



Roj: **SAN 4055/2019 - ECLI:ES:AN:2019:4055**

Id Cendoj: **28079230062019100368**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **6**

Fecha: **17/10/2019**

Nº de Recurso: **9/2018**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SEXTA

Núm. de Recurso: 0000009 /2018

Tipo de Recurso: APELACION

Núm. Registro General : 00148/2018

Apelante: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

Apelado: D. Ambrosio

Abogado Del Estado

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

SENTENCIA EN APELACION

Ilma. Sra. Presidente:

D^a. BERTA SANTILLAN PEDROSA

Ilmos. Sres. Magistrados:

D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS

D. SANTOS GANDARILLAS MARTOS

D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAMÓN CASTILLO BADAL

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil diecinueve.

VISTO el presente recurso de apelación interpuesto por el **Abogado del Estado** contra la sentencia dictada con fecha 7 de febrero de 2018 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 en Procedimiento Abreviado núm. 102/2017-D. Ha intervenido como parte apelada D. Ambrosio , representado por el Procurador D. Roberto Alonso Verdú.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 7 de febrero de 2018 recayó sentencia en el Procedimiento Abreviado núm. 102/2017-D seguido ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 cuyo fallo era del tenor literal siguiente: " **FALLO:** ESTIMAR COMO ESTIMO el recurso contencioso administrativo deducido por D. Ambrosio , representado por el Procurador D. Roberto Alonso Verdú, frente a la Resolución del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, de fecha 9 de junio de 2017, expediente NUM000 , que desestimaba el recurso interpuesto contra



la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL DEPORTE, AEPDS, de fecha 10 de febrero de 2017, dictada en el expediente NUM001, por la que se le sancionaba por una infracción muy grave del artículo 1.e) del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje - e) La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva.- con suspensión de licencia federativa por un período de dos años, multa de 1.000 € y la anulación de los resultados obtenidos en el Concurso Nacional de Saltos 4 Estrellas, que tuvo lugar en la localidad de El Ferrol, el 27 de marzo de 2016, con la pérdida de todas las medallas, puntos, premios y todas aquellas consecuencias necesarias, para eliminar cualquier resultado obtenido en dicha competición y, en su virtud, DECLARO SU NULIDAD Y LA DE LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA, y condeno a la demandada a pasar por ello, con todos los efectos inherentes, y con imposición a la misma de las costas del presente recurso en los términos indicados".

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia interpuso el Abogado del Estado recurso de apelación, del que se dio oportuno traslado a la parte actora quien presentó escrito de oposición; remitiéndose los autos a esta Sala, ante la que se han personado en forma ambas partes, por ser la competente para conocer del recurso.

TERCERO.- Pendiente la apelación de señalamiento para votación y fallo cuando por turno le correspondiera, se fijó para ello la audiencia del día 11 de septiembre de 2019, en que ha tenido lugar.

Ha sido ponente el Ilmo. Sr. D. FRANCISCO DE LA PEÑA ELIAS, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto del recurso de apelación que ahora se enjuicia, interpuesto por el Abogado del Estado, la sentencia dictada con fecha 7 de febrero de 2018 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 en el Procedimiento Abreviado núm. 102/2017-D seguido a instancia de D. Ambrosio contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de fecha 9 de junio de 2017, desestimatoria del recurso interpuesto contra la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL DEPORTE, AEPDS, de fecha 10 de febrero de 2017, dictada en el expediente NUM001, y mediante la cual se le impuso una sanción por dopaje de suspensión de licencia federativa por un período de dos años, multa de 1.000 € y la anulación de los resultados obtenidos en el Concurso Nacional de Saltos 4 Estrellas, que tuvo lugar en la localidad de El Ferrol, el 27 de marzo de 2016, con la pérdida de todas las medallas, puntos, premios y todas aquellas consecuencias necesarias, para eliminar cualquier resultado obtenido en dicha competición.

La sentencia de instancia estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la referida resolución y dispuso lo siguiente : "FALLO: ESTIMAR COMO ESTIMO el recurso contencioso administrativo deducido por D. Ambrosio, representado por el Procurador D. Roberto Alonso Verdú, frente a la Resolución del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, de fecha 9 de junio de 2017, expediente NUM000, que desestimaba el recurso interpuesto contra la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL DEPORTE, AEPDS, de fecha 10 de febrero de 2017, dictada en el expediente NUM001, por la que se le sancionaba por una infracción muy grave del artículo 1.e) del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje - e) La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva.- con suspensión de licencia federativa por un período de dos años, multa de 1.000 € y la anulación de los resultados obtenidos en el Concurso Nacional de Saltos 4 Estrellas, que tuvo lugar en la localidad de El Ferrol, el 27 de marzo de 2016, con la pérdida de todas las medallas, puntos, premios y todas aquellas consecuencias necesarias, para eliminar cualquier resultado obtenido en dicha competición y, en su virtud, DECLARO SU NULIDAD Y LA DE LA RESOLUCIÓN QUE CONFIRMA, y condeno a la demandada a pasar por ello, con todos los efectos inherentes, y con imposición a la misma de las costas del presente recurso en los términos indicados".

Antes de abordar los concretos motivos en los que el Abogado del Estado funda su recurso conviene hacer una breve relación de los antecedentes que aparecen reflejados en la misma sentencia de instancia, que refiere que " Con fecha 2 de mayo (y no de 22 de abril de 2016), la Agencia tuvo conocimiento del Resultado Analítico Adverso producido en la muestra nº 5544942, recogida al caballo "EM VIP", del cual se declaró responsable a D. Ambrosio, durante el Concurso Nacional de Saltos 4 estrellas, que tuvo lugar en la localidad de El Ferrol. La recogida de la muestra tuvo lugar el día 27 de marzo de 2016. El interesado es poseedor de licencia federativa emitida por la Real Federación de Hípica Española (RFHE).

b) Las muestras recogidas al caballo fueron analizadas por el Laboratorio de Serveis Analítics Fundació Institut Mar d'Investigacions Mèdiques (IMIM) C/ Doctor Aiguader, 88 E - 08003 Barcelona, ubicado en Barcelona, donde fueron recibidas el día 30 de marzo de 2016, comenzándose el análisis ese mismo día y finalizándose el día 28 de abril de 2016.



El análisis de las muestras arrojó un resultado analítico adverso en la Submuestra A, tomada al caballo, en la que se detectaron las sustancias FENILBUTAZONA y OX1FENBUTAZONA en la muestra de plasma".

Ta l y como se exponía en la resolución sancionadora, dicha sustancia estaría prohibida conforme al Anexo III de la Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Presidencia del CSD, por la que se aprueba la lista de Sustancias y Métodos prohibidos en el deporte.

Ello determinó la incoación del correspondiente expediente sancionador que culminó con la resolución de 10 de febrero de 2017, de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, que impuso al Sr. Ambrosio la sanción descrita por la comisión de la infracción prevista en el apartado 1.e) del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, que sanciona como infracción muy grave " *La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva*".

La sentencia de instancia, tras rechazar los diferentes motivos impugnatorios que, con carácter previo, planteaba el actor en relación a los defectos de notificación del acuerdo sancionador y la posible caducidad del procedimiento, aborda la cuestión de la tipicidad de la conducta sancionada.

Parte para ello de algunas consideraciones generales fijadas por el Tribunal Supremo en relación al alcance de los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora, y razona lo siguiente.

"La Administración sostiene que para la tipificación de las conductas infractoras en materia de dopaje animal en el ámbito del Deporte bastan las disposiciones del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, hasta tanto no se proceda al desarrollo de las disposiciones 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, siendo este el criterio manifestado por diversas sentencias de estos Juzgados Centrales, según observó la Sra. Abogada del Estado en el acto de la vista.

La resolución impugnada constata que la Ley Orgánica no contiene una regulación en la materia pues no en vano establece en su Disposición final tercera, dedicada al desarrollo reglamentario y a la habilitación normativa, cardinal 4, que en el plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor el Gobierno deberá presentar un proyecto de Ley de lucha contra el dopaje animal, que hasta la fecha no ha visto la luz. Admite asimismo que los puntos centrales de la regulación legal distan notablemente de lo que podría imaginarse como una norma de lucha contra el dopaje animal, entre otras cosas porque el propio bien jurídico protegido sería notablemente diferente.

La resolución mantiene por otro lado que la competencia disciplinaria en este punto la retendría la Agencia Española para la Protección de la Salud en el Deporte, al decir que cuando el legislador alude al ámbito de aplicación de la ley lo hace en términos sumamente amplios, refiriéndose al ámbito del dopaje organizado o con licencia deportiva, en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por España, con el propósito de establecer un entorno en el que predominen el juego limpio, la superación personal y la realización saludable del deporte. Cuestión esta que no se discute en sede judicial y es ajena a la alegada falta de respaldo legal de la sanción impuesta.

También resulta ajeno a esta cuestión apreciar que si bien la Ley restringe el régimen sancionador a los deportistas que se definen en el artículo 10.1 de la misma, no está excluyendo de facto la aplicación de determinadas normas contenidas en la misma a los deportistas titulares de una licencia que puedan ser responsables de una infracción por dopaje animal.

Reconoce, en cambio, que la norma no recoge las infracciones de estos deportistas ni su régimen de responsabilidad, cosa que sí hace la norma reglamentaria,...

Considera bastante la demandada, a efectos de cumplir con el requisito de la predeterminación normativa de la infracción, la mención de la disposición derogatoria única del Real Decreto 63/2008, de 25 de enero, por el que se regula el procedimiento para la imposición y revisión de sanciones disciplinarias en materia de dopaje, de que el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones para la represión del dopaje, mantiene su vigencia respecto de las infracciones y sanciones relativas a la administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva, cuyo artículo 1.e) tipifica como infracción muy grave "la administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva", precepto aplicado al actor.

No cabe acoger semejantes argumentos pues lo que resulta es que no existe una norma con rango legal que contemple la conducta sancionada y que ni tan siquiera prefigure el régimen sancionar aplicable al dopaje de los animales destinados a la práctica deportiva, por lo que la sanción impuesta, con el solo soporte reglamentario



indicado, resultaría contraria al artículo 25 de la Constitución y nula de pleno derecho según el artículo 47.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .

En méritos a lo expuesto, procede la completa estimación de la demanda, sin necesidad de considerar los restantes motivos esgrimidos por el actor frente a la actuación de la Administración".

SEGUNDO.- Frente a tales consideraciones, el Abogado del Estado sostiene en su recurso de apelación que la cobertura legal de la sanción existe, y para justificarlo hace una exposición cronológica de las normas que se han ido sucediendo en torno la regulación del dopaje y que ofrecerían esa cobertura.

Así, parte de la regulación contenida en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que entiende referida a la práctica deportiva general y se aplicaría a todos los deportes, fuesen directamente realizados por el hombre o con la ayuda o a través de animales. Y, en concreto, recuerda lo dispuesto en el artículo 76.1.d) de dicha norma que sancionaría el uso de sustancias prohibidas en todos los deportes, y, por lo tanto, también en los relacionados con animales.

Destaca que al amparo de este precepto se dictó el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, de infracciones y sanciones para la represión del dopaje que contenía disposiciones específicas que regulaban el dopaje en animales.

Si bien admite que la posterior Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, del Dopaje, estaba específicamente centrada en el dopaje humano, destaca que dedicaba al dopaje animal su Disposición Adicional Primera, sobre "Protección, control y sanción del dopaje en animales", del siguiente tenor literal: "El Gobierno elaborará y remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley por el que se adapte el régimen de obligaciones y controles que se contienen en esta Ley a los animales que participen en competiciones de ámbito estatal. Sin perjuicio de lo anterior, se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que fueran necesarias en la adaptación o aplicación de las previsiones recogidas en la presente Ley al ámbito específico de la protección, control y sanción por la administración o utilización de sustancias y métodos prohibidos a animales, que intervienen en actividades y competiciones deportivas."

Tras reconocer que no se ha promulgado todavía una ley específica sobre dopaje animal, entiende que se autorizaba al Gobierno para adaptar las previsiones de la Ley al dopaje en animales con el fin de que este no quedase impune, de lo que deduce que "... hay una norma con rango de Ley Orgánica que efectivamente considera que las disposiciones legales aplicables al dopaje en humanos son esencialmente aplicables al dopaje en animales, y que por vía reglamentaria pueden adaptarse en lo que sea necesario".

En el mismo sentido abundaría, a su juicio, el Real Decreto 63/2008, de 25 de enero, que desarrolla la Ley Orgánica 7/2006, y por el cual se regula el procedimiento para la imposición y revisión de sanciones disciplinarias en materia de dopaje. Al reconocer que sólo se refiere al procedimiento para el control de dopaje en humanos, advierte el Abogado del Estado que mantiene de manera expresa la vigencia del Real Decreto 255/1996 en todo lo relativo al dopaje sobre los mismos, como se sigue de Disposición Derogatoria Única, según la cual "Queda derogado el Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, por el que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de dopaje (...). No obstante, lo anterior, el mencionado Real Decreto 255/1996 quedará en vigor respecto de las infracciones y sanciones relativas a la administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva."

Por último, se refiere a 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 de la que dice derogó la Ley Orgánica de 2007, del Dopaje, y admite que su regulación se refiere exclusivamente el dopaje en deportistas y no en animales, por no entrar dentro de su objeto.

De esta sucesión normativa deduce que la sanción de dopaje en animales sí estaría amparada por una norma con rango de Ley, entendiendo que el Real Decreto 255/1996 sigue en vigor en todo lo que concierne a esta clase de dopaje por disponerlo expresamente el Real Decreto 63/2008, hoy vigente por no haber sido derogado por la Ley Orgánica 3/2013.

Y razona finalmente que "... una interpretación contraria a lo que sostiene esta parte llevaría al completo absurdo de que en nuestro Derecho el dopaje animal sería una conducta completamente impune, cuando el legislador y la sociedad ya quisieron y vienen sancionándolo desde la promulgación en 1990 de la Ley del Deporte. Resulta contrario a la interpretación social de las normas (3.1 del Código Civil), entender que, en una sociedad en la que cada vez se presta y da más importancia al dopaje en el deporte, la utilización de sustancias en animales estaba sancionada en 1990 y no en la actualidad, máxime cuando del desarrollo normativo que hemos expuesto, lo que se aprecia es una voluntad cada vez más exhaustiva de regulación de esta materia, que ha supuesto la separación de los supuestos humano y animal a efectos de una mayor especialización, siendo ridículo entender que el dopaje animal ya no está sancionado en tanto que se promulga una ley que efectivamente ha de llegar. En



consecuencia, esta representación entiende que, habiéndose cumplido el principio de legalidad, debe revocarse la sentencia, y confirmarse íntegramente la resolución recurrida".

TERCERO.- Puesto que es una cuestión no controvertida y sobre la que la sentencia de instancia se pronuncia además de manera explícita, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina del Tribunal Constitucional que la sostiene, no insistiremos sobre la necesaria cobertura legal de las normas reglamentarias sancionadoras, y sobre el alcance del principio de legalidad en este extremo.

El objeto del recurso de apelación queda entonces limitado a determinar si el artículo del Real Decreto 255/1996, aplicado en este caso para sancionar al recurrente, tiene o no esa necesaria cobertura legal.

Y hemos de coincidir con la conclusión de la sentencia apelada en este punto por cuanto la norma con rango de Ley que ofrecía dicha cobertura, en concreto el artículo 76.1.d) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, fue derogado por el número uno de la disposición derogatoria única de la L.O. 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte.

Dicha Ley Orgánica, como reconoce de modo expreso el Abogado del Estado, solo se refiere al dopaje humano, y así se sigue de lo establecido en su Disposición Adicional Primera que, bajo la rúbrica " *Protección, control y sanción del dopaje en Animales*", determina que " *El Gobierno elaborará y remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley por el que se adapte el régimen de obligaciones y controles que se contienen en esta Ley a los animales que participen en competiciones de ámbito estatal. Sin perjuicio de lo anterior, se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que fueran necesarias en la adaptación o aplicación de las previsiones recogidas en la presente Ley al ámbito específico de la protección, control y sanción por la administración o utilización de sustancias y métodos prohibidos a animales, que intervienen en actividades y competiciones deportivas.*"

A día de hoy no se ha producido la iniciativa del Gobierno a la que se refiere esta Disposición Adicional, por lo que la sanción del dopaje de animales, desde la vigencia de la Disposición Derogatoria de la misma Ley Orgánica 7/2006, no tendría otra cobertura que la del Real Decreto 255/1996, insuficiente por su rango reglamentario.

Esta circunstancia no puede suponerse solventada por el hecho de que el vigente Real Decreto 63 /2008, de 25 de enero, que desarrolla la Ley Orgánica 7/2006, y por el cual se regula, como decíamos, el procedimiento para la imposición y revisión de sanciones disciplinarias en materia de dopaje, declare en su Disposición Derogatoria Única que el Real Decreto 255/1996 mantiene su vigencia respecto de las infracciones y sanciones relativas a la administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva. Y entendemos que no tiene esa eficacia por su insuficiente rango normativo, al tratarse también de una norma reglamentaria.

Pero es que, además, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, que a juicio del Abogado del Estado proporcionaría la cobertura legal necesaria conforme a lo que razona en su recurso, fue derogada por 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, que ya estaba en vigor cuando se produjeron los hechos a los que se refiere el presente recurso. En el propio recurso de apelación se reconoce que esta Ley Orgánica "... regula exclusivamente el dopaje en deportistas y no en animales, por no entrar dentro de su objeto".

En su Disposición Final Tercera, sobre " *Desarrollo reglamentario y habilitación normativa*", apartado 4, la Ley Orgánica 3/2013 establece que " *En el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, el Gobierno deberá presentar un proyecto de Ley de lucha contra el dopaje animal*". Presentación que no consta tampoco se haya llevado a cabo.

No podemos perder de vista que la infracción apreciada en el supuesto de autos fue la contemplada en el artículo 1.e) del Real Decreto 255/1996, de 16 de febrero, que tipificaba como infracción muy grave " *La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva*".

Las dos normas con rango de Ley que, según el recurso de apelación, habrían de proporcionar cobertura legal a la sanción impuesta por la comisión de esta infracción solo reglamentariamente prevista (el artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, primero; y la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte, que derogó dicho artículo, después) habían perdido su vigencia al tiempo de producirse los hechos sancionados (marzo de 2016). Siendo así que la Ley vigente entonces, la Ley Orgánica 13/2013, no regula el dopaje en animales, como reconoce expresamente la misma parte apelante, limitándose en su Disposición Final Tercera a requerir al Gobierno a presentar, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, un proyecto de ley de lucha contra el dopaje animal.

Trazada por el mismo legislador una clara diferencia entre el tratamiento que merece el dopaje humano y el de animales, ha de concluirse que la sanción impuesta en este caso lo ha sido por la comisión de una infracción



prevista en una norma reglamentaria que carece de cobertura legal, lo que ha de conllevar su anulación por vulneración del artículo 25 de la Constitución.

Al respecto baste recordar que, como pone de relieve la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2011, recurso de casación número 2285/2008, *"Ese artículo 25 CE, como es bien sabido, incluye dos garantías que, expuestas aquí en lo esencial, se pueden resumir en lo que continúa. Hay una garantía formal, representada por la necesidad de que los ilícitos y sus sanciones estén establecidos en normas con rango de ley, y que viene a realizar el principio de democracia en esta materia porque equivale a que la respuesta sancionadora del Estado ha de tener el aval del poder legislativo en cuanto directo representante de la soberanía nacional; y hay una garantía material, constituida por el elemento de la tipicidad, equivalente a la predefinición de los ilícitos y sus sanciones en términos de certeza, que está dirigido a dar satisfacción, también en esta materia sancionadora, al principio (igualmente constitucional) de seguridad jurídica"*.

Y la misma sentencia declara que *"... interesa traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional. Así, la sentencia del mentado Tribunal núm. 242/2005, de 10-10, dice lo siguiente: "El análisis de si se han respetado las garantías formal y material del derecho a la legalidad sancionadora debe comenzar recordando la ya consolidada doctrina de este Tribunal sobre el particular, en la que se ha reiterado que el art. 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, que es de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo y que comprende tanto una garantía formal como material. Si bien la garantía formal aparece derivada de la exigencia de reserva de Ley en materia sancionadora, sin embargo, tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley. Por tanto, la garantía formal implica que la Ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, F. 2, o 26/2005, de 14 de febrero, F. 3). La garantía material, por su parte, aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las Leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones. Por tanto, la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador (por todas, SSTC 100/2003, de 2 de junio, F. 2, y 26/2005, de 14 de febrero, F. 3)"*.

CUARTO .- Las costas de esta instancia deberán ser satisfechas por la Administración apelante en aplicación de lo establecido en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

FALLAMOS

Desestimar el recurso de apelación interpuesto por el **Abogado del Estado** contra la sentencia dictada con fecha 7 de febrero de 2018 por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 en Procedimiento Abreviado núm. 102/2017-D. sentencia que confirmamos en todos sus pronunciamientos.

Con expresa imposición de las costas causadas en esta instancia a la Administración del Estado apelante.

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 23/10/2019 doy fe.