al que estaba vigente en el momento de la infracción. Sólo desde el 1 de julio de 2015 el texto legal varía en el sentido que señala la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, es decir, impidiendo que puedan obtener una licencia deportiva que faculte para participar en las competiciones de cualquier modalidad deportiva en cualquier competición deportiva oficial los deportistas y demás personas de otros estamentos que hayan sido sancionados por dopaje. Esta modificación tiene lugar por el artículo 23 de Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, precepto que reza lo siguiente:

“4. Para la participación en cualquier competición deportiva oficial, además del cumplimiento de los requisitos específicos que se exijan en cada caso, de

acuerdo con el marco competencial vigente, será preciso estar en posesión de una licencia deportiva autonómica, que será expedida por las federaciones deportivas de ámbito autonómico que estén integradas en la correspondiente federación estatal, según las condiciones y requisitos que se establecerán reglamentariamente. La licencia producirá efectos en los ámbitos estatal y autonómico, desde el momento en que se inscriba en el registro de la federación deportiva autonómica. Las federaciones deportivas autonómicas deberán comunicar a la federación estatal correspondiente las inscripciones que practiquen, así como las modificaciones de dichas inscripciones; a estos efectos bastará con la remisión del nombre y apellidos del titular, sexo, fecha de nacimiento, número de DNI y número de licencia (...)

Estarán inhabilitados para obtener una licencia deportiva que faculte para participar en las competiciones de cualquier modalidad deportiva a las que hace referencia el párrafo primero los deportistas y demás personas de otros estamentos que hayan sido sancionados por dopaje, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal y el internacional, mientras se encuentren cumpliendo la sanción respectiva. Esta inhabilitación impedirá, igualmente, que el Estado o que las Comunidades Autónomas competentes reconozcan o mantengan la condición de deportista o técnico de alto nivel. El Consejo Superior de Deportes y las Comunidades Autónomas acordarán los mecanismos que permitan extender los efectos de estas decisiones a los ámbitos competenciales respectivos, así como dotar de reconocimiento mutuo a las inhabilitaciones para la obtención de las licencias deportivas que permitan participar en competiciones oficiales. De igual forma y en los mismos términos que el párrafo anterior, no podrán obtener licencia aquellas personas que se encuentren inhabilitadas, como consecuencia de las infracciones previstas en la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y en su caso en la normativa autonómica vigente. Todo lo dispuesto en este párrafo se entenderá en los términos que establezca la legislación vigente en materia de lucha contra el dopaje.”

Hemos de recordar que el periodo de cumplimiento de la sanción impuesta al recurrente se extendía hasta el día 13 de agosto de 2014 y que el 21 de enero de 2015 el Director de la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, a la vista de los certificados emitidos por la Real Federación Española de Automovilismo y el Laboratorio de Control de Dopaje relativo al control realizado el 3 de diciembre de 2014, había concedido la rehabilitación al deportista al haber cumplido la sanción. Por tanto, en el periodo que media entre la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y la fecha en que finaliza la sanción impuesta, la

participación en competiciones de ámbito autonómico de una federación no integrada en la española (concretamente cinco rallies entre el 8 de marzo y el 12 de julio de 2014) no constituía un supuesto de infracción de la norma jurídica que invoca la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, esto es, del artículo 31 de la Ley actualmente vigente. Recordemos que en la resolución sancionadora se cita este precepto sin hacer referencia a su inciso final, esto es, a la remisión al artículo 32.4 de la Ley del Deporte, norma que matiza notablemente, como hemos visto, la dicción genérica del precepto que se remite a ella.

Como consecuencia de todo lo anterior, aunque es cierto que el recurrente articula su defensa en términos bien distintos de los que se contienen en el presente razonamiento, en la medida en que el recurso invoca la inexistencia de la infracción, este Tribunal puede proceder a declarar que en las fechas en que el sancionado participó en competiciones gallegas después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y de lucha contra el dopaje en la actividad deportiva y antes de finalizar su sanción, esta conducta no suponía ninguna actividad prohibida y, por ende, no puede suponer el quebrantamiento de la condena antes impuesta.

Por tanto, no existiendo el presupuesto fáctico y jurídico habilitante de la infracción y de la sanción, la resolución recurrida debe ser anulada.

Por lo expuesto anteriormente, este Tribunal en la sesión celebrada el día de la fecha

ACUERDA

1. Estimar el recurso interpuesto por D. X, en su propio nombre y derecho, contra la resolución de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte de fecha 8 de septiembre, por la que se le sanciona por una infracción muy grave del artículo 22.1.k) de la Ley Orgánica 3/2013, con inhabilitación para conseguir licencia federativa por un periodo de cuatro años, anulado la resolución recurrida.

2. Levantar la medida cautelar acordada.



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