

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000193/2016
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 01802/2016
Demandante: D^a XXX
Procurador: D. AVG
Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

SENTENCIA N°:

Ilma. Sra. Presidente:
D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. SANTIAGO PABLO SOLDEVILA FRAGOSO
D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS
D^a. ANA ISABEL RESA GÓMEZ
D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a diecinueve de junio de dos mil diecisiete.

VISTO el presente recurso contencioso-administrativo núm. 193/16 promovido por el Procurador D. AVG en nombre y representación de **D^a XXX** contra la resolución de 28 de enero de 2016, del Presidente del Consejo Superior de Deportes, por la que se acordó la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de la recurrente. Ha sido parte en autos la Administración demandada, representada y defendida por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los oportunos trámites prevenidos por la Ley de la Jurisdicción, se emplazó a la parte demandante para que formalizase la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimaba de aplicación, terminaba suplicando *“...tenga por formulada demanda en tiempo y forma contra la Resolución de 28 de enero de 2016, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, declarando la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de D.ª XXX, y tras los trámites legalmente preceptivos, dicte sentencia declarando nula la Resolución objeto de impugnación, con todos los pronunciamientos legales favorables derivados de dicho reconocimiento”*.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito en el que suplicaba se dictase sentencia por la que se confirmasen los actos recurridos en todos sus extremos.

TERCERO.- Pendiente el recurso de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 15 de marzo de 2017, en que tuvo lugar, prolongándose la deliberación a las sesiones de 5 abril y 10 de mayo siguientes.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. Francisco de la Peña Elías, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este proceso la resolución de 28 de enero de 2016, del Presidente del Consejo Superior de Deportes, por la que se acordó la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de la recurrente.

Los hechos que precedieron a su dictado pueden resumirse del siguiente modo:

1.- Mediante acuerdo de 10 de julio de 2013 el Comité de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Atletismo dispuso la apertura de expediente disciplinario a la ahora demandante por razón de los hechos que se relataban en el mismo acuerdo al entender que *“... pueden ser constitutivos de una infracción a las normas generales deportivas, calificada como muy grave a tenor de lo dispuesto en el artículo 14.1.a) y b), de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte. Dicha conducta se encuentra prohibida en la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte aprobada por Resolución de fecha 18 de diciembre de 2009, del Consejo Superior*

de Deportes (BOE nº 1 de 1 de enero de 2009), Sección Sustancias y métodos prohibidos en y fuera de competición”. La apertura del expediente se hizo a requerimiento del Administrador Antidopaje de la International Association of Athletics Federations (IAAF) al haber detectado ciertas variaciones en las analíticas hematológicas tomadas a la recurrente entre 2009 y 2013 y que, expertos de la IAAF, consideraron que podrían deberse al uso de sustancias o métodos prohibidos, por lo que se habría producido una vulneración de la norma 32.2 de las reglas de competición de la IAAF.

2.- Tras los trámites que refleja el expediente, con fecha 19 de marzo de 2014 el Comité dictó resolución por la cual decidía “... *absolver a la atleta DOÑA XXX de la acusación formulada por la IAAF sobre vulneración de la norma 32.2 (b) de las reglas de Competición de la IAAF, no siendo los hechos descritos constitutivos de una infracción a las normas generales deportivas, del artículo 14.1.a) y b), de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte*”.

3.- Interpuesto por la misma interesada recurso contra dicho acuerdo ante el Tribunal Administrativo del Deporte (TAD), éste dictó con fecha 6 de junio de 2014 resolución por la cual se declaraba incompetente para conocer del mismo al considerar que la decisión recurrida se adoptó por el Comité de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Atletismo en el ejercicio de funciones delegadas de la Federación Internacional de Federaciones de Atletismo (IAAF). La parte dispositiva de dicho acuerdo de incompetencia era del siguiente tenor literal: “*Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Deporte, Acuerda DECLARARSE INCOMPETENTE para conocer del recurso interpuesto por D. X, abogado, en nombre y representación de D^a Y contra la resolución del Comité de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Atletismo (RFEA), de 19 de marzo de 2014, por la que se acuerda “ABSOLVER A LA ATLETA DOÑA Y de la acusación formulada por la IAAF sobre vulneración de la norma 32.2 (b) de las reglas de Competición de la IAAF, no siendo los hechos descritos constitutivos de una infracción a las normas generales deportivas, del artículo 14.1.a) y b), 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*”.

Tal decisión fue confirmada por sentencia de esta Sección de 15 de junio de 2016 (recurso núm. 20/2015).

4.- Frente a la antes citada resolución del Comité de Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Atletismo de 19 de marzo de 2014, la Federación Internacional de Federaciones de Atletismo (IAAF) y la Agencia Mundial Antidopaje (AMA) interpusieron, asimismo, sendos recursos ante la Corte Arbitral del Deporte (CAS). Recursos que fueron parcialmente estimados mediante resolución de 19 de noviembre de 2015, que sancionó a D^a XXX con tres años de suspensión por dopaje.

5.- Con fecha 19 de enero de 2016 la Secretaría General de la Real Federación Española de Atletismo (RFEA) puso en conocimiento del Consejo Superior de Deportes (CSD) que la demandante seguía apareciendo en la relación de

deportistas de alto nivel no obstante la sanción por dopaje que le fue impuesta en la citada resolución de 19 de noviembre de 2015.

6.- Finalmente, el 28 de enero de 2016 el Presidente del Consejo Superior de Deportes dictó resolución en la cual declaraba que *“... de conformidad con lo estipulado en los artículos 15 y 16,4, he resuelto determinar la exclusión de las relaciones de deportistas de alto nivel, de la deportista de atletismo doña XXX, con DNI 12758566Y, por haber sido sancionada por el CAS, Corte Arbitral del Deporte, por infracción en materia de dopaje, de acuerdo con el artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento”*. Acuerdo éste contra el cual presentó la interesada el recurso contencioso-administrativo con el que se inició el presente proceso.

SEGUNDO.- Antes de analizar los concretos motivos impugnatorios que se esgrimen en la demanda conviene hacer algunas consideraciones sobre la regulación de la condición de deportista de alto nivel, por servir dicha regulación de base a la decisión recurrida.

Esta normativa estaba constituida inicialmente por el Real Decreto 1467/1997, de 19 de septiembre, sobre deportistas de alto nivel, dictado en desarrollo de la Ley del Deporte, y por la Orden de 14 de abril de 1998, que regularon los criterios para la adquisición de la condición de deportista de alto nivel y las medidas de fomento asociadas a la misma con el propósito de mejorar la inserción en la sociedad de estos deportistas y facilitar la dedicación al deporte de alta competición.

Con la intención de adaptar dicha regulación a los cambios sociales y legislativos que se iban produciendo, así como a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de Mayo, de Educación, que contempla medidas de fomento para la formación de los deportistas que siguen programas de alto rendimiento, se aprobó el Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, que sustituye al mencionado Real Decreto 1467/ 1997 y sus Anexos, modificados por la Orden de 14 de abril de 1998.

Como expone en su preámbulo, la finalidad que persigue es la de *“establecer las condiciones, requisitos y procedimientos, para la calificación de los deportistas de alto nivel y de alto rendimiento, así como las medidas para fomentar en ambos la integración en las diferentes formaciones del sistema educativo, y en el caso de los deportistas de alto nivel, establecer asimismo otro tipo de medidas para fomentar la dedicación al deporte de alta competición, su preparación técnica, así como la inserción en la vida laboral y social”*.

En cuanto aquí interesa, dispone el artículo 2.2 que *“Serán deportistas de alto nivel aquellos que cumpliendo los criterios y condiciones definidos en los artículos 3 y 4 del presente real decreto, sean incluidos en las resoluciones adoptadas al efecto por el Secretario de Estado-Presidente del Consejo Superior de Deportes, en colaboración con las federaciones deportivas españolas y, en su caso, con las comunidades autónomas. La consideración de deportista de alto nivel se mantendrá hasta la pérdida de tal condición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 del presente real decreto”*.

Se refiere en su artículo 15 a la *Pérdida de la condición de deportista de alto nivel*, que regula en estos términos:

“La condición de deportista de alto nivel se pierde por alguna de las siguientes causas:

a) Por vencer los plazos definidos en el párrafo 1 del artículo 16 de este real decreto.

b) Por haber sido sancionado, con carácter definitivo en vía administrativa, por infracción en materia de dopaje.

c) Por haber sido sancionado, con carácter firme en vía administrativa, por alguna de las infracciones previstas en el artículo 14 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva.

d) Por haber dejado de cumplir las condiciones previstas en el artículo 3.3 del presente real decreto.

e) Por competir oficialmente por un país diferente a España.

Las federaciones deportivas españolas, si se producen las situaciones definidas en los apartados b), c), d) y e) de este artículo deberán comunicar inmediatamente al Presidente de la Comisión de Evaluación del Deporte de Alto Nivel dicha situación, a fin de que por éste se dicte la oportuna resolución, declarando la pérdida de la condición de deportista de alto nivel, que será publicada en el «Boletín Oficial del Estado»”.

Y el artículo 16.2 establece que *“En los supuestos previstos en los párrafos b) y c) del artículo 15, la pérdida de la condición de deportista de alto nivel y las medidas de apoyo que generan dicha condición, se producirá desde el momento en que recaiga resolución firme, con carácter definitivo en vía administrativa, sin perjuicio de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Los deportistas que hayan perdido su condición de alto nivel por alguna de las causas previstas en el párrafo anterior no podrán optar de nuevo a esta condición, hasta el cumplimiento íntegro de la sanción que les hubiera sido impuesta”.*

Sobre la cuestión planteada en el proceso tiene también, como tendremos ocasión de examinar, una evidente incidencia 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, cuyo artículo 1.3 dispone que *“Los deportistas calificados oficialmente como de nivel internacional o que participen en competiciones internacionales están sometidos a las normas y procedimientos de la Federación internacional correspondiente y de la Agencia Mundial Antidopaje, incluyendo los referentes al pasaporte biológico, si existiesen. Ello se entenderá sin perjuicio de la posibilidad de someterlos a controles de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I del título II de esta Ley. La definición de deportista de nivel internacional se contiene en el anexo I de esta Ley.”*

Y en su artículo 31.2 establece que *“Cualquier resolución dictada por las autoridades antidopaje de otros Estados o por las Federaciones o entidades internacionales competentes será reconocida de manera inmediata en España siempre que sean conformes a lo dispuesto en el Código Mundial Antidopaje y*

correspondan al ámbito de competencias de esa entidad. La Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte será la encargada de hacer el reconocimiento de oficio o a instancia de los deportistas, en los casos en que puedan suscitarse dudas acerca de su procedencia. El reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales y de las sentencias firmes dictadas por los tribunales extranjeros en materia de dopaje se ajustará a lo establecido en el libro II, título VIII, sección 2.ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil, aprobada por Real Decreto de 3 de febrero de 1881 y a las normas internacionales aplicables en España. En ambos casos, durante la tramitación del correspondiente procedimiento se suspenderán provisionalmente los efectos de la licencia del deportista en España. El límite máximo de duración de la suspensión provisional será equivalente a la duración de la sanción de inhabilitación impuesta en la resolución de origen”.

Dicha Ley Orgánica vino a sustituir, como resulta de su disposición derogatoria, a la Ley Orgánica 7/2006, de de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte.

Si tales disposiciones encuadran el ámbito normativo aplicable, es preciso que nos detengamos también en la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 6 de junio de 2014 por la cual dicho órgano se declaró incompetente para conocer del recurso formulado por la Sra. Domínguez Azpeleta contra la resolución del Comité de Disciplina Deportiva de la RFEA de fecha 19 de marzo de 2014. Y ello por ser esta resolución antecedente de necesaria referencia que explica una cuestión relevante para resolver el litigio que ahora nos ocupa, cual es la de la naturaleza de la actividad ejercida por la RFEA al resolver el expediente sancionador seguido a la actora que concluyó con la resolución del CAS de 19 de noviembre de 2015, determinante ésta, a su vez, de la decisión de privar a la recurrente de su condición de deportista de alto nivel que ahora se cuestiona.

En dicha resolución, el TAD justifica su falta de competencia en la circunstancia de que la RFEA, al dictar la resolución que absolvió a la expedientada, actuaba como delegado de la IAAF.

Para llegar a tal conclusión, advierte que el expediente sancionador se inició como consecuencia de un requerimiento formulado por el Administrador Antidopaje de la IAAF dirigido a la Federación por entender que se había producido una vulneración de la norma 32.2 de las reglas de Competición de este organismo.

Dice por ello el TAD que *“Se trataba en consecuencia de una actuación de la RFEA, más concretamente, de su Comité de Disciplina Deportiva, que debía realizarse como delegado de la IAAF”.*

Por lo tanto, razona, *“... nos encontramos ante el ejercicio de una competencia propia de la IAAF, sujeta a su propio régimen, de tal forma que la participación de la RFEA se contempla expresamente bajo las normas de atribución propias de la Federación internacional, que no incluyen en ningún caso la participación de órganos estatales de resolución de conflictos”.*

Se refiere el Tribunal Administrativo del Deporte a la doble naturaleza de las Federaciones Deportivas en estos términos:

“Y es que en nuestro país, las Federaciones Deportivas ejercen, entre otras funciones, la potestad disciplinaria bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, tratándose de una función pública. La potestad disciplinaria en materia de dopaje deportivo es una función pública que hasta 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, le correspondía ejercer al Consejo Superior de Deportes y por delegación de éste a las federaciones Deportivas. Esto ha cambiado y ahora, con arreglo al art. 37.1 de la Ley Orgánica 3/2013 “la potestad disciplinaria en materia de dopaje en la actividad deportiva efectuada con licencia deportiva estatal o autonómica homologada corresponde a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte”. Sin embargo, el hecho de que los controles de dopaje y las posteriores sanciones en esta materia tuvieran y tengan la consideración de funciones públicas, no resuelve todos los problemas, entre ellos los que plantea la pertenencia de las Federaciones Españolas a Federaciones internacionales, esto es, a Asociaciones privadas internacionales que se rigen por sus propias normas de Derecho privado. En este caso se produce la concurrencia y eventual colisión entre una normativa nacional y otra internacional. El problema ha sido abordado en diferentes sentencias, en especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, considerando que las Federaciones deportivas pueden actuar ejerciendo funciones delegadas de la Administración pública, en cuyo caso sus actos quedan sometidos al control jurisdiccional de los Tribunales Contencioso-Administrativos. Sin embargo, también actúan, en cuanto entes privados integrantes de una organización internacional que las agrupa, como delegados de dicha organización internacional y en tal caso no están ejerciendo funciones delegadas de una Administración Pública, sino las delegadas por dicha organización internacional, cuya normativa será la aplicable y cuyas decisiones quedarán sometidas a los mecanismos de control establecidos en sus propias normas, sin que por ello se vulnere el Derecho estatal o nacional, ni se desconozcan funciones públicas de orden interno que no han entrado en juego. Esta doctrina judicial, consagrada en el Código Mundial Antidopaje, ha sido recibida con naturalidad en la Ley Orgánica 3/2013 (...). En consecuencia, este Tribunal entiende que no tiene competencia funcional para conocer por vía de recurso contra la resolución dictada por el Comité de Disciplina Deportiva de la RFEA, en cuanto su competencia para conocer en primera instancia le viene delegada por una Federación internacional organismo internacional y no tiene su origen en la denominada delegación legal propia de las Leyes españolas reguladoras de este ámbito deportivo, siendo así además que el procedimiento sancionador no se insta directamente por los órganos federativos nacionales ni tampoco por órgano alguno del Estado, sino por la IAAF”.

Como anticipábamos, dicho acuerdo fue confirmado en su legalidad por sentencia de esta Sección de la Audiencia Nacional de 15 de junio de 2016, dictada en el recurso núm. 20/2015, en la cual manifestábamos que:

“En este mismo sentido se ha pronunciado ya esta Audiencia Nacional tal y como recuerda el Abogado del Estado, en la Sentencia de 9 de mayo de 2007, recurso nº 70/2007, referida al deporte del ciclismo pero que básicamente reproduce la situación de autos. En esencia, la referida Sentencia, cuyos razonamientos asumimos plenamente, señala lo siguiente:

1º. *Las Federaciones deportivas españolas son entes privados con personalidad propia que pueden formar parte de organizaciones internacionales.*

2º. *La pertenencia a una organización internacional implica asumir el compromiso de respetar su normativa y fines, con sujeción a sus instancias disciplinarias, que reconocen al Tribunal Arbitral del Deporte de Lausana como única instancia de apelación.*

3º. *Lo anterior no es incompatible con el hecho de que en el ámbito estatal o inferior, las Federaciones nacionales actúen como delegadas de la Administración Pública española y sus resoluciones sean sometidas a la jurisdicción contencioso administrativa.*

4º. *Los artículos 32 y 33 de la LO 7/2006 validan la interpretación de que las Federaciones pueden actuar como delegadas de una Federación internacional y sus decisiones disciplinarias verse sometidas al Tribunal de Lausana.*

En estas circunstancias, procede estimar el recurso de apelación interpuesto por la Abogacía del Estado y revocar la Sentencia de instancia, confirmando la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte que se declaró incompetente para conocer de la reclamación planteada por la recurrente en la instancia”.

TERCERO.- Hechas las anteriores consideraciones, se está en disposición de abordar los motivos de la demanda, el primero de los cuales se refiere a la vulneración del artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007.

Argumenta la recurrente que, con arreglo a esta norma, para perder la condición de deportista de alto nivel es condición indispensable que la sanción por dopaje sea definitiva en vía administrativa. Así, sostiene que, cuando la sanción por dopaje no ha sido impuesta por el organismo español con competencia en la materia, que en este caso sería la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte (art. 37.1 LO 3/2013), debe ser reconocida en España para que pueda desplegar efectos en nuestro territorio, remitiéndose en este punto a lo dispuesto en el artículo 31.2 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, que establece un doble procedimiento en función de la autoridad que haya impuesto la sanción:

1.- Si la sanción ha sido impuesta por una organización antidopaje estatal distinta de la española o por una Federación u organismo internacionales, la sanción deberá ser reconocida por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, siempre que la sanción sea conforme con el Código Mundial Antidopaje o el deportista solicite que esta Agencia no reconozca la sanción.

2.- Si la sanción ha sido impuesta por un laudo arbitral o por una sentencia extranjera, será necesario el reconocimiento de ese laudo o sentencia siguiendo lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Refiere que, en el caso enjuiciado, la sanción por dopaje no ha sido reconocida en España por los órganos competentes para ello, en concreto la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, ni para el reconocimiento del laudo se han seguido los trámites previstos al efecto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Además, pone de relieve que solicitó a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte que no reconociera la sanción impuesta, solicitud que habría de entenderse estimada por silencio administrativo en virtud del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Y afirma que “al tratarse de un laudo, lo que habría sido procedente es que se hubiera procedido a su reconocimiento siguiendo el procedimiento previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, puesto que esto es lo establecido en el artículo 31.2 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio. En este sentido hay que reconocer que el Tribunal Supremo (Sala de lo Civil), en su sentencia de 14 de julio de 2008 (rec. 3581/2001) ha afirmado que para hacer valer en España los efectos de una decisión adoptada por un órgano judicial extranjero es necesaria la previa declaración de reconocimiento y ejecutoriedad por nuestras autoridades competentes. Para proceder a excluir a mi representada de la lista de deportistas de alto nivel habría sido condición indispensable que previamente se hubiera reconocido en España el laudo arbitral, pero en este momento no existe ninguna resolución sancionadora que resulte de aplicación en nuestro país”.

De lo que concluye que no se dan los requisitos previstos en el artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, para excluir a la recurrente de la lista de deportistas de alto nivel.

Descartado que pueda tratarse de la ejecución de un laudo arbitral, en realidad inexistente, para analizar este motivo es preciso destacar que, en efecto, la resolución recurrida acuerda excluir a la Sra. Domínguez Azpeleta de la relación de deportistas de alto nivel “... *por haber sido sancionada por el CAS, Corte Arbitral del Deporte, por infracción en materia de dopaje, de acuerdo con el artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento*”.

Recordemos que la causa de pérdida de condición de deportista de alto nivel prevista en dicho apartado es la de “... *haber sido sancionado, con carácter definitivo en vía administrativa, por infracción en materia de dopaje*”.

Pues bien, los razonamientos expuestos en la resolución de TAD de 6 de junio de 2014 que hemos transcrito parcialmente, y que fueron confirmados por esta Sala, evidencian que no ha existido, en rigor, una sanción en vía administrativa, pues no puede atribuirse esa naturaleza a la decisión del CAS que revocó la de la RFEA y sancionó con tres años de suspensión a la recurrente.

El supuesto de hecho en que se basa el acuerdo del Presidente del Consejo Superior de Deportes de 28 de enero de 2016 no se ha producido entonces, por no existir un procedimiento administrativo en sentido estricto en el que pudiera haber recaído la decisión definitiva que requiere la norma.

El problema surge, precisamente, por la naturaleza de la sanción impuesta por un organismo internacional en un procedimiento seguido al margen de la Administración pública española, en el que la RFEA ha actuado en el ejercicio de facultades distintas de las delegadas por dicha Administración; y se manifiesta cuando la sanción ha de tener consecuencias que sí son, por contra, característicamente administrativas, como sucede con la pérdida de la condición de deportista de alto nivel.

El Real Decreto 971/2007, de 13 de julio, sobre deportistas de alto nivel y alto rendimiento, cuando regula la pérdida de esa condición y quiere anudarla a la

sanción por dopaje, requiere de la existencia de una resolución administrativa que la hubiera impuesto con carácter definitivo, lo que no puede producirse en casos en los que, como aquí ocurre, la sanción se ha dictado por un organismo internacional al margen de cualquier procedimiento administrativo interno.

Por tanto, resulta imprescindible un reconocimiento por parte de la Administración que posibilite la producción de esos efectos, y entendemos que ese reconocimiento corresponde a la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte.

En efecto, 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, crea la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, cuyo Estatuto, aprobado por Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, incluye entre sus funciones –reproduciendo, en muy parecidos términos, el artículo 31.2 de la Ley Orgánica 3/2013-, la de *“Reconocer de oficio o a instancia de los deportistas las resoluciones dictadas por las autoridades antidopaje de otros Estados o por las Federaciones o entidades internacionales competentes, cuando sean conformes al Código Mundial Antidopaje y correspondan al ámbito de competencias de las referidas entidades antidopaje”* (artículo 7.1.f). Ello en sintonía con la naturaleza que a la Agencia le atribuye la propia Ley Orgánica, en cuya exposición de motivos se destaca que *“El nuevo sistema presenta una característica de actuación administrativa única, residenciada en un solo organismo público, la nueva Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, que va a aglutinar en su seno todas las competencias que el sistema anterior repartía entre diferentes entidades, lo que contribuirá a evitar posibles disfunciones y ayudará al establecimiento de una serie de criterios de interpretación de la norma que sean homogéneos y constantes y que contribuyan a fortalecer la seguridad jurídica en la lucha contra el dopaje. La Agencia va a pasar, de este modo, a asumir las competencias que el Consejo Superior de Deportes venía ejerciendo en relación con la protección de la salud de los deportistas. Esta medida supone un notable fortalecimiento de la nueva Agencia en todos los aspectos y debe convertirla, una vez que se produzca la asunción de las nuevas funciones con la entrada en vigor de esta norma, en el referente fundamental de la protección de la salud en la actividad deportiva”*.

Proporciona así el necesario engarce para que la decisión, ajena al ámbito de la Administración española, adoptada por otros Estados, o por Federaciones o entidades internacionales, y dictada en materia de dopaje, pueda producir efectos administrativos como el que aquí se cuestiona; e introduce como garantía, a controlar por la propia Agencia, el que la resolución de que se trate sea conforme con el Código Mundial Antidopaje, cuya importancia y fuerza de obligar se destaca también en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2013, que alude explícitamente a la Convención Internacional contra el dopaje en el deporte de la Unesco, ratificada por España, *“... cuyo texto –se dice en la exposición de motivos– impone a los Estados que lo hayan ratificado una serie de obligaciones en materia de lucha contra el dopaje, no siendo la menos importante aquella que obliga a los Estados miembros a garantizar la eficacia del Código Mundial Antidopaje. Este texto es el resultado de la labor de la Agencia Mundial Antidopaje, así como una manifestación del compromiso de los signatarios de la Convención por ser partícipes*

en el proceso constante de armonización e internacionalización de la normativa de lucha contra el dopaje”.

CUARTO.- Corolario obligado de cuanto antecede es que el recurso debe ser estimado en su planteamiento principal, es decir, en cuanto a la anulación de la Resolución de 28 de enero de 2016, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, que declaró la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de D.^a XXX, pues este acuerdo aprecia como causa determinante de dicha pérdida la existencia de una sanción por dopaje impuesta en vía administrativa que, insistimos, no se produjo.

Entendemos que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, y la creación de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, la posibilidad de privar de la condición de deportista de alto nivel por la causa del artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007 a un deportista internacional de los previstos en el artículo 1.3 de la misma Ley Orgánica que hubiera sido sancionado por una Federación u organismo internacional en materia de dopaje, exige que dicha decisión haya sido reconocida por la Agencia en los términos que resultan del artículo 31.2 de la Ley Orgánica y del artículo 7.1.f) del Real Decreto 461/2015, de 5 de junio. Dicho reconocimiento conlleva que la sanción produzca, solo entonces, los mismos efectos que una sanción impuesta, con carácter definitivo, en vía administrativa, y posibilite la privación de la condición de deportista de alto nivel por concurrir el presupuesto del reiterado artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007.

Los argumentos expuestos en la contestación a la demanda que pretenden mantener la aplicabilidad de este precepto en el caso enjuiciado y, por tanto, la legalidad de la resolución recurrida, no consiguen enervar aquella conclusión.

Si bien coincidimos con el Abogado del Estado, como habíamos anticipado, en que el CAS no ha actuado en este caso como órgano de arbitraje, y sí como órgano de “apelación” frente a las decisiones de las Federaciones nacionales (transcribe la contestación a la demanda la normativa del CAS sobre la cuestión, en particular “*A. General Provisions R27 Application of the Rules*”, así como las reglas contenidas en los números 42.3 y 42.5 del Reglamento de la IAAF), y en que es aplicable el supuesto del artículo 1.3 de la Ley Orgánica 3/2013 al encontrarnos ante un deportista de nivel internacional, discrepamos de la afirmación según la cual “*el CSD ha entendido acertadamente que la decisión del CAS provenía de una de las “entidades internacionales competentes” a las que se refiere el artículo 31.2 de la Ley Orgánica 3/2013, antes transcrito, por lo que procedía que fuera “reconocida de manera inmediata en España siempre que sean conformes a lo dispuesto en el Código Mundial Antidopaje y correspondan al ámbito de competencias de esa entidad.*” Y también de que “*la decisión del CAS se había pronunciado conforme al Código Mundial Antidopaje, sin que cupiera duda acerca de la competencia del CAS para dictarla*”.

Para justificar esta interpretación, argumenta el Abogado del Estado que lo contrario sería tanto como dejar vacío de contenido el artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007 respecto a una parte relevante de los deportistas españoles, concretamente los repetidos “*deportistas calificados oficialmente como de nivel*

internacional o que participen en competiciones internacionales” a los que se refiere la normativa reproducida. Y ello, dice, “... porque en la práctica sería imposible privar de la condición de DAN a aquellos deportistas respecto de los cuales la competencia sancionadora en materia de dopaje no reside en el Estado español, sino en las federaciones deportivas internacionales y es aplicada por la correspondiente federación española por delegación de aquellas cabiendo, como hemos visto (Reglamento de la IAAF), únicamente un recurso ante el CAS, no ante ningún otro órgano administrativo español (...)se llegaría al despropósito de que solamente los deportistas que no tienen este carácter internacional, generalmente los que no son tan sobresalientes en el ámbito deportivo, verían caer sobre ellos las consecuencias que el legislador español establece como reacción ante los casos de dopaje, como es la pérdida de la condición de DAN, mientras que un deportista de carácter internacional sancionado por el CAS en materia de dopaje, órgano este cuya jurisdicción es reconocida y acatada en todo el mundo deportivo, incluida España, mantendría en todo caso la condición de DAN”.

Sin embargo, es obvio que la tesis que venimos sosteniendo no aboca a esa situación.

Únicamente supone que la posibilidad de privar de la condición de deportista de alto nivel a un deportista internacional sancionado en materia de dopaje por otro Estado, o por una Federación u organismo internacional con competencia en la materia, exige del reconocimiento previo, por parte de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte -, de la resolución sancionadora, para constatar que se ajusta al Código Mundial Antidopaje y que la entidad que la impuso tiene competencia en la materia.

Producido el reconocimiento, se asimilan sus efectos a los de una resolución sancionadora recaída en un procedimiento administrativo, cual sería el seguido a un deportista que no tuviera nivel internacional, procedimiento en el que es obligado cumplir las exigencias derivadas del Código que ha sido, como vimos, ratificado por España. De esta forma, se garantiza que solo tienen plenos efectos administrativos las sanciones en esta materia que hayan sido impuestas con arreglo al Código Mundial Antidopaje.

QUINTO.- La estimación del primero de los motivos que invoca la demandante hace innecesario analizar los restantes. Y determina que se anule la decisión de excluirla de la relación de deportistas de alto nivel, sin perjuicio de que la resolución del CAS de 19 de noviembre de 2015 pueda, en su caso, ser reconocida por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte en los términos que venimos refiriendo, con las eventuales consecuencias que de ello hubieran de seguirse.

Sin embargo, sí conviene hacer alguna consideración respecto de la reclamación planteada por la Sra. Domínguez Azpeleta ante la misma Agencia, de la que solicitó que no reconociera la sanción; y cuya falta de resolución implica, a su juicio, la estimación, por efecto del silencio positivo, de dicha solicitud conforme a lo dispuesto en el artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este punto debe recordarse, a riesgo de ser reiterativos, que el acto concretamente impugnado es la resolución de 28 de enero de 2016, del Presidente del Consejo Superior de Deportes, que dispuso la exclusión de la recurrente de la relación de deportistas de alto nivel, de acuerdo con el artículo 15.b) del Real Decreto 971/2007, al haber sido sancionada por el CAS por dopaje.

Dicha resolución se dictó como consecuencia de la comunicación remitida con fecha 19 de enero de 2016 por la Secretaría General de la Real Federación Española de Atletismo (RFEA) mediante la cual se ponía en conocimiento del Consejo que la demandante seguía apareciendo en la relación de deportistas de alto nivel no obstante la sanción por dopaje que le fue impuesta en resolución del CAS de 19 de noviembre de 2015. De hecho, el expediente administrativo seguido se reduce, tal y como resulta del índice documental remitido por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a *“1.Documento R.F.E. de Atletismo observando continuidad de la condición de deportista de alto nivel de XXX. 2.- Documento oficial remitido por la R.F.E. de Atletismo sobre la sanción impuesta a la atleta mencionada. 3.- Resolución de 28 de enero de 2016, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, declarando la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de dicha atleta. 4.- Publicación de Resolución anterior en el BOE n933, Sec.IH, Pág. 9918, de fecha lunes 8 de febrero de 2016”*.

Por lo tanto, el objeto del proceso ha de quedar reducido al enjuiciamiento de la legalidad de dicho acuerdo, y es ajeno al mismo cualquier resolución, expresa o presunta, que pudiera proceder de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte y fuera consecuencia de una petición planteada por la interesada al margen del mismo. Ello sin perjuicio de la posibilidad de recurrir, por el cauce que proceda, la decisión que se hubiera adoptado en el procedimiento iniciado con aquella petición.

SIXTO.- La estimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la Administración demandada en aplicación de lo establecido en el artículo 139.1 de la Ley jurisdiccional.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. AVG en nombre y representación de **D^a XXX** contra la resolución de 28 de enero de 2016, del Presidente del Consejo Superior de Deportes, por la que se acordó la pérdida de la condición de deportista de alto nivel de la recurrente, resolución que se anula por ser contraria a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

La presente sentencia, que se notificará en la forma prevenida por el art. 248 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, es susceptible de recurso de casación, que habrá de prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta. Lo que pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Una vez firmada y publicada la anterior resolución entregada en esta Secretaría para su notificación, a las partes, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a las actuaciones.

En Madrid a 21/06/2017 doy fe.