



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 289/2021.

En Madrid, a 29 de julio de dos mil veintiuno.

Visto el recurso interpuesto por XXX en su calidad de administrador judicial de XXX, contra la resolución del Comité de Segunda Instancia de la licencia UEFA de la Real Federación Española de Fútbol de 11 de marzo de 2021, el Tribunal en el día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Con fecha 18 de mayo de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso presentado por D. XXX en su calidad de administrador judicial de XXX, contra la resolución del Comité de Segunda Instancia de la licencia UEFA de la Real Federación Española de Fútbol de 11 de marzo de 2021.

La resolución recurrida es confirmatoria de la acordada en fecha de 11 de enero de 2021 por el Comité de Control Económico de la Liga de Fútbol Profesional (LFP) en el expediente 13/2019-2020 que impone a la citada entidad la sanción de 300.000 euros por incurrir en un exceso de 113,97% del LCPD (límite de coste de plantilla deportiva) correspondiente al club al momento del cierre del mercado de invierno.

El LCPD otorgado al Club durante la temporada 2019-2020 era de 9.903.000€ y el exceso de 11.286.000 € esto es 113,97 %.

El control se efectuó al final del mercado de invierno. La sanción se basó en el estudio de la entidad E&A sobre la base de documentación entregada por el club el 31 de marzo de 2020.

El art. 78 bis 3 d) de los Estatutos Sociales de la Liga señalan como infracción muy grave:

Exceder el límite de coste de plantilla deportiva admitido por el Órgano de Validación de Presupuestos de la LIGA en el porcentaje señalado en el párrafo c) anterior, tanto para los equipos de 1ª División (un exceso superior al 4%), como para los de 2ª (un exceso superior al 8%).

El art. 78 bis 9 c) en cuanto a la sanción aplicable señala:

Por la comisión de la infracción enumerada en el apartado 3 c) de este artículo, multa por importe del 20% del exceso incurrido, con un umbral mínimo de 30.000 euros y un máximo de 300.000 euros.

Adicionalmente a lo anterior, y en el caso de que concurra por segunda vez y posteriores en la circunstancia agravante de reincidencia, suspensión del derecho de



tramitación de licencias federativas para la temporada inmediatamente posterior a la temporada en la que el Club/SAD incurrió en la infracción.

SEGUNDO. - El recurrente, si bien en el suplico del recurso solicita que se anule la sanción impuesta en el expediente 18/2019-2022 *por incurrir la misma en vulneración del principio «non bis in ídem», al existir un «bis in ídem» entre la citada sanción y la impuesta igualmente por el Comité de Control Económico de la Liga Nacional de Fútbol Profesional en el Expediente CCE 13/2019-2020.* En el cuerpo del recurso alega la infracción del principio de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, aparte de la infracción del principio *non bis in ídem* ya que entiende que existe identidad con el expediente 13/2019-2020 en que se le impuso la sanción de 300.000 euros por la misma infracción.

TERCERO. - El expediente 13/2019-2020:

Con anterioridad al expediente 18/2019-2020 se abrió el expediente sancionador 13/2019-2020 por superar al final del mercado de verano el LCPD otorgado al Club en la temporada 2019-2020 que era de 9.903.000€ y el exceso era en aquel momento de 12.048.000 €, por tanto, un exceso de 121%.

La sanción se basó en el estudio de la entidad E&A sobre la base de documentación entregada por el club el 30 de noviembre de 2019.

Se le impuso una sanción de 300.000 euros por infringir el art. 78 bis 3 d) de los Estatutos Sociales de la Liga.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Sobre la competencia del Tribunal Administrativo del Deporte:

Este procedimiento guarda similitud con los números 137 y 159 de 2014.

En el presente recurso la entidad sancionada recurre contra una resolución del Comité de Segunda Instancia de la licencia UEFA de la RFEF que confirmaba una sanción impuesta por el Comité de Control Económico de la LFP consistente en una sanción económica por tener el LCPD superior al fijado por la Liga, circunstancia contemplada como contraria al Reglamento de Control Económico de la LFP.

Así, con carácter previo a cualquier otra consideración, debe examinarse la competencia de este Tribunal Administrativo del Deporte para conocer de la solicitud efectuada por el recurrente.

A juicio de este Tribunal no es cuestión controvertida la naturaleza disciplinaria de la materia enjuiciada. Baste con analizar el conjunto de la documentación adjuntada por la RFEF para constatar de forma indubitada que el Comité de Control Económico de la



Liga de Fútbol Profesional acordó, **de conformidad con lo establecido en los artículos 78 bis de los vigentes Estatutos Sociales, la incoación del presente expediente sancionador.**

Como ya se afirmó con ocasión de la resolución de los expedientes 137 y 159 de 2014, a criterio de este Tribunal no puede existir duda alguna de que estamos ante una materia disciplinaria y de que la misma se suscita en el ámbito de relaciones entre una entidad deportiva (en este caso una SAD), los órganos de una Liga, los de una Federación y en el contexto del deporte.

En el mencionado contexto deportivo se adoptan decisiones disciplinarias o con relevancia disciplinaria de las que se derivan sanciones sujetas a la competencia de este Tribunal, pero también se imponen otras sanciones disciplinario-deportivas respecto de las que este Tribunal no resulta competente. Por tanto, no todas las acciones disciplinarias en el contexto del deporte son objeto de revisión por parte de este Tribunal. Debe analizarse, por tanto, si en este caso concreto, de evidente naturaleza disciplinaria, se está o no ante un supuesto de los sometidos al ámbito competencial de este Tribunal.

Para dilucidar esta cuestión deben analizarse de manera paralela dos aspectos que resultan o pueden resultar relevantes para la resolución del tema planteado, en particular, el análisis de las competencias de los órganos que han dictado las presentes resoluciones y, como no puede ser de otra manera, la naturaleza y el alcance de las normas aplicadas.

El art. 84 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, establece que el Tribunal Administrativo del Deporte (antes CEDD) cuenta entre sus funciones, la de ...Decidir en última instancia, en vía administrativa, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, entre las que se incluyen las del artículo 73 de la propia ley y la prevista en el artículo 6 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, todos ellos en relación con la Disposición Adicional Cuarta 2 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva. Igualmente es de aplicación el artículo 1 del Real Decreto 53/2014 de 31 de enero.

No hay duda de que el Tribunal es competente para resolver en última instancia administrativa las cuestiones disciplinarias que sean de su competencia. Debemos fijarnos en que es la propia redacción de la ley la que determina que existen cuestiones disciplinarias deportivas que sí son de su competencia, pero *sensu contrario* deben existir otras que no lo serán.

A estos efectos, el artículo 73 de la Ley del Deporte delimita las materias disciplinarias que deben entenderse incluidas en el régimen de la propia ley, y que en consecuencia pierden su naturaleza estrictamente privada para entrar a formar parte de un régimen jurídico específico en el marco de las funciones públicas delegadas y como consecuencia imbuida de una naturaleza jurídico-pública evidente y revisable por los órganos o entes de tutela. El precepto establece que, a los efectos de esta ley, la disciplina deportiva "...se extiende a las infracciones de las reglas del juego o



competición y normas generales deportivas tipificadas en esta Ley, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de Clubes deportivos, Ligas profesionales y Federaciones deportivas españolas...”

En el presente caso, no hay duda de que no se trata de la aplicación de las reglas de juego o competición, de manera que sólo estaría sujeto a la ley y a las consecuencias que se derivan de la misma, si estuviéramos ante una infracción a las normas generales deportivas, siempre que las mismas estén tipificadas en la ley, en las disposiciones de desarrollo y en los Estatutos de los Clubes, de las Ligas y de las Federaciones.

No hay duda alguna tampoco de que existe una tipificación de la infracción en los Estatutos Sociales de la Liga de Fútbol Profesional que es una de las fuentes reguladoras habilitadas a tenor de la Ley. Sin embargo, el principio de legalidad exige que las infracciones en el contexto de la actividad deportiva publicada se encuentren previstas en la ley (norma con rango de ley) y desarrolladas en sus normas reglamentarias; sólo así la infracción puede ser sancionada en el marco de la potestad de funciones públicas de las que están imbuidas las Federaciones, y en su caso, las Ligas Profesionales.

Es por ello por lo que debemos acudir necesariamente al artículo 76 de la Ley del Deporte, y en concreto a su apartado 3 que dice:

“Además de las enunciadas en los apartados anteriores y de las que se establezcan por las respectivas ligas profesionales, son infracciones específicas muy graves de los clubes deportivos de carácter profesional y, en su caso, de sus administradores o directivos:

- a) El incumplimiento de los acuerdos de tipo económico de la liga profesional correspondiente.”*

En igual sentido, el artículo 16 del Real Decreto 1591/92 de 23 de diciembre.

Lo anterior obliga a analizar si los presuntos incumplimientos imputados a la recurrente se corresponden con “el incumplimiento de los acuerdos de tipo económico de la liga profesional” o, por el contrario, responden a otra naturaleza.

Debe dilucidarse si estamos ante una función privada de tutela y control de sus asociados como defiende la RFEF, o estamos ante una materia disciplinaria por tratarse de un incumplimiento de acuerdos en materia económica de una SAD en el marco de una Liga Profesional.

Si bien no puede negarse en absoluto la capacidad de control y tutela de la Federación sobre sus clubes y que la misma debe encuadrarse en el contexto del artículo 4 de los Estatutos de la RFEF, y como consecuencia deba aplicarse sobre la misma un régimen jurídico de naturaleza privada, no lo es menos que el mismo artículo que cita la Federación dice una cosa completamente distinta a la que se le quiere hacer decir.

El artículo 4 apartado g) dice textualmente:



*“Tutelar, controlar y supervisar a sus asociados, funciones que serán extensivas, excepto tratándose de clubs adscritos a la Liga Nacional de Fútbol Profesional, **a la actividad económica de los mismos**”*

Son los mismos Estatutos de la RFEF los que “excluyen” entre sus facultades propias o competencias la supervisión económica de los clubes o sociedades adscritos a la Liga de Fútbol Profesional.

Las medidas sancionadoras se han aplicado en atención a lo previsto en el artículo 78 bis de los Estatutos de la Liga de Fútbol Profesional y todo ello en el marco del Reglamento de control económico de los Clubes y Sociedades Anónimas Deportivas afiliados a la Liga Nacional de Fútbol Profesional.

De la lectura del preámbulo del Reglamento se desprenden dos cosas claras:

- 1- Que la Liga y la RFEF acuerdan la implantación de manera consensuada y acordada del Reglamento en cuestión en el marco de la ley del Deporte 10/90, al otorgar a las ligas profesionales la competencia exclusiva sobre el desempeño de las funciones de tutela, control y supervisión económica de sus asociados.
- 2- Que el Reglamento tiene por objeto establecer las normas de supervisión y control económico-financiero aplicables a los Clubes y SADs que disputan las competiciones de carácter profesional y ámbito estatal organizadas por la LFP en coordinación con la RFEF.

De todo lo expuesto hasta este momento, no parece que este tipo de medidas puedan escaparse, por mucho que sea totalmente cierto que forman parte de un sistema de supervisión y control de los miembros asociados, de la consideración de normas de verificación de un incumplimiento de un acuerdo de tipo económico. En efecto, en realidad lo que sanciona la Liga de Fútbol Profesional y ratifica la RFEF, es un incumplimiento de los acuerdos económicos adoptados por la Liga en relación con sus clubes. Si no se produjera un incumplimiento de unos acuerdos de tipo económico la Liga no podría sancionar.

En este punto merece la pena traer a colación lo que dice el Preámbulo de la normativa aplicada:

La LFP, a través de sus órganos de gobierno, ha reconocido la similitud de los objetivos de las nuevas reglas UEFA con las aspiraciones de los Clubes y las Sociedades Anónimas Deportivas (“SADs”) pertenecientes a las categorías del fútbol profesional español y la especial necesidad de implementar mecanismos de control económico aplicables a todas las entidades afiliadas con total y absoluta independencia de que se encuentren en situación concursal.

Como consecuencia de esta consideración, las Juntas de División de ambas categorías resolvieron crear sendos Comités de Control Económico, con la finalidad de estudiar y proponer un sistema de supervisión económica aplicable a todos los Clubes y SADs afiliados que diera respuesta a dichas consideraciones.



Resulta así difícil de comprender a que “otro tipo” de incumplimientos de los acuerdos económicos de la liga podría referirse la Ley del Deporte, distintos de los aquí analizados cuando se refiere a los sometidos a la disciplina “publicada”.

El objeto del recurso es una sanción disciplinaria por el incumplimiento de los acuerdos económicos de la LFP y a criterio de este Tribunal resulta imposible desgajarlo de la previsión legal del artículo 76 -3 apartado a) de la Ley del Deporte. Siendo así, este Tribunal debe declararse competente para resolver el recurso.

SEGUNDO. - Sobre la inexistencia de vulneración del principio non bis in ídem:

Determinada la competencia del TAD para revisar el presente recurso debemos entrar sobre el fondo de este.

Las vulneraciones alegadas por el recurrente se remiten a la vulneración del principio non bis in ídem, para ello partimos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 108/2004 en cuyo Fundamento Jurídico cuarto reproduce la jurisprudencia existente sobre dicho principio:

el principio de non bis in ídem se configura como un derecho fundamental del ciudadano frente a la decisión de un poder público de castigarlo por unos hechos que ya fueron objeto de sanción, como consecuencia del anterior ejercicio del ius puniendi del Estado» y «que irrogada una sanción, sea ésta de índole penal o administrativa, no cabe, sin vulnerar el mencionado derecho fundamental, superponer o adicionar otra distinta, siempre que concurren las tan repetidas identidades de sujeto, hechos y fundamento. Es este núcleo esencial el que ha de ser respetado en el ámbito de la potestad punitiva genéricamente considerada, para evitar que una única conducta infractora reciba un doble reproche afflictivo» ([STC 177/1999, de 11 de octubre \[RTC 1999, 177\]](#), FF. 3 y 4).

También hemos dicho que la garantía de no ser sometido a bis in ídem se configura como un derecho fundamental, que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento (por todas, [SSTC 159/1985, de 27 de noviembre \[RTC 1985, 159\]](#), F. 3, y [204/1996, de 16 de diciembre \[RTC 1996, 204\]](#), F. 2). De ello deriva que la falta de



reconocimiento del efecto de cosa juzgada puede ser el vehículo a través del cual se ocasiona la lesión ([STC 66/1986, de 26 de mayo \[RTC 1986, 66\]](#), F. 2), pero no es requisito necesario para su producción ([STC 154/1990, de 15 de octubre \[RTC 1990, 154\]](#), F. 3).

La garantía material de no ser sometido a bis in ídem sancionador tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada ([SSTC 154/1990, de 15 de octubre, F. 3, y 177/1999, de 11 de octubre \[RTC 1999, 177\]](#), F. 3), en cuanto dicho exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, pues la suma de la pluralidad de sanciones crea una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializa la imposición de una sanción no prevista legalmente.

En definitiva, este principio veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento» ([STC 2/1981, de 30 de enero \[RTC 1981, 2\]](#), F. 4; reiterado entre muchas en las [SSTC 66/1986, de 26 de mayo \[RTC 1986, 66\]](#), F. 2, y [204/1996, de 16 de diciembre \[RTC 1996, 204\]](#), F. 2)

Si aplicamos la jurisprudencia señalada, vemos que sí existe coincidencia en cuanto al sujeto y al fundamento, pero no en cuanto al hecho, que es distinto en el expediente 13 del previsto en el expediente 19.

En el expediente 13 se refiere a un descuadre de un 121% en relación con el límite autorizado según los datos suministrados a 30 de noviembre de 2019 coincidiendo con el cierre del mercado de verano y el expediente 18 se refiere a un descuadre de un 113,97% en relación con el límite autorizado según los datos suministrados a 31 de marzo de 2020 coincidiendo con el cierre del mercado de invierno.

El dato de que surja de la revisión de las cuentas del club y que se aplique el mismo precepto no implica que nos encontremos ante el mismo hecho, ya que este es distinto en uno y otro expediente.

Si admitiéramos el argumento empleado por el recurrente, podría producirse un fraude de ley ya que el club podría mantener e incrementar el porcentaje de



incumplimiento del límite permitido a lo largo de la temporada sabiendo que sólo recibiría una única sanción.

Por último, las alegaciones sobre la vulneración del principio de tipicidad y de legalidad se reconducen a la vulneración del principio de non bis in ídem, como reconoce el recurrente al concretar el suplico del recurso.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal en la sesión celebrada el día de la fecha

ACUERDA

DESESTIMAR el recurso presentado por D. XXX en su calidad de administrador judicial de XXX, contra la resolución del Comité de Segunda Instancia de la licencia UEFA de la Real Federación Española de Fútbol de 11 de marzo de 2021

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

