



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 44/2015.

En Madrid, a 8 de mayo dos mil quince.

Visto el recurso interpuesto por D. X, en nombre y representación de la Federación Española de Galgos, contra la resolución de la Agencia Española de Protección de la Salud para el Deporte (en adelante AEPSAD) de 8 de enero de 2015, el Tribunal en el día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 3 de marzo de 2015 se presentó en Oficina de Correos y con fecha de entrada en este Tribunal Administrativo del Deporte, 4 de marzo de 2015, el recurso presentado por D. X, en nombre y representación de la Federación Española de Galgos, con domicilio en Madrid, contra la resolución de la AEPSAD de fecha 8 de enero de 2014, por encontrarla no ajustada a derecho, y todo ello al amparo del artículo 40 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y la lucha contra el dopaje en la actividad deportiva.

En dicho escrito el recurrente manifiesta esencialmente que en la Resolución de la AEPSAD de fecha 8 de enero de 2015 se decide imponer una sanción a D. Y, propietario de los galgos, una sanción de privación de la licencia federativa por un año y que en la misma resolución consta que el período de sanción debe empezar a computar desde el 15 de junio de 2014 (fecha en que se realizó el control antidopaje a los galgos), no es ajustada a derecho puesto que la sanción debería empezar a contar desde la fecha de la resolución de la AEPSAD y no desde la fecha del control.

Con fecha 29 de enero de 2015, la Federación Española de Galgos, solicitó aclaración de la Resolución emitida por la AEPSAD, en relación con el período de inicio de la sanción que se le imponía al sancionado, puesto que a criterio de la Federación el período de inicio de la sanción debería ser el de la fecha de la resolución de la AEPSAD y no la del control, por las razones que expone.

Con fecha 11 de febrero de 2015 la AEPSAD remitió a la Federación Española de Galgos informe sobre la aclaración solicitada por la Federación, y ratificándose en la resolución y en el inicio del cómputo de la sanción.

Segundo.- Con fecha 4 de marzo de 2015, el Tribunal Administrativo del Deporte solicitó informe y remisión del Expediente completo a la AEPSAD. Con fecha 10 de marzo de 2015 la AEPSAD (con registro de entrada en el Tribunal de 17 de marzo de 2015) remitió el expediente completo y elevó el Informe solicitado donde manifiesta que la resolución es ajustada a derecho y da por reproducidos los argumentos jurídicos de la resolución, a fin de evitar reproducciones innecesarias.

Tercero.- Con fecha 18 de marzo de 2015 el Tribunal comunicó al recurrente el Informe y se le concedió plazo para ratificación o presentación de alegaciones a la vista del Informe. El recurrente se ratificó en sus pretensiones mediante escrito de 24 de marzo, con registro de entrada 26 de marzo.

Cuarto.- Con fecha 6 de abril de 2015 el Tribunal comunicó al Sr. Y la existencia de un recurso por parte de la Federación Española de Galgos contra la Resolución sancionadora de la AEPSAD para que pudiera presentar las alegaciones que considerara oportunas atendiendo a que precisamente era él la persona sobre la que podría incidir la resolución de este recurso por parte de éste Tribunal y debía ser considerada como persona interesada en el mismo y que se le debía dar necesariamente audiencia. Dentro del plazo fijado para ello, el Sr. Y no ha hecho llegar a este Tribunal alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Con carácter previo a cualquier otra consideración, debe examinarse la competencia de este Tribunal Administrativo del Deporte para conocer de la solicitud efectuada por D. X, en calidad de Presidente de la Federación Española de Galgos, de la legitimación del recurrente para la presentación del presente recurso y en tercer lugar si el recurso ha sido presentado dentro del plazo fijado por la ley.

Nada se alega, ni se argumenta por parte de la AEPSAD en relación a estos apartados, limitándose como ya hemos señalado en los apartados anteriores a ratificarse sin más en los argumentos expuestos en la resolución. No obstante, el Tribunal sí está obligado a analizar todos estos aspectos antes de resolver el recurso presentado.

Y ello en base a lo dispuesto en el art. 84 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, al establecer que el Tribunal Administrativo del Deporte cuenta entre sus funciones, la de "...Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva...".

Si bien de la primera lectura del recurso pudiera interpretarse otra cosa, lo que en realidad impugna la Federación Española de Galgos es la resolución de la AEPSAD de 8 de enero de 2015 y no el escrito de aclaración que la misma Agencia Española emitió con posterioridad a la Resolución.

La resolución de la AEPSAD en su parte dispositiva incluye dos apartados. El primero que es la fijación de la tipificación de la infracción y la sanción correspondiente (un año) y la segunda parte que es la fijación del momento o tiempo en que debe considerarse que la sanción debe ser cumplida con arreglo a la ley.

El artículo 40, apartado 1 de la Ley Orgánica 3/2013 establece cual puede ser el alcance material de las acciones de impugnación ante este Tribunal Administrativo del Deporte.

El artículo dice:

1. Las resoluciones adoptadas conforme a la presente Ley por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, o los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, causen indefensión o perjuicio irreparable para los derechos e intereses legítimos de los afectados podrán ser recurridas ante el Tribunal Administrativo del Deporte.

En todo caso podrán ser recurridas las siguientes resoluciones:

- a) Las que determinen la comisión de infracciones antidopaje, ya impongan una sanción o resulten absolutorias.*
- b) Las que archiven cualquier procedimiento seguido por infracción de las normas previstas en la presente Ley, bien por motivos formales o bien por causas de fondo, determinando la no continuación del procedimiento.*
- c) Las que declaren el quebrantamiento de una sanción, incluyendo el incumplimiento de la prohibición de participación durante la suspensión.*
- d) Las que fijen la incompetencia del órgano que las dicta.*
- e) Las que impongan una suspensión provisional.*
- f) Las que contengan la denegación de las autorizaciones de uso terapéutico adoptadas conforme a la presente Ley.*

La ley establece un listado de materias o cuestiones que pueden ser objeto de recurso, entre estas sí figura la primera parte de la Resolución de la AEPSAD, es decir, la tipificación de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente, sería lo previsto en el apartado a) cuando dice que son recurribles las resoluciones que determinen la comisión de una infracción antidopaje e impongan una sanción. Pero nada dice sobre la determinación de los plazos de cumplimiento de la sanción en atención a las circunstancias presentes.

La alusión de la ley a “en todo caso” indica que además de esta lista de aspectos o cuestiones que pueden ser objeto de recurso, pueden existir además otros supuestos no previstos en el listado. El listado no es limitativo, ni excluyente.

El propio artículo en su primera frase dice que son impugnables las resoluciones adoptadas por la AEPSAD en aplicación de la ley.

A criterio de este Tribunal lo que se impugna no es una mera acción de ejecución de resolución, que no sería impugnable, sino que lo que se está impugnando es la resolución en sí misma, en la parte o en el apartado que fija el momento de cumplimiento de la sanción.

Este Tribunal entiende que el objeto de la impugnación forma parte del contenido de la misma resolución y la AEPSAD dicta esta resolución precisamente en aplicación de lo previsto en el artículo 39 de la ley y por ello, sí resulta competente este Tribunal para revisar el objeto del contenido que ha sido impugnado.

SEGUNDO.- El segundo de los aspectos que debe valorarse es si la Federación Española de Galgos ha presentado su recurso dentro del plazo establecido para ello en la ley de referencia.

El artículo 40, apartado 3 de la ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, establece de manera clara cuál es el plazo para interponer el recurso contra las resoluciones de la AEPSAD. Dicho plazo es de 30 días, contados desde la notificación de la resolución. Transcurrido este plazo, la resolución ganará firmeza. En todo caso, si nos remitimos al artículo 115-1 de la ley 30/92 en relación a los plazos para la presentación del recurso de alzada, por ser éste el recurso al que la propia ley 3/2013 hace alusión, será de un mes desde que el acto fuera expreso.

En atención a lo previsto en el artículo 48-1 de la Ley 30/92, el plazo para presentar el recurso debe computarse desde el día siguiente en que se le notificó la resolución. Según consta en el Expediente, la Resolución fue notificada a la Federación Española de Galgos el 27 de enero de 2015. Si tenemos en cuenta que la fecha válida de entrada del recurso es la fecha en que se presentó en la Oficina de Correos (3 de marzo) y no la fecha de entrada en el Tribunal (4 de marzo), el Tribunal entiende que el recurso ha sido presentado exactamente dentro de los 30 días previstos en la ley.

TERCERO.- El tercero de los aspectos que debe valorarse es si la Federación Española de Galgos está legitimada para presentar un recurso ante el Tribunal Administrativo del Deporte contra una resolución de la AEPSAD.

Para la evaluación de la legitimación de la Federación Española de Galgos para presentar un recurso contra una resolución de la AEPSAD debemos tener en cuenta, tanto lo previsto en la Ley Orgánica 3/2013 y más específicamente lo previsto en el artículo 40 de la misma Ley, como lo previsto en la ley del deporte 10/90, principalmente en su artículo 33-1 y normativa de desarrollo.

Si nos circunscribimos a la normativa vigente hasta la Ley Orgánica 3/2013, ya sea la ley del deporte, como las leyes antidopaje vigentes hasta esta fecha, así como a la jurisprudencia y doctrina unánime, sólo podríamos llegar a la conclusión que la Federación Española de Galgos no estaría legitimada para presentar el recurso que ahora se analiza.

La argumentación de manera esquemática y simple sería la siguiente. El artículo 33, apartado 1 de la ley del Deporte 10/90 decía y sigue diciendo que las Federaciones Deportivas Españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes ejercen las siguientes funciones:

..... f) *Ejercer la potestad disciplinaria en los términos establecidos en la presente ley, y sus disposiciones de desarrollo*”

La potestad disciplinaria de las Federaciones Deportivas Españolas, en aquello que venía definido por la Ley del deporte y por sus normas de desarrollo, se consideraba y se considera como una función pública delegada, es decir, que es ejercida por la Federación en nombre de la Administración pública y como consecuencia le es aplicable el derecho público correspondiente. La Federación, en esos supuestos, está sujeta a los principios básicos del derecho público, entre los que se encuentra la norma que una parte de la Administración no puede impugnar los actos dictados por su ente de tutela o del que ha recibido las funciones públicas.

Las Federaciones Deportivas ejercían y ejercen la potestad disciplinario-deportiva en primera instancia, y sus resoluciones eran y son impugnables, antes ante el Comité Español de Disciplina Deportiva y ahora ante el Tribunal Administrativo del Deporte.

Estas resoluciones del CEDD y ahora del TAD, no eran, ni son impugnables por parte de una Federación ante la jurisdicción contencioso-administrativa porque la Federación no está legitimada para poder impugnar una decisión adoptada por el órgano o administración de tutela o de delegación de funciones públicas.

Este mismo régimen jurídico era aplicable y ha sido aplicable a las resoluciones disciplinarias que adoptaban las Federaciones Deportivas Españolas en materia de dopaje hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013.

Si nos atenemos a la jurisprudencia existente y a la doctrina unánime hasta este momento, no sería posible que la Federación Española de Galgos presentara el recurso que estamos analizando y debería ser rechazado por este Tribunal por falta de legitimación del recurrente.

Ahora bien, la Ley Orgánica 3/2013 introduce un cambio radical en el régimen jurídico del sistema disciplinario deportivo referente al dopaje. La ley establece un nuevo modelo de funcionamiento del sistema disciplinario deportivo, cuando a los temas de dopaje se refiere. Si bien hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013 la

potestad disciplinaria en materia de dopaje recaía en primera instancia en las Federaciones deportivas y en sus órganos disciplinarios internos (ya fueran los de competición o específicos en materia de dopaje) con la nueva ley esta facultad o atribución recae única y exclusivamente en la AEPSAD.

La publicación del sistema de control y disciplinario en materia de dopaje ha ido en aumento a medida que la legislación en esta materia se ha ido transformando.

En un primer momento, todos los temas de regulación, control, verificación y sanción referentes al dopaje en el deporte tenían una naturaleza exclusivamente privada, sin incidencia alguna del derecho público.

En una fase normativa posterior, los poderes públicos de algunos países de Europa, entre ellos España, asumieron vía legislativa la competencia en regulación/reglamentación de los aspectos relacionados con el dopaje en el deporte. Su actividad se ceñía a la regulación general. Pero los controles, la verificación de los resultados analíticos y las medidas disciplinarias seguían estando en manos de las federaciones.

En una fase normativa posterior, manteniendo el mismo esquema anterior, las actividades desarrolladas por las Federaciones en el contexto de la disciplina en materia de dopaje se incluyeron en la categoría jurídica de “funciones públicas delegadas” y por tanto, se vieron imbuidas por el derecho público correspondiente, pero manteniendo aún la capacidad de gestión en primera instancia de todos los procesos, también los disciplinarios.

En fases posteriores y a medida que avanzaba la lucha contra el dopaje y la participación en la misma de los poderes públicos, todos los temas referentes al quien hacía los controles y en que laboratorios se verificaban los análisis de las sustancias, pasó también de las manos de las Federaciones o de los entes privados a manos públicas y de competencia estrictamente pública. Desde hace años las personas encargadas de realizar los controles en el sistema deportivo español, son personas vinculadas jurídicamente a los poderes públicos competentes de los controles y no son personas vinculadas o dependientes de las federaciones deportivas o de las ligas deportivas.

Pero incluso en esta fase, el poder disciplinario recaía en manos de las respectivas federaciones deportivas españolas, eso sí, por delegación de los poderes públicos.

En la última reforma legislativa en materia de dopaje (ley orgánica vigente), este sistema sufre un nuevo cambio y a partir de ese momento ya no serán las Federaciones Deportivas Españolas las que ejerzan las potestad disciplinaria en materia de dopaje, sino que dicha competencia es ejercida, sin que exista delegación alguna, directamente por los propios poderes públicos, que son los que por ley tienen atribuida la competencia para realizarlo.

Por tanto, a diferencia de todo el régimen jurídico anterior a la Ley Orgánica 3/2013, las competencias en materia de control, supervisión y represión en materia de dopaje no sólo son de los poderes públicos, sino que, por ley, las ejercen sin delegación alguna a ente distinto de la misma administración.

Con la Ley Orgánica vigente es la AEPSAD quien asume las competencias del control del dopaje en el deporte español y la que ha asumido de forma completa las competencias en materia de represión, es decir, en materia disciplinario-deportiva en la vertiente administrativa o de derecho público.

Las Federaciones deportivas españolas han quedado, en aplicación de la ley, excluidas de cualquier competencia o función pública delegada en materia de control antidopaje y de represión disciplinaria deportiva del misma, más allá, claro está, y como no puede ser de otra forma, de la obligación de cumplir y hacer cumplir las resoluciones que en materia de dopaje dicte la Agencia Española u otro organismo o ente competente.

Ante este nuevo escenario, completamente distinto al anterior, cabe plantearnos si con arreglo a la nueva ley, por el hecho de introducir los cambios citados debe o puede originar un cambio en el planteamiento administrativo, jurisprudencial y doctrinal mantenido hasta ahora o por el contrario, se debe mantener el mismo esquema de raciocinio y de resolución de los conflictos en esta materia.

De lo que no hay duda alguna es que con el nuevo esquema de funcionamiento del régimen jurídico disciplinario en materia de dopaje, la AEPSAD no puede presentar recurso alguno contra las resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte que revisen sus resoluciones de primera instancia y ello incluso a pesar de lo que en este sentido podría interpretarse de lo preceptuado en el artículo 40 de la ley 3/2013 cuando incluye a la misma Agencia como ente que sí puede presentar recurso contra las resoluciones del TAD, y ello es así porque su inclusión debe entenderse en el marco de las medidas disciplinarias adoptadas directamente por las Federaciones cuando la ley así lo prevé y permite.

La AEPSAD está facultada, como órgano competente principal pero no único en el contexto de las competiciones deportivas oficiales en España, para instruir y resolver las infracciones en materia de dopaje (excepto cuando sean cometidas por los directivos de las federaciones o de las ligas en cuyo caso el órgano competente lo será el propio TAD) y sus resoluciones son impugnables por la persona legitimada para hacerlo ante el Tribunal Administrativo del Deporte que resolverá en última instancia administrativa y previa a la jurisdicción contenciosa sobre dichas resoluciones. La AEPSAD como órgano de la propia Administración de revisión de sus actos, no está facultada para presentar un recurso contencioso en caso de disconformidad en la decisión adoptada por el TAD.

Esta era precisamente la posición de las Federaciones Deportivas Españolas antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013 y por esto, no podían impugnar las

resoluciones del TAD o del anterior CEDD. Pero ahora las Federaciones han sido sustituidas por la AEPSAD y la pregunta sigue siendo si dicha sustitución completa, implica también una modificación de su capacidad de recurso.

Si nos atenemos a la teoría mantenida hasta ahora que las Federaciones deportivas españolas ejercen funciones públicas por delegación deberíamos llegar a la conclusión que efectivamente la Federación Española de Galgos no está legitimada para presentar el presente recurso que estamos analizando.

Es más, en esta misma línea cabría situarse con una primera lectura de la Ley Orgánica 3/2013 que es la que precisamente modifica el régimen jurídico y que establece no sólo las condiciones de impugnabilidad de las decisiones de la AEPSAD, sino también, en cierta medida, las personas legitimadas para poder presentar dicho recurso.

El artículo 40, apartado 4 de la Ley Orgánica 3/2013, dice que:

4. Tendrán legitimación para recurrir las personas físicas o jurídicas afectadas por la resolución dictada y en todo caso:

- a) El deportista o sujeto afectado por la resolución.*
- b) La eventual parte contraria en la resolución o los perjudicados por la decisión.*
- c) La Federación deportiva internacional correspondiente.*
- d) El organismo antidopaje del país de residencia del sujeto afectado.*
- e) La Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte.*
- f) La Agencia Mundial Antidopaje.*
- g) El Comité Olímpico Internacional o el Comité Paralímpico Internacional cuando la resolución afecte a los Juegos Olímpicos o Juegos Paralímpicos.*

Nótese que entre la lista de sujetos legitimados para impugnar las resoluciones de la AEPSAD no figuran las Federaciones Españolas. Sí figuran, en cambio, las Federaciones Deportivas Internacionales correspondientes, la Agencia Mundial Antidopaje, o hasta el mismo Comité Olímpico Internacional o Paralímpico.

Este Tribunal entiende que la no referencia explícita de las Federaciones deportivas españolas no las excluye necesariamente, ya que la ley dice de forma clara que tendrán legitimación para recurrir las personas físicas o jurídicas **afectadas** por la resolución y en todo caso.... La alusión de la ley a “y en todo caso”, es una referencia clara a que las que figuran en la lista, en principio sí podrían (aunque con algunos matices), pero no son las únicas que sí pueden estar legitimadas.

De lo que no hay duda es que si hasta la fecha presente tanto la jurisprudencia, como la doctrina excluían a las federaciones de esta capacidad de recurso o de la legitimación del mismo, y además, tampoco figuran en la lista de la ley, podría interpretarse que las federaciones españolas no estarían legitimadas para impugnar ante el TAD, las resoluciones sancionadoras de la AEPSAD, y ello sólo cabe plantearlo en el contexto de la aplicación de la teoría que el ejercicio de las funciones públicas se lo impide.

Pero a criterio de este Tribunal dicha argumentación no puede tener sustento con la ley actual y con el régimen jurídico vigente. Las Federaciones deportivas españolas en aplicación de la Ley Orgánica 3/2013 no sólo no ejercen ninguna función pública delegada en materia de disciplina deportiva en materia de dopaje, sino que han quedado expresamente excluidas por la ley. Debe recordarse que el listado de funciones públicas delegadas o la aplicación del derecho público-administrativo a los sujetos privados debe interpretarse siempre en sentido estricto y limitativo, como ha reiterado la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En el caso que nos ocupa, no sólo no está de manera explícita en la lista de funciones públicas delegadas en manos de las Federaciones sino que la ley atribuye de manera clara e inequívoca todas estas funciones a la propia Administración Pública y a sus órganos o entes instrumentales. Por tanto, a criterio de este Tribunal con la Ley Orgánica 3/2013 las Federaciones deportivas españolas no ejercen función, ni potestad disciplinaria deportiva en materia de dopaje alguna y como consecuencia de ello, no estarían, a priori, impedidas en aplicación del marco jurídico de derecho público, para ostentar legitimación para presentar aquellos recursos que considerasen oportunos en contra de las decisiones adoptadas por la AEPSAD.

Si la teoría de las funciones públicas ya no puede ser aplicable a las Federaciones Deportivas españolas en materia disciplinaria referente única y exclusivamente al dopaje, y por lo tanto, no existe un impedimento legal de legitimación en función de la naturaleza del sujeto, lo que deberíamos analizar es si se cumple la condición prevista en el artículo 40 de la Ley Orgánica 3/2013 sobre la legitimación en los recursos.

Dice la ley que estarán legitimados para presentar recurso aquellas personas física o jurídicas (sería el caso) afectadas por la resolución.

¿Está la Federación Española de Galgos afectada por la resolución?

A juicio de este Tribunal para la respuesta a esta pregunta debemos acudir a lo previsto en el artículo 31 de la ley 30/92 en lo referente al concepto de interesado en los procedimientos administrativos. Es interesado quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. La Federación Española de Galgos se ha limitado a presentar el recurso sin hacer alusión alguna a la titularidad de unos hipotéticos o intereses legítimos individuales o colectivos que se verían afectados por la resolución de sanción a uno de sus deportistas. Este Tribunal no puede ni debe presuponer cuáles serían esos intereses o derechos individuales o colectivos que presuntamente se ven afectados por esta resolución individual contra una persona concreta y por ello, entiende que no se dan las condiciones suficientes, ni necesarias para poder entender que en este caso concreto la Federación Española de Galgos está legitimada para presentar el presente recurso y por ello, debe declarar la falta de legitimación y ello sin perjuicio de que este Tribunal considera, igual como lo hace el representante de la Federación que la no presentación de alegación alguna por parte del sujeto sancionado no puede ser considerada en ningún caso como aceptación explícita de la sanción a los efectos del inicio del cómputo del plazo desde el momento del



control. El no decir nada no puede ser interpretado como una aceptación explícita que exige la ley, y además, en todo caso, el cumplimiento de la sanción no puede superar los 6 meses con anterioridad a la fecha de la resolución sancionatoria, hecho que desafortunadamente tampoco se ha cumplido en el presente caso. Lo que no hay duda alguna es que a la fecha presente el deportista ha cumplido su sanción la resolución dictada y no puede revisarse en estos momentos por parte de este Tribunal.

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

ACUERDA

DESESTIMAR el recurso presentado por el Sr. X, en nombre y representación de la Federación Española de Galgos, por falta de legitimación activa para poder presentarlo al no haber acreditado el interés individual o colectivo para su presentación.

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