



## Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 202/2019 TAD

En Madrid, a 6 de marzo de 2020, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso interpuesto por la representación del Sr. D. ~~xxxx~~ frente a la Resolución del Comité de Apelación de la Federación Española de Bolos de fecha de 20 de noviembre de 2019, dictada en el Procedimiento Ordinario C.A. 2/2019, por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto frente a la resolución de la Jueza Única de Competición de la Federación Española de Bolos de fecha de 18 de octubre de 2019, mediante la que se impuso al recurrente la sanción de prohibición de acceso a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones de ~~xxxx~~, por un período de un año, dejando la antedicha sanción de prohibición de entrada a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones en seis meses desde la fecha de 18 de octubre de 2019.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**ÚNICO.-** Con fecha 10 de diciembre de 2019 se ha recibido en este Tribunal Administrativo del Deporte recurso interpuesto por la representación de D. ~~xxxx~~ frente a la Resolución del Comité de Apelación de la Federación Española de Bolos de fecha de 20 de noviembre de 2019, dictada en el Procedimiento Ordinario C.A. 2/2019, por la que se estima parcialmente el recurso interpuesto frente a la resolución de la Jueza Única de Competición de la FEB de fecha de 18 de octubre de 2019, mediante la que se impuso al recurrente la sanción de prohibición de acceso a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones de ~~xxxx~~, por un período de un año. En la Resolución del Comité de Apelación se acordó la confirmación de la resolución de la Jueza Única de Competición de la FEB, reduciendo la antedicha sanción de prohibición de entrada a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones en seis meses desde la fecha de 18 de octubre de 2019, finalizando así el 18 de abril de 2020.



Esta reducción del ámbito temporal de la sanción obedece a la aplicación del principio de proporcionalidad, en atención a la relevancia de la conducta del recurrente y de las circunstancias atenuantes concurrentes.

La representación del Sr. D. ~~XXXX~~ interesa por vía de recurso ante el TAD que se declare la anulabilidad de la Resolución del Comité de Apelación de la Federación Española de Bolos, por infracción del principio de tipicidad – al entenderse que se han aplicado indebidamente los apartados h) y m) del artículo 14 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, siendo que los hechos son constitutivos de la infracción tipificada en el artículo 26 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos-, por infracción del principio de *non bis in ídem*, así como por infracción del principio de proporcionalidad. El interesado pretende asimismo la declaración de nulidad de pleno derecho de la referencia contenida en la Resolución recurrida acerca del ámbito territorial a que se debe extender la sanción impuesta, sosteniendo que debe circunscribirse únicamente a las competiciones celebradas a nivel nacional o internacional, no así a las autonómicas.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer este recurso con arreglo a lo establecido en el artículo 84.1 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en el artículo 1.c) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla a composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte.

**SEGUNDO.-** Sobre la procedencia de la anulabilidad de la Resolución de 20 de noviembre de 2019 del Comité de Apelación de la Federación Española de Bolos, recurrida.

**2.1.-** Sostiene el recurrente que los hechos acaecidos no se subsumen en la infracción tipificada en los apartados h) y m) del artículo 14 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, sino que, en su lugar, constituyen la infracción tipificada en el artículo 26.b) del Reglamento referido. Dispone, a tal efecto, que la Providencia de 7 de septiembre de 2019 por la que se acordó la incoación del Expediente Disciplinario calificó indiciariamente los hechos como constitutivos de la infracción tipificada en el artículo 26.b). El interesado formuló alegaciones en base a susodicha calificación jurídica, pero se sancionó, sin embargo, finalmente, por las infracciones tipificadas en el artículo 14, letras h) y m), modificándose así la calificación jurídica sin previo trámite de audiencia.

**2.2.-** Esta calificación jurídica sobrevenida de los hechos acaecidos lleva consigo la imposición de una sanción más grave que la anunciada en la Providencia de fecha de 7 de septiembre de 2019 en cuya virtud se acuerda la iniciación del procedimiento administrativo sancionador, dictada por el Juez Único de Competición de la Federación Española de Bolos.

Concretamente, en la Providencia referida se acuerda la incoación del expediente disciplinario ordinario en base a hechos que, inicialmente, se califican como constitutivos de la infracción grave tipificada en el artículo 26.b) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, a cuyo tenor se establece que “[t]endrán la consideración de infracciones graves: (...) b) *El insulto, el desacato o declaraciones públicas ofensivas dirigidas a personas o entidades integradas en la FEB o al público durante el desarrollo de un partido o encuentro.*” Por la comisión de esta infracción grave, el propio artículo 26 *in fine*, sanciona esta conducta con la “*suspensión de uno a dos partidos o privación de la licencia federativa por un período de un mes a un año.*” Así, la calificación jurídica inicial de los hechos tipifica la conducta denunciada como una infracción de deportistas, al hallarse sistemáticamente incardinada en la Sección Primera del

Capítulo VII del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, que tiene por objeto la regulación de las infracciones y sanciones aplicables a las distintas modalidades deportivas integradas en la Federación Española de Bolos.

En base, precisamente, a esta calificación jurídica inicial, el recurrente a través de su representación formula alegaciones y presenta pruebas en su descargo, negando que los hechos sean constitutivos de infracción y, subsidiariamente, interesando que la sanción se imponga en su grado mínimo.

Evacuado así el trámite de audiencia, con fecha de 18 de octubre de 2019 se dicta resolución sancionadora imponiendo a D. ~~XXXX~~ la sanción recogida en el artículo 18.e) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, consistente en la prohibición de acceso a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones, por tiempo de un año. Se califican, por tanto, los hechos como constitutivos de dos infracciones muy graves subsumibles en los apartados h) y m) del artículo 14 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos, sancionados con la imposición de una sanción, correlativamente, muy grave, tipificada en el artículo 18.e) del mismo texto legal.

En relación a esta calificación jurídica sobrevenida -más grave que aquella respecto de la que se acordó la incoación del procedimiento administrativo sancionador-, el interesado no ha tenido ocasión de alegar lo que a su derecho conviniese, ni de aportar los elementos de prueba que considerase pertinentes para su defensa, con la consiguiente causación de indefensión.

**2.3.-** Ciertamente, establece el artículo 33 del Reglamento de Disciplina de la Federación Española de Bolos que *“[ú]nicamente se podrán imponer sanciones en virtud de expediente instruido al efecto, con arreglo a los procedimientos regulados en el Real Decreto 1591/1992, sobre Disciplina Deportiva y en este Reglamento.”*

Siendo, por tanto, aplicable el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, su artículo 45 dispone lo siguiente:

*“1. A la vista de las actuaciones practicadas, y en un plazo no superior a un mes contado a partir de la iniciación del procedimiento, el Instructor propondrá el sobreseimiento o formulará el correspondiente pliego de cargos comprendiendo en el mismo los hechos imputados, las circunstancias concurrentes y las supuestas infracciones así como las sanciones que pudieran ser de aplicación. El Instructor podrá, por causas justificadas, solicitar la ampliación del plazo referido al órgano competente para resolver.*

*2. En el pliego de cargos, el Instructor presentará una propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que en el plazo de diez días hábiles, manifiesten cuantas alegaciones consideran convenientes en defensa de sus derechos o intereses.*

*Asimismo, en el pliego de cargos, el Instructor deberá proponer el mantenimiento o levantamiento de las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado.*

*3. Transcurrido el plazo señalado en el apartado anterior, el Instructor, sin más trámite, elevará el expediente al órgano competente para resolver, al que se unirán, en su caso, las alegaciones presentadas.”*

Este precepto, incardinado en el Capítulo III del Título II, regula un trámite propio del Procedimiento Extraordinario, esto es, el incoado para la imposición de sanciones correspondientes a las infracciones a normas deportivas generales, como las tipificadas en el artículo 14, letras h) y m) del Reglamento de Disciplina Deportiva por las que finalmente se acuerda imponer la sanción. Y es que la circunstancia de que el procedimiento sancionador se haya tramitado por los cauces del Procedimiento

Ordinario, al incoarse por la presunta comisión de una infracción de las reglas del juego o de la competición –a saber, la tipificada en el artículo 26.b) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos-, no es óbice para exigir la evacuación de los referidos trámites de notificación de la propuesta de resolución y de audiencia al interesado a que se refiere el artículo 45 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, por cuanto que el artículo 36.2 del referido Real Decreto refiere expresamente que el Procedimiento Ordinario deberá ajustarse, en lo posible, a lo dispuesto para el Procedimiento Extraordinario y *máxime* teniendo en cuenta esta agravación sobrevenida de la calificación jurídica de los hechos cometidos.

El Juez Único de Competición de la Federación Española de Bolos, al finalizar la instrucción del procedimiento sancionador, no presenta ninguna propuesta de resolución ni, evidentemente, notifica al interesado el cambio sobrevenido de calificación jurídica de los hechos, que se tipifican, además, como constitutivos de una infracción más grave que la calificada inicialmente en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador. La consecuencia inmediata de este defecto de forma causa indefensión en el interesado, al impedirle alegar lo que a su derecho convenga sobre la calificación sobrevenida como muy graves de las infracciones cometidas.

**2.4.-** Establece el artículo 48.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común que *“el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.”*

Procede, a continuación, el examen de la posible indefensión causada al interesado como consecuencia de la falta de notificación de la correspondiente propuesta de resolución y, por consiguiente, de la falta de otorgamiento al mismo del trámite de audiencia, *máxime* cuando la resolución sancionadora agrava la calificación jurídica inicial de la infracción. Y ello por cuanto que, sólo si se justifica la

conurrencia de la referida indefensión, procederá la anulabilidad de la resolución recurrida.

A tal efecto, dispone la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el Fundamento de Derecho Octavo de la Sentencia de fecha de 21 de octubre de 2014, en el Recurso número 2014/5172, lo siguiente:

*“A) El Tribunal Constitucional ha tratado de esta cuestión, entre otras, en sentencias 29/1989, de 6 de Febrero (RTC 1989, 29) ; 98/1989, de 1 de Junio (RTC 1989, 98) ; 145/1993, de 26 de Abril ; 160/1994, de 23 de Mayo (RTC 1994, 160) ; 117/2002, de 20 de Mayo ; 356/2003, de 10 de Noviembre ( auto); 55/2006, de 27 de Febrero y 169/2012, de 1 de Octubre (RTC 2012, 169) .*

*Aparte de la conocida conclusión de que los principios esenciales del artículo 24 de la Constitución (RCL 1978, 2836) son trasladables al ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, pero con ciertos matices, (derivados sobre todo del hecho de que el procedimiento sancionador administrativo no conoce una diferenciación tajante entre instrucción, acusación y decisión), se deduce de esa doctrina constitucional que, sin previa audiencia sobre la cuestión, no puede producirse sanción por hechos o perspectivas jurídicas que de hecho no hayan sido o no hayan podido ser plenamente debatidas, lo que significa:*

*1º.- Que la resolución sancionadora no puede alterar, sin previa audiencia del expedientado, el relato fáctico contenido en la propuesta de resolución.*

*2º.- Que tampoco puede alterarse en la resolución sancionadora, sin previa audiencia, la calificación jurídica de la infracción.*

*3º.- Que no es incompatible con el derecho de defensa la imposición de una sanción, sin previa audiencia, distinta de la contemplada en la propuesta de resolución, siempre que no se altere la calificación jurídica del hecho imputado y la sanción se encuentre dentro de los márgenes correspondientes al tipo sancionador.*

B) También este Tribunal Supremo ha estudiado repetidamente el problema que nos ocupa, por ejemplo en sentencias, entre otras, de 19 de Junio de 1993 (RJ 1993, 4876) (recurso nº 2702/1988 ); 21 de Abril de 1997 (RJ 1997, 3340) (recurso nº 191/1994 ); 19 de Noviembre de 1997 (RJ 1997, 8608) (recurso nº 536/1994 ); 3 de Marzo de 1998 (RJ 1998, 2289) (recurso nº 606/1994 ); 23 de Septiembre de 1998 (RJ 1998, 8170) (recurso nº 467/1994 ); 30 de Diciembre de 2002 (RJ 2003, 600) (recurso nº 595/2000 ); 3 de Noviembre de 2003 (RJ 2003, 8893) (recurso nº 4896/2000 ); 2 de Marzo de 2009 (recurso nº 564/2007 ); 2 de Noviembre de 2009 (RJ 2010, 326) (recurso nº 611/2007 ); 14 de Diciembre de 2011 (recurso nº 232/2011 ); 18 de Junio de 2013 (RJ 2013, 6000) (recurso nº 380/2012 ); 30 de Octubre de 2013 (RJ 2013, 8118) (recurso nº 2184/2012 ) y 21 de Mayo de 2014 (RJ 2014, 2938) (recurso nº 492/2013 ).

De este cuerpo de doctrina extraemos las siguientes conclusiones:

1ª.- La imposición de una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución exige nuevo trámite de audiencia si ello deriva de hechos distintos a los contenidos en la propuesta o si es consecuencia de una modificación de la calificación jurídica de los mismos.

2ª.- *Tampoco puede imponerse sanción más grave sin previa audiencia, si ello es consecuencia del rechazo de circunstancias modificativas que hubieren sido tenidas en cuenta en la propuesta de resolución. (En concreto, las citadas sentencias del Tribunal Supremo de 30 de Octubre de 2013 (RJ 2013, 8118) -recurso nº 2184/2012 - y 21 de Mayo de 2014 (RJ 2014, 2938) -recurso nº 492/2013 -, se refieren a una causa de atenuación de la responsabilidad, regulada en el artículo 66 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio (RCL 2007, 1302), de Defensa de la Competencia, que fue apreciada en la propuesta de resolución y rechazada, sin audiencia previa, en la resolución sancionadora).*

*3ª.- La jurisprudencia no es uniforme a la hora de determinar si es necesaria una repetición de la trámite de audiencia cuando la resolución sancionadora asume los hechos tal como los refirió el instructor en su propuesta y tampoco varía su calificación jurídica, apartándose de la propuesta únicamente en la determinación del exacto importe de la sanción dentro del abanico o intervalo correspondiente a esa calificación jurídica. No obstante, parece que la jurisprudencia más reciente se inclina por exigir también en estos casos un nuevo trámite de audiencia.”*

Resulta de lo anterior que el trámite de audiencia es preceptivo cuando al interesado se le impone una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución, si esta agravación responde a una alteración en la calificación jurídica de los hechos. Y ello es precisamente lo que ocurre en el supuesto de autos, por cuanto que la agravación de la sanción obedece a la alteración de la calificación jurídica de los hechos, siendo que inicialmente se calificaron como presuntamente constitutivos de la infracción tipificada en el artículo 26.b) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos – infracción que se clasifica como de naturaleza grave- y, finalmente, se resuelve sancionar por la comisión de dos infracciones tipificadas en el artículo 14 del referido Reglamento, que tienen naturaleza de muy graves.

Nótese que la Sentencia citada exige la evacuación del trámite de audiencia cuando se resuelve imponer una sanción más grave que la anunciada en la propuesta de resolución y, sin embargo, en el supuesto de autos ni siquiera se dicta semejante propuesta de resolución, lo cual impide al interesado conocer la calificación jurídica definitiva de los hechos denunciados y alegar lo que a su derecho convenga en relación a la misma, circunstancia que evidencia la entidad del defecto de forma generador de indefensión.

La falta de audiencia sobre esta causa de agravación de la infracción y, consiguientemente, de la sanción, irroga al interesado una indefensión material generadora de la anulabilidad de la resolución recurrida, por cuanto que la calificación

jurídica sobrevenida de los hechos ha permitido al órgano decisor agravar considerablemente la sanción en abstracto a imponer, pasando de consistir en la suspensión de uno o dos partidos o en la privación de la licencia federativa por un período de un mes a un año –artículo 26 *in fine* del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Bolos-, a la prohibición de acceso a los lugares de desarrollo de las pruebas, partidos o competiciones, por tiempo no superior a cinco años –artículo 18.e) del mismo texto legal-.

**TERCERO.- Sobre la retroacción del Procedimiento al momento en que el vicio fue cometido.**

Establece el artículo 119.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, lo siguiente: *“Cuando, existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido (...)”*.

Ciertamente, entiende este Tribunal que procede la retroacción del procedimiento al momento del dictado de la referida propuesta de resolución por el Instructor del Procedimiento, a fin de notificar al interesado la calificación jurídica de los hechos y conferirle correspondiente trámite de audiencia para que alegue lo que a su derecho convenga, no estimando procedente la resolución sobre el fondo del asunto al objeto de salvaguardar el derecho de defensa del recurrente.

En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte

**ACUERDA**

**ESTIMAR** el recurso interpuesto por la representación del Sr. D. ~~xxxx~~, ordenando la retroacción del procedimiento al momento previo al dictado de la resolución sancionadora por el Juez Único de la Federación Española de Bolos, a fin

de que notifique al interesado correspondiente propuesta de resolución y se le confiera trámite de audiencia.

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

