

INDEMNIZACIÓN A UN EXCICLISTA POR CONTROL ANTIDOPAJE POSITIVO POSTERIORMENTE ANULADO

Comentario a la STS de 25 de abril de 2017¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

EXTRACTO

En esta sentencia el Tribunal Supremo ha venido a confirmar una anterior de la Audiencia Nacional, en la que se reconocía la responsabilidad patrimonial del entonces existente Comité Español de Disciplina Deportiva (actual Tribunal Administrativo del Deporte) a un ciclista profesional por los daños y perjuicios que le ocasionó una resolución de aquel que inadmitió por incompetencia un recurso de alzada interpuesto contra una previa resolución del Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Ciclismo, que le impuso una sanción de dos años de suspensión de su licencia federativa por haber dado positivo en un control antidopaje, sanción que fue posteriormente anulada judicialmente. Reprocha el Alto Tribunal al citado Comité Español de Disciplina Deportiva su inacción que permitió la firmeza administrativa de la resolución sancionadora, resolución que es causa directa, inmediata y exclusiva de que se rescindieran los contratos laborales y de patrocinio y de que el interesado se viera privado de ejercer como ciclista profesional durante el tiempo de la sanción.

Palabras clave: procedimiento sancionador, anulación judicial de la sanción y responsabilidad patrimonial de la Administración.

Fecha de entrada: 15-05-2017 / Fecha de aceptación: 29-05-2017

¹ Véase el texto de esta sentencia en www.civil-mercantil.com (selección de jurisprudencia de Derecho Administrativo del 1 al 15 de mayo de 2017).

El presente comentario se proyecta sobre la posibilidad de anudar la responsabilidad patrimonial de la Administración a un supuesto muy concreto, contemplado en el artículo 142.4 de la derogada Ley 30/1992, de RJAP y PAC (hoy artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entró en vigor el pasado 2 de octubre de 2016), referido a las consecuencias que cabe atribuir a la anulación, bien en sede administrativa, bien en sede contencioso-administrativa, de una sanción administrativa firme y ejecutada.

El ámbito en el que se va a desenvolver este supuesto es de la disciplina deportiva, con ocasión de la imposición de una sanción a un deportista profesional (un ciclista) de dos años de suspensión de su licencia federativa por haber dado positivo en un control antidopaje, sanción que fue posteriormente dejada sin efecto por una sentencia judicial, y que llevó al deportista afectado a reclamar de la Administración del Estado una importante indemnización en atención a los graves perjuicios que la suspensión le generó, pues en definitiva se trataba de un ciclista con un cierto renombre profesional.

Pues bien, hemos de remontarnos a la Vuelta Ciclista a España del año 2005, cuando al finalizar una etapa a un ciclista de bastante renombre se le sometió a un control de dopaje a través de la obtención de una muestra de orina, que arrojó un resultado positivo por la presencia de una sustancia prohibida, concretamente eritropoyetina recombinante. Por ello fue sancionado por el Comité Nacional de Competición y Disciplina Deportiva de la Real Federación Española de Ciclismo, no solo con la anulación de los resultados individuales obtenidos en dicha Vuelta Ciclista, sino también con la suspensión de dos años de la licencia federativa por infringir el Reglamento Antidopaje de la Unión Ciclista Internacional (UCI).

A partir de este momento se inicia un largo peregrinaje jurídico de impugnaciones que culmina tras unos largos 12 años con la sentencia que es objeto del presente comentario. Lo primero fue el recurso interpuesto ante el Comité Español de Disciplina Deportiva (CEDD) (hoy Tribunal Administrativo del Deporte, TAD) del Consejo Superior de Deportes, que sorprendentemente «escurrió» su responsabilidad, declarándose incompetente para conocer de dicho recurso por considerar que la Federación Española de Ciclismo, en este caso, ejerció la potestad disciplinaria por delegación de la UCI, al tratarse de un control de dopaje efectuado en una competición ciclista de carácter internacional.

Una vez agotada la vía administrativa, el deportista acude a la vía jurisdiccional interponiendo recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Valladolid, el cual dictó sentencia en fecha 14 de junio de 2011, anulando ambas resoluciones,

la de la Federación Española de Ciclismo y la del CEDD, afirmando que este último no debió declararse incompetente para conocer del recurso de alzada contra la imposición de la sanción y, por razones de economía procesal, entra a enjuiciar la resolución sancionadora y la anula al apreciar irregularidades en el procedimiento de la toma de muestras. Esta sentencia alcanzó firmeza al desestimar el Tribunal Supremo los recursos de casación deducidos por el Abogado del Estado y por la Federación Española de Ciclismo, por Sentencia de 11 de diciembre de 2012.

Nuestro deportista, al ver que la sanción que le había apartado del ciclismo profesional había sido anulada, acudió a la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración a fin de verse resarcido de los graves perjuicios económicos que dicha sanción le había ocasionado, presentado ante el CSD una reclamación en tal sentido, cuantificando la indemnización en casi 1,1 millones de euros. Como era de prever, se dictó por parte del Ministro de Educación, Cultura y Deporte resolución de fecha 30 de octubre de 2014, que desestimó dicha reclamación, interponiendo nuestro deportista recurso contencioso-administrativo contra la misma ante la Audiencia Nacional.

Resultan un tanto «pueriles» los razonamientos contenidos en la resolución administrativa denegatoria de la Administración, pues en, síntesis, viene a declarar su falta de competencia para que le puedan atribuir responsabilidad alguna, derivándola hacia las autoridades internacionales del ciclismo, siendo su única preocupación alegar que su actuación no puede ser tachada de anti-jurídica, concedora de que es este el elemento esencial para la concurrencia de responsabilidad patrimonial en los supuestos de anulación jurisdiccional de sanciones.

Pues bien, la Sentencia de la Audiencia Nacional, proyectada sobre la responsabilidad fundada en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992, se centra en determinar la concurrencia de nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo.

Pues bien, la Audiencia Nacional califica de desacertada la resolución del ministerio, pues afirma que nos encontramos ante una serie de decisiones en materia sancionadora que no pueden considerarse razonables, ya que se ejerce esta potestad por un órgano federativo por aplicación de la Ley del Deporte, con independencia de la normativa interna o internacional que se aplique y de que se trate o no de una competición de carácter internacional.

No se queda ahí la Audiencia Nacional, sino que entra a calificar la actuación de la Administración al sancionar al ciclista profesional como antijurídica. Y lo es toda vez que al ejercer su potestad sancionadora, la Administración se ha de sujetar escrupulosamente a un procedimiento reglado en aras de garantizar el derecho de defensa del expedientado, siendo así que en este supuesto se han producido una serie de defectos formales que han de ser calificados de graves y que conlleva que la actividad sancionadora desplegada por la Administración quepa ser calificada como antijurídica. No consta a quién se entregó la muestra que le fue extraída al ciclista, ni qué empresa hizo el transporte y bajo qué condiciones se custodió la muestra. Las muestras no se entregaron en el plazo de 24 horas, al coincidir con festivo, sino casi 40 horas después, a temperatura ambiente, por persona o empresa que se desconoce. También se pone de manifiesto una

irregularidad que se considera muy relevante, y es que los análisis de las dos muestras fueron efectuados con la intervención de la misma analista y del mismo supervisor, repitiendo ambos el contraanálisis cuando el efectuado no había confirmado el de la primera muestra, en lugar de declarar el resultado como «no concluyente». Por último, también se han incumplido las normas relativas a la confidencialidad de la identidad del corredor porque en la documentación entregada al laboratorio obraban, de manera innecesaria, datos de su salud que permitían, dadas las circunstancias concurrentes, su perfecta identificación por el laboratorio con carácter previo a la realización del análisis de la primera muestra.

Una vez apreciada la existencia de responsabilidad patrimonial, la Audiencia Nacional centra sus esfuerzos en determinar el importe indemnizatorio al que se va a condenar a la Administración. En primer lugar, son indemnizables los 374.404,86 euros, por los perjuicios económicos derivados de la resolución del contrato laboral de corredor ciclista profesional desde la imposición de la sanción hasta el 31 de diciembre de 2006. También, son indemnizables los 69.000 euros que se reclaman por los perjuicios derivados de la resolución del contrato de patrocinio de zapatillas de deporte, ya la misma se produjo por la imposición de la sanción. Por el contrario, no son indemnizables 554.644 euros que reclama por el periodo de tiempo que no pudo ejercer como corredor hasta la finalización de la sanción el 9 de febrero de 2008, pues resulta un tanto hipotético este concepto al estar sujeto a la posibilidad o no de la renovación de dicho contrato.

Por último, se establece una determinación a tanto alzado del importe de los perjuicios causados por el tiempo de inactividad del corredor entre el de 1 de enero de 2007 y el 9 de febrero de 2008, fecha de finalización de la sanción, otorgándole la Audiencia Nacional la mitad de la ficha de su contrato anual (425.000 €), es decir, 212.500 euros, cantidad que engloba todos los conceptos, pues resulta difícil conocer las cantidades que hubiera podido percibir, en su caso, en concepto de patrocinio y derechos de imagen,

En definitiva, la cantidad a indemnizar asciende a un total de 724.904,86 euros, de los cuales, 655.904,86 corresponden al ciclista y 69.000 euros a la empresa a la que cedió sus derechos de imagen, cantidades que deberán ser satisfechas por la Administración del Estado.

El Abogado del Estado interpone recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, invocando como primer motivo casacional la infracción de los preceptos reguladores de la responsabilidad patrimonial, en tanto en cuanto afirma no concurre el requisito de antijuridicidad, pues en modo alguno se puede llegar a sostener que la resolución de incompetencia del CEDD resulta anómala o injustificada, reiterando que el carácter internacional de la prueba ciclista donde se detectó el dopaje puede perfectamente llevar aparejada dicha declaración de incompetencia, manifestando que, en todo caso, de existir nexo causal, el mismo sería atribuible a los órganos federativos que rigen el ciclismo tanto en el ámbito interno como internacional.

Lo primero que efectúa el Tribunal Supremo es sentar la doctrina jurisprudencial relativa a la responsabilidad patrimonial por anulación de sanciones, afirmando que la aplicación práctica del mismo ha de ser casuística, debiendo rechazarse las tesis maximalistas, tanto las que defien-

den que no cabe nunca derivar la responsabilidad patrimonial de la Administración autora de un acto anulado como aquellas otras que sostienen su existencia en todo caso, y tomar en consideración, entre otros elementos, la naturaleza misma de la actividad administrativa.

Pues bien, ya se atisba cuál va a ser el sentido del fallo cuando en un párrafo «demoledor» el Alto Tribunal sostiene el grave error cometido por el CEDD cuando se declaró incompetente para conocer del recurso de alzada contra la sanción impuesta por la Federación Española de Ciclismo, ya que la competencia depende de la normativa de aplicación, sin que en la decisión en uno u otro sentido pueda observarse margen de discrecionalidad. O se es competente o se es incompetente conforme a la normativa de aplicación, la cual, obviamente, debe ser interpretada y ajustarse al caso, tarea distinta a la de integración de conceptos jurídicos indeterminados, no requerida en el supuesto de autos en la que la normativa de mención no contiene conceptos de la indicada naturaleza, pues en definitiva los actos realizados por las federaciones deportivas españolas en el ejercicio de sus funciones públicas administrativas, entre las que se encuentran la disciplinaria y sancionadora, son susceptibles de recurso ante el entonces existente CEDD (hoy TAD), razón por la que se afirma la no conformidad a derecho de la resolución de incompetencia del CEDD, puesto que en los casos como el examinado, en que se ejerce la potestad disciplinaria en relación con un corredor que participa en una competición oficial internacional celebrada en España y, por tanto, bajo la tutela del Consejo Superior de Deportes, la Federación Española de Ciclismo está ejerciendo una función pública por delegación como agente colaborador de la Administración Pública, por lo que debió entrar a examinar la conformidad o no a derecho de dicha resolución con arreglo al ordenamiento jurídico español.

Es por ello que se rechaza que la intervención del TAS haya podido interferir en la competencia del derecho interno español para conocer de la sanción impuesta, pues no consta que el ciclista sancionado haya prestado libremente su consentimiento a la sumisión al citado organismo internacional, pues no se puede considerar que se ha otorgado libremente dicho compromiso si se exige como requisito *sine qua non* para ejercer su profesión, estando la cláusula compromisoria incluida en un documento de adhesión (la licencia federativa). Que no hay sumisión libre y voluntaria al TAS se evidencia aún más en el supuesto enjuiciado porque no contiene la licencia federativa para el año 2005 dicha cláusula de sumisión. Al estar tutelada la competición internacional en que ha participado el recurrente por el Consejo Superior de Deportes, no puede entenderse que la participación en la misma comporte dicha sumisión al mencionado tribunal arbitral, pues vulneraría nuestro ordenamiento jurídico y la reglamentación de la UCI, al no formar parte de este, que no es obligatoria en España.

También le resulta al Tribunal Supremo irrelevante en aras de eximir al Estado de su responsabilidad circunstancias tales como que fuera la UCI la que eligiera el laboratorio para la realización de los análisis, pues la Federación Española dio por buenos sus resultados a pesar de las múltiples y relevantes irregularidades en la cadena de custodia de las muestras de orina. Y para el Alto Tribunal resulta incuestionable la concurrencia de nexo causal entre el daño causado y la sanción impuesta, pues esta provocó de manera directa inmediata y exclusiva que se rescindieran los contratos laborales y de patrocinio y que el ciclista se viera privado de ejercer como ciclista

profesional durante el tiempo de la sanción, con independencia de que en la rescisión de aquellos contratos intervinieran terceros.

El esfuerzo argumental desplegado por el Abogado del Estado tendente a poner en entredicho la valoración de la prueba realizada por la Audiencia Nacional resulta estéril al traerle el Tribunal Supremo el principio general que rige la casación contencioso-administrativa relativa a la imposibilidad de revisar la interpretación que del material probatorio ha realizado la sala de instancia.