



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte número 225/2017

En Madrid, a 27 de julio de 2017, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso interpuesto por D. XXX, actuando en su propio nombre y derecho, contra la resolución sancionadora de 3 de abril de 2017 dictada por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte en el Procedimiento Disciplinario AEPSAD 33/2016.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - El día 4 de mayo de 2014, el deportista de la modalidad de Automovilismo, durante el evento «Campeonato Rallye do Norte» celebrado en Ponte Lima (Portugal), fue sometido a un control de dopaje en competición ordenado por la Autoridad e Antidopagem de Portugal (ADOP). Como consecuencia del resultado positivo del análisis realizado, el Director de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (en adelante AEPSAD) dictó acuerdo de incoación de expediente sancionador AEPSAD 25/2014, el 27 de agosto de 2014. El 29 de diciembre, se dictó resolución en la que se impuso al deportista, como autor de la infracción muy grave tipificada en el artículo 22.1.a) de la Ley Orgánica 3/2013, la sanción de suspensión de licencia federativa por período de dos años, así como la nulidad automática de los resultados obtenidos en la competición, con la pérdida de todas las medallas, puntos, premios y todas aquellas consecuencias necesarias para eliminar cualquier resultado obtenido en dicha competición. El cómputo del plazo para la sanción recaída en la resolución de 29 de diciembre de 2014 comenzó el día 4 de mayo de 2014 y concluye dos años más tarde, esto es, el 4 de mayo de 2016.

SEGUNDO. - El 11 de mayo de 2016, la Federación Galega de Automovilismo expidió licencia a D. XXX, quien la había solicitado el 5 de mayo. Esta Federación comunicó el día 12 de mayo la tramitación de la licencia del deportista Sr. XXX a la Real Federación Española de Automovilismo. Asimismo, el 13 de mayo, el deportista participó en el 11 Rally Eurocidade, puntuable para el campeonato Gallego de Rallyes 2016. Sin embargo, verificado por la Real Federación Española de Automovilismo que la citada licencia había sido expedida sin la rehabilitación establecida en el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2013, el 17 de mayo y a través de escrito remitido vía burofax y correo electrónico, procedió a instar a la Federación Galega, la inmediata revocación de la mencionada licencia. Dicha Federación autonómica, «con intención de aclarar la situación» y dejando constancia de que hasta ese momento no había sido informada por la Federación Española de la sanción por dopaje impuesta en 2014 al aludido deportista, procedió a

contactar con el mismo. El cual corroboró su sanción, así como que la misma finalizó el 4 de mayo de 2016, justificando dicho extremo el interesado mediante el envío por correo electrónico a la Federación Galega de la resolución en la que el Director de la AEPSAD le notificó la sanción, de modo que la misma empezaba «a computar desde el 4 de mayo de 2014». De modo que «El deportista, por desconocimiento del procedimiento de rehabilitación, entendió por tanto que la suspensión de licencia finalizó el 4 de mayo de 2016 y por ello solicitó ante la F. G. de A. la licencia el día 5 de mayo de 2016, entendiendo que había cumplido la sanción impuesta».

TERCERO.- El 25 de noviembre, como consecuencia de la participación del Sr. XXX en la referida competición, sin haber cumplido con los requisitos establecidos para la rehabilitación de la licencia en el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2013, el Director de la AEPSAD acordó incoar expediente sancionador contra el citado deportista, en tanto en cuanto los hechos descritos podían ser constitutivos de una infracción muy grave en materia de dopaje -«k) El quebrantamiento de las sanciones impuestas conforme a esta Ley»- tipificada en el artículo 22.1. de la Ley Orgánica 3/2013. Con fecha de 3 de abril de 2017, se dictó la resolución del expediente, acordando sancionar al Sr. XXX, como responsable de una infracción muy grave y tipificada en el artículo 22.1.k) de la Ley, con la sanción de suspensión de licencia federativa por un período de cuatro años en aplicación de lo previsto en el artículo 23.1 de la citada norma y anulando los resultados obtenidos por su participación en la referida competición de acuerdo con lo previsto en su artículo 27.

CUARTO. - Con fecha de entrada de 26 de mayo, se presenta recurso ante el Tribunal Administrativo del Deporte contra la citada resolución por D. XXX, actuando en su propio nombre y derecho. Solicitando «se revoque y anule la resolución y sanción en ella contenida en relación con el Expediente nº AEPSAD 33/2 016».

QUINTO. - Ese mismo día de 26 de mayo, se remite a la AEPSAD copia del recurso interpuesto, con el fin de que envíe a este Tribunal Administrativo del Deporte, en el plazo de diez días hábiles, informe elaborado por el órgano que dictó el acto recurrido y remita el expediente original del asunto debidamente foliado, de conformidad con lo establecido en el artículo 79.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Teniendo entrada el mismo, el 13 de junio.

SEXTO. - El 14 de junio, se comunica al recurrente la providencia recaída en el expediente y en cuya virtud se acuerda concederle un plazo de cinco días hábiles contados a partir del siguiente al de la notificación del escrito para que se ratifique en su pretensión o, en su caso, formule cuantas alegaciones convengan a su derecho,

acompañándole copia del informe de la federación, y poniendo a su disposición para consultar, durante dicho período, el resto del expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer del recurso interpuesto con arreglo a lo establecido en el artículo 84.1 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en los artículos 6.2.c) y f) y 52.2 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. - Comienza su alegato el recurrente indicando que «no quebrantó el periodo de suspensión de 2 años y por tanto, lo que cabría sería un supuesto de nulidad de la licencia concedida por no haberse cumplimentado el trámite para la rehabilitación de la misma. La finalidad de la norma sancionadora es sancionar al deportista privándole de participar en competición oficial durante un periodo determinado de tiempo, por lo que en el presente supuesto el efecto de la norma sancionadora, se ha cumplido al no haber competido durante el periodo de suspensión de 2 años que transcurre desde el 04 de mayo de 2014 hasta el 04 de mayo de 2016».

Frente a dicha alegación opone la AEPSAD que la sanción que se impuso al deportista «no fue la privación de licencia, sino la “suspensión de licencia”, única sanción de esta especie prevista en la Ley Orgánica 3/2013 (...). Por lo tanto, y una vez rehabilitado en su licencia el deportista sancionado se levantaría la suspensión sobre la misma licencia que el deportista detentaba en el momento del dictado de la resolución sancionadora. Y en segundo lugar, para volver a competir y restituir los derechos federativos aparte de cumplir la sanción principal, como ya se ha adelantado, el deportista debe someterse al trámite establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2013, relativo a la obtención de la rehabilitación».

Dicha disposición establece que «1. Para que un deportista sancionado por dopaje pueda obtener la rehabilitación deberá acreditar que se ha sometido, previa

solicitud a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, a los controles previstos en el artículo 11.2, y que ha cumplido, en su caso, con los deberes de localización previstos en el artículo 11.3, así como que ha cumplido íntegramente la sanción y todas las medidas accesorias que se prevén en este título. (...) 2. En caso de que el deportista sancionado se retire de la competición y no se someta al control previsto en el apartado anterior, para obtener su rehabilitación deberá comunicarlo a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte y someterse a controles fuera de competición durante un tiempo igual al que mediase desde la comunicación de su retirada hasta el cumplimiento total de la sanción de suspensión» (art. 32).

En su consecuencia, pone de relieve la AEPSAD que cuando el compareciente compitió en la prueba puntuable para el Campeonato Gallego de Rallyes 2016 -celebrado durante los días 13,14 y 15 de mayo-, no había accedido a la rehabilitación de la licencia. Con lo cual, «la licencia deportiva carece de la virtualidad que pretende el recurrente, y por lo tanto no es un título suficiente para competir en ninguna modalidad deportiva. Al tiempo, y habiendo sido sancionado por una infracción de las normas antidopaje, la restitución de los derechos propios de la licencia deportiva está sujeto a la comprobación de unos requisitos previos que son la previa solicitud (de rehabilitación) a esta Agencia, someterse a los controles previstos en el artículo 11.2, y que haya cumplido, en su caso, con los deberes de localización previstos en el artículo 11.3, así como que haya cumplido íntegramente la sanción y todas las medidas accesorias que se prevén en este título». De ahí que en su informe concluya, sobre la base de estas consideraciones, que «el cumplimiento del tiempo de la sanción que el deportista alega no supone un cumplimiento íntegro de la misma ya que, para que esto ocurra, tal y como establece el artículo 32 de la Ley Orgánica 3/2013 se debe proceder previamente a obtener la rehabilitación de la licencia».

Sin embargo, el cabal planteamiento que se realiza en estos razonamientos no deja de tener un punto de inflexión en la propia dicción del tenor literal del artículo 32 de la Ley 3/2013. Cuando en el mismo, y como se ha puesto de manifiesto, se dispone que «1. Para que un deportista sancionado por dopaje pueda obtener la rehabilitación deberá acreditar que (...) ha cumplido íntegramente la sanción y todas las medidas accesorias que se prevén en este título» (art. 32). Por tanto, si tenemos en cuenta la circunstancia de que en el caso que nos ocupa no es discutida la posibilidad del sancionado de solicitar la rehabilitación de su licencia, ello debe llevarnos a la conclusión de que, si esto es así, necesariamente es porque «ha cumplido íntegramente la sanción», en cuyo caso no puede quebrantarse la misma.

En efecto, el tenor de la propia ley, otra vez, nos puede guiar en el sentido del argumento que se acaba de exponer. Así, «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». Éste es el efecto, pues, pretendido por la sanción que se impuso al recurrente, consistente en la suspensión de licencia federativa por un período de dos años. Siendo esta la finalidad sancionatoria, el quebrantamiento podría acaecer, entonces, por haber obtenido la licencia deportiva o ejercer los derechos derivados de la misma, en este lapso temporal prohibido de dos años, en cualquier ámbito territorial conforme a los términos previstos legalmente.

Sin embargo, como se pone de manifiesto en el informe de la Real Federación Española de Automovilismo, «D. XXX no ha participado, durante su período de sanción, en ninguna prueba inscrita en el Calendario Deportivo Nacional de la Real Federación Española de Automovilismo, y, por tanto, competencia de la misma». De manera que, según se desprende del expediente, el deportista no participó en competición ninguna en el ámbito temporal de su sanción -desde el 4 de mayo de 2014 hasta el 4 de mayo de 2016- y no consta, tampoco, que se haya producido incumplimiento de las medidas accesorias que se le impusieron.

CUARTO. - A partir de aquí hemos de tener muy en cuenta que el Tribunal Constitucional ha reiterado que el mandato del artículo 25.1 de la Constitución «determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal (...) siempre que (...) queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (...) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer» (STC 341/ 1993, de 18 de noviembre, FJ. 10). De tal manera que el principio de predeterminación normativa también despliega sus efectos con respecto a las sanciones administrativas, formando parte del núcleo esencial de la regulación legal, la determinación de las sanciones posibles, junto con su extensión.

Sentada esta consideración, ha de reiterarse que, de acuerdo con el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 3/2013, todo deportista suspendido por dopaje que ya «ha cumplido íntegramente» el periodo temporal de sanción impuesto debe solicitar por escrito a la AEPSAD la rehabilitación de su licencia deportiva. Para lo que será imprescindible que la misma AEPSAD le realice los controles previstos en el artículo 11.2 de la misma Ley Orgánica. Asimismo, y al efecto de que la AEPSAD pueda llevar a cabo dichos controles, será también preceptivo que el deportista comunique indicación y especificación de su localización concreta sesenta (60) minutos al día durante treinta (30) días). Una vez efectuado dicho control, y siempre que éste sea negativo, el deportista podrá obtener su licencia deportiva y volver a competir oficialmente.

Dicho esto, debe insistirse en que, como se ha puesto de manifiesto, la Ley Orgánica explicita el efecto o finalidad de las sanciones significando que «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 (...)». Por consiguiente, esta finalidad sancionadora pretende que, mientras la sanción sea ejecutiva, el sancionado no puede, no tiene posibilidad de obtener la licencia deportiva ni, por tanto, ejercer los derechos derivados de la misma.

Es por esto que deba llamarse enfáticamente la atención sobre la importancia que tiene la circunstancia de que una vez que se «ha cumplido íntegramente la sanción», se abre al deportista sancionado la posibilidad de obtener la licencia. Si bien dicha posibilidad ha de pasar necesariamente por la rehabilitación de la licencia, que se condiciona a someterse «a los controles previstos en el artículo 11.2, y que ha cumplido, en su caso, con los deberes de localización previstos en el artículo 11.3». Pero lo importante, lo definitivo es que una vez que el deportista «ha cumplido íntegramente la sanción», parece claro que termina la ejecutividad de la misma, en cuanto que este cumplimiento del periodo temporal sancionatorio genera una modificación decisiva en la situación jurídica del sancionado, al otorgarle la posibilidad de obtener la licencia deportiva, expectativa esta que durante el tiempo de ejecutividad de la sanción le estaba absolutamente vedada. A partir de aquí, es cierto que la obtención de la licencia debe pasar por el trámite de la rehabilitación, pero la misma es ajena a la potestad propiamente sancionatoria, en cuanto no tiene una finalidad represiva ni retributiva. Sino que, una vez cumplida íntegramente la sanción, dicha rehabilitación de la licencia se configura como el establecimiento de un trámite reglado que permite al deportista restaurar la posición de la que gozaba antes de cometer la infracción y ser sancionado, demostrando que ha cambiado de actitud.

Así las cosas, la Ley 10/1990 recoge como infracción muy grave «Los quebrantamientos de sanciones impuestas» (art. 76. 1 b). A su vez esta estipulación se recoge literalmente en el RD 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, precisándose en el mismo que «El quebrantamiento se apreciará en todos los supuestos en que las sanciones resulten ejecutivas». Asimismo, y finalmente, la Ley Orgánica 3/2013 dispone que «La responsabilidad disciplinaria se extinguirá: (...) a) Por el cumplimiento de la sanción». En consonancia con estas prescripciones normativas, ha de reconocerse que, según se deriva del expediente, el recurrente cumplió íntegramente su sanción, poniendo fin a la ejecutividad de la misma y extinguiendo con ello su responsabilidad disciplinaria. De ahí que no podamos convenir con la resolución atacada que su comportamiento sea constitutivo del tipo de quebrantamiento de sanción, sino de un incumplimiento del trámite de rehabilitación de la licencia y sin que pueda hacerse a éste extensiva la sanción a los

efectos de que el mismo suponga o pueda dar lugar al quebranto de la sanción impuesta.

Conclusión esta que, a su vez, deviene del entendimiento de que la necesidad de rehabilitación no constituye una sanción y esto al margen de que pueden reportar unas consecuencias negativas, como pueda ser el diferir el derecho a la obtención de la licencia, tras extinguirse la responsabilidad disciplinaria, al cumplimiento de los requisitos que integran el trámite en que consiste. En efecto, estos requisitos requeridos por el reiteradamente aludido trámite de rehabilitación, pasan por obligatoriedad para el sancionado del sometimiento a controles y cumplimiento de los deberes de localización estipulados en el artículo 11 de la tan citada Ley 3/2013. Pero, en dicho artículo, esta obligatoriedad también se impone con carácter general a «1. Todos los deportistas incluidos en el presente título tendrán obligación de someterse, en competición y fuera de competición, a los controles que determine la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte o, cuando corresponda, las Federaciones deportivas españolas (...) 3. Para la realización y la mayor eficacia posible de los controles a que se refiere el apartado primero, los deportistas, sus entrenadores federativos o personales, los equipos y clubes y los directivos deberán facilitar, en los términos que reglamentariamente se establezcan, los datos que permitan la localización habitual de los deportistas, de forma que se puedan realizar, materialmente, los controles de dopaje» (art. 11).

Es más, la vigente Ley 10/1990 del Deporte establece en su artículo 32.4, *in fine*, que «Los deportistas que traten de obtener una licencia deportiva 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». En suma, esta generalización de los requisitos que requiere la rehabilitación –referida, por supuesto, las obligaciones de sometimiento a controles y cumplimiento de los deberes de localización-, afecta a todos los deportistas que estén en posesión o pretendan poseer una licencia deportiva. Esta circunstancia, a nuestro juicio, invita a que deba entenderse que el trámite de rehabilitación se prescriba desprovisto de carácter represivo, en cuanto que cabe decir que en los requisitos que lo integran no existe en puridad una sanción, porque estas medidas carecen de un carácter sancionador propiamente dicho.

Lo que determina que deba traerse aquí a colación la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional declarando que «Los postulados del art. 25.1 de la Constitución no pueden extenderse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica como resulta de las SSTC 73/1982, de 2 de diciembre; 69/1983, de 26 de julio, y 96/1988, de 26 de mayo, a supuestos distintos o a actos, por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del

Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador (...)» (STC 239/1988, de 14 diciembre, FJ. 2º). Esto es, desde la perspectiva del artículo 25. 1 de la Constitución, sólo existe sanción cuando se ejerce efectivamente el *ius puniendi* del Estado o, si se prefiere, cuando, sin perjuicio de otras finalidades posibles de la sanción, existe el castigo, retribución o represión de un injusto previo.

De ahí que consideremos que la ausencia de naturaleza sancionatoria en el trámite de la rehabilitación no permite que su incumplimiento pueda hacerse extensivo a la producción de un quebramiento de sanción. Y esto, por más que no deba dejar de apreciarse la detallada invocación de jurisprudencia que se realiza en la resolución impugnada. Pero este aprecio debe hacerse teniendo muy en cuenta que esta meritada doctrina jurisprudencial refiere a penas/sanciones, a una medida de seguridad e, incluso, a una medida cautelar. Lo que condiciona seriamente que pueda hacerse un acabado traslado de la misma a la presente causa, que halla su origen en un incumplimiento del trámite de la rehabilitación la licencia. En cuanto que dicho trámite no responde a ninguno de los fines -ni a la represión ni al castigo- de la pena o sanción. Tampoco obedece a la necesidad de tratar la peligrosidad del sujeto, como en el caso de las medidas de seguridad. Ni, en suma, comparte finalidad tampoco con las medidas cautelares, al no tener por objeto asegurar el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el procedimiento sancionador.

En su consecuencia, ha de significarse aquí que una de las manifestaciones esenciales del principio de legalidad viene siendo constituida por el principio de tipicidad, debiéndose de enfatizar a este respecto que «(...) es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias, entre otras, de la Sala Cuarta de 16 de enero, 8 de marzo y 29 noviembre de 1976, y 29 de septiembre y 4 y 10 de noviembre de 1980, así como la Sentencia de 6 de julio de 1988) en el sentido de que (...) siendo exigible la perfecta adecuación de las circunstancias objetivas determinantes de la ilicitud por una parte, y las personales, que a su vez determinan la imputabilidad, con rechazo de interpretaciones extensivas o analógicas, por lo que sólo si concurren ambos presupuestos: hechos subsumibles en el tipo de infracción e imputabilidad a determinado sujeto, es válido el ejercicio de la potestad sancionadora» (STS de 19 de diciembre de 1990, FD. 2º).

Pues bien, en el presente caso no existe esa estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo y el comportamiento del deportista. El mismo no ha incurrido en la infracción de quebrantamiento, pues ha acreditado el cumplimiento íntegro de la sanción que se le impuso, sin que pueda extenderse la finalidad de la misma al cumplimiento del trámite de rehabilitación de la licencia. Por consiguiente, admitir que el incumplimiento del trámite de rehabilitación constituye un quebrantamiento de sanción, en suma, supondría transmutar su naturaleza e implicaría asumir que la aplicación del mismo constituye una auténtica



actividad sancionadora. Lo cual, al no estar previsto como tal en la Ley 3/2013, bien pudiera deparar una contravención del principio de tipicidad, en los términos dispuestos por el Tribunal Constitucional, cuando señala que «vulneran el principio de legalidad las resoluciones sancionadoras que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada» (STC 137/1997, de 21 julio, FJ. 7º).

Todo ello, en definitiva, nos conduce indefectiblemente a declarar la nulidad de la sanción impuesta al recurrente. Lo que hace innecesario, por tanto, el pronunciamiento sobre el resto de los motivos del recurso.

A la vista de lo anteriormente expuesto, este Tribunal Administrativo del Deporte

ACUERDA

ESTIMAR el recurso interpuesto por D. XXX, actuando en su propio nombre y derecho, contra la resolución sancionadora de 3 de abril de 2017 dictada por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte en el Procedimiento Disciplinario AEPSAD 33/2016. Y, en su virtud, declarar nula la sanción impuesta al recurrente.

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