

Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 211/2025

En Madrid, a 29 de enero de 2025 se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso presentado por D. XXX, en nombre y representación del XXX contra la Resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, de XXX, que confirmó la Resolución del Comité de Disciplina de XXX.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Ha tenido entrada en este Tribunal el recurso interpuesto por D. XXX, en nombre y representación del XXX contra la Resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol (en adelante, RFEF), XXX, que confirmó la Resolución del Comité de Disciplina de XXX, que acordó sancionar al XXX por una infracción del artículo 69.1.c), en relación con los artículos 15 y 114, del Código Disciplinario de la RFEF, con multa de XXX, por los hechos denunciados que ocurrieron durante el partido correspondiente a la Jornada XXX celebrado el día XXX, entre el XXX y el XXX.

En el transcurso del partido, tal y como refiere la denuncia de la Liga Nacional de Fútbol Profesional, los hechos fueron los siguientes:

- 1.- XXX
- 2.- XXX
- 3.- XXX
- 4.- XXX”

SEGUNDO. Instruido el expediente disciplinario, el Comité de Disciplina de la RFEF impuso una multa de XXX al club recurrente, por la infracción regulada en los artículos 69.1.c), 15 y 114 del Código Disciplinario de la RFEF.

El club recurrente presentó recurso de apelación ante el Comité de Apelación de la RFEF, que confirmó la resolución del Comité de Competición.

TERCERO. Contra dicha resolución el XXX presenta recurso ante este Tribunal Administrativo del Deporte, reproduciendo las alegaciones que ya hizo valer tanto ante el Comité de Competición como ante el Comité de Apelación.

Argumenta que al club le «*resulta imposible controlar lo que sus aficionados puedan expresar dentro de sus límites de libertad de expresión como derecho fundamental de cualquier ciudadano español. Un Club como el nuestro, puede proceder a ciertos protocolos de actuación relacionados con el control de los espectadores, evitando que porten objetos considerados peligrosos o que podrían poner en riesgo la seguridad de dicho individuo o del resto de espectadores, pero lo que no podemos es limitar la entrada a personas que consideramos que puedan entrar en el terreno de la difamación más allá de su libertad de expresión*». Considera el

recurrente que no hay culpabilidad por su parte, toda vez que, junto a otras medidas preventivas (como cacheos, control de bolsos/bolsas/mochilas y revisión de pancartas, bufandas y objetos similares), se llevó a cabo la activación de la megafonía para activar el protocolo sobre la violencia verbal, informando a los espectadores que el Club XXX está en contra de todo acto de racismo, xenofobia y violencia en el deporte y, además, que al club le resulta imposible identificar a las personas que han podido emitir dichos cánticos.

En consecuencia, solicita a este Tribunal Administrativo del Deporte:

“revocar dichas resoluciones, acordando que XXX no puede ser sancionado por los hechos denunciados, y de manera subsidiaria, en caso de estimarse responsabilidad del Club, la sanción económica corresponda al mínimo de la horquilla legal”.

CUARTO. Solicitado informe y expediente administrativo a la RFEF este fue remitido al Tribunal.

QUINTO. Concedido trámite de audiencia al recurrente con el resultado que consta en el expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer este recurso con arreglo a lo establecido en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, en concordancia con lo previsto en el artículo 84.1 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en los artículos 6.2 c) y f), y 52.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, así como en el artículo 1.a) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte.

SEGUNDO. El recurrente tiene legitimación activa para interponer el recurso contra la resolución objeto de impugnación, por ser titular de derechos e intereses legítimos afectados por ella.

TERCERO. El recurso ha sido interpuesto en plazo y forma y en su tramitación se han observado las exigencias de remisión del expediente y emisión del informe, así como de vista del expediente.

CUARTO. Según ha sido ya expuesto en los antecedentes de la presente Resolución, los hechos que han sido objeto de sanción son una serie de cánticos entonados durante el partido por un considerable número de aficionados.

El Comité de Disciplina del RFEF en su Resolución de 11 de junio de 2025 dispone en su Fundamento Jurídico Quinto, respecto a las medidas adoptadas por el recurrente:

«En este punto, este Comité de Disciplina debe señalar, en definitiva, en línea con lo mantenido por el Sr. Instructor, que este no ha probado en el curso del expediente haber sido lo suficientemente diligente en la implementación efectiva de todas aquellas medidas que son necesarias para impedir que se produzcan este tipo de comportamientos y para mitigar sus efectos una vez que se producen, no habiendo quedado probado que se adoptasen otras medidas reactivas que le son exigibles. En particular, no ha quedado probado que el club haya colaborado proactiva y eficazmente en la identificación de, al menos, parte de los aficionados autores de los

cánticos. Se trata por lo demás de una obligación impuesta por el artículo 3.2.g) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. La letra c) del mismo artículo obliga a los organizadores de competiciones deportivas a “adoptar las medidas necesarias para el cese inmediato de las actuaciones prohibidas, cuando las medidas de seguridad y control no hayan logrado evitar o impedir la realización de tales conductas”.

A la exigencia a los clubes de la implementación de esas medidas (mensajes condenatorios, identificación de las personas involucradas en los hechos que dan lugar al expediente) se ha referido recientemente el TAD en su resolución de 14 de septiembre de 2023 (dictada en el marco del expediente núm. 110/2023)».

Este Tribunal Administrativo del Deporte comparte la valoración del Comité de Disciplina de la RFEF, y si bien fueron adoptadas algunas medidas por parte del club recurrente cuando tuvieron lugar los cánticos, las mismas no fueron suficientes, por lo que no se considera que exista una actuación plenamente diligente del club recurrente.

Esta alegación debe ser examinada necesariamente a la luz del artículo 15 del Código Disciplinario, que señala:

“Cuando con ocasión de un partido se altere el orden, se menoscabe o ponga en peligro la integridad física de los árbitros, jugadores, técnicos o personas en general, se causen daños materiales o lesiones, se produzca invasión del terreno de Juego, se exhiban símbolos o se profieran cánticos o insultos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes, o se perturbe notoriamente el normal desarrollo del encuentro, incurrirá en responsabilidad el club organizador del mismo, salvo que acredite el cumplimiento diligente de sus obligaciones y la adopción de las medidas de prevención exigidas por la legislación deportiva para evitar tales hechos o mitigar su gravedad.

El organizador del encuentro será también responsable cuando estos hechos se produzcan como consecuencia de un mal funcionamiento de los servicios de seguridad por causas imputables al mismo”.

Por tanto, el invocado artículo 15 del Código Disciplinario impone a los clubes organizadores de los eventos deportivos una obligación de medios, que les exige una actuación diligente para evitar comportamientos indebidos, o que, una vez producidos, se repitan a lo largo del encuentro. En el presente caso, el Comité de Apelación en su Resolución de XXX, atiende a estas alegaciones en su Fundamento Jurídico Tercero en los siguientes términos:

Asimismo, hay que recordar la doctrina del TAD que, en repetidas ocasiones, por ejemplo, en su resolución de 9 de enero de 2025, expediente 297/2024, insiste: “Este Tribunal Administrativo del Deporte, discrepa de las afirmaciones del recurrente entendiendo los cánticos proferidos dentro de la libertad de expresión y considera que el explícito contenido de los cánticos deja poco margen de interpretación, y es que los mismos quedan fuera del ámbito de la libertad de expresión, pues dado su contenido, de innecesaria repetición, se considera que atentan directamente y sin ningún género de dudas contra valores tradicionalmente asociados al deporte, a saber: igualdad y no discriminación, promoción de la paz y la concordia, el respeto, la solidaridad, el compañerismo, el juego limpio, etc., entre otros recogidos tanto en la Ley del Deporte como en la Carta Olímpica.”

En este sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1987, de 27 de octubre, señaló que la libertad de expresión “debe enjuiciarse sobre la base de distinguir radicalmente, a pesar de la dificultad que comporta en algunos supuestos, entre información de hechos y valoración de conductas personales y, sobre esta base,

excluir del ámbito justificador de dicha libertad las afirmaciones vejatorias para el honor ajeno en todo caso innecesarias para el fin de la formación pública en atención al cual se garantiza constitucionalmente su ejercicio”.

Alega también el recurrente que adoptó las medidas preventivas y reactivas a fin de que cesarían las conductas que se estaban produciendo, y habiendo sido efectivas dichas medidas, entiende que no procede la imposición de la sanción.

Al respecto, este Tribunal coincide con la valoración que realiza el Comité de Disciplina cuando afirma:

Así, de acuerdo con la doctrina elaborada por el TAD, el artículo 15 impone una obligación de medios, no de resultado. El cumplimiento de esa obligación no solo debe ir encaminado a la evitación de los cánticos, que difícilmente pueden ser evitables en todos los casos, sino que también debe concretarse en la adopción de medidas de carácter reactivo. Esto es, adoptadas con posterioridad al acaecimiento de estos. Entre ellas y en particular, la colaboración eficaz en la identificación y expulsión del recinto de los autores de los cánticos y la emisión inmediata de mensajes condenatorios de los cánticos cada vez que estos se producen.

En este punto, este Comité de Disciplina debe señalar, en definitiva, en línea con lo mantenido por el Sr. Instructor, que el club expedientado no ha probado en el curso del expediente haber sido lo suficientemente diligente en la implementación efectiva de todas aquellas medidas que son necesarias para impedir que se produzcan este tipo de comportamientos y para mitigar sus efectos una vez que se producen, no habiendo quedado probado que se adoptasen otras medidas reactivas que le son exigibles. En particular, no ha quedado probado que el club haya colaborado proactiva y eficazmente en la identificación de, al menos, parte de los aficionados autores de los cánticos. Se trata por lo demás de una obligación impuesta por el artículo 3.2.g) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. La letra c) del mismo artículo obliga a los organizadores de competiciones deportivas a “adoptar las medidas necesarias para el cese inmediato de las actuaciones prohibidas, cuando las medidas de seguridad y control no hayan logrado evitar o impedir la realización de tales conductas”.

A la exigencia a los clubes de la implementación de esas medidas (mensajes condenatorios, identificación de las personas involucradas en los hechos que dan lugar al expediente) se ha referido recientemente el TAD en su resolución de 14 de septiembre de 2023 (dictada en el marco del expediente núm. 110/2023).

Sobre este punto, hay que reiterar la positiva valoración que a este Tribunal Administrativo del Deporte merece todo intento o acción de los clubes encaminados a erradicar la violencia en el deporte. Pero igualmente hay que insistir en el hecho de que resulta exigible a los clubes la eficacia real de dichas medidas, que únicamente puede ser evidenciada por el resultado final de su adopción. En este caso, ni los mensajes emitidos por megafonía ni los controles realizados en el acceso al estadio pudieron evitar la realización y reiteración de las conductas sancionadas, ni se realizó ninguna actuación en orden a la identificación de las personas autoras de dichos cánticos cuando su situación en el estadio era identificable al estar ubicados en una grada concreta, ni tampoco consta que se hayan incoado por el Club expedientes disciplinarios a los titulares de los abonos ubicados en las gradas desde las que se profirieron dichos cánticos, y más aun teniendo en cuenta como expresa el propio

recurso que «durante el transcurso de todos los partidos siempre tenemos desplegado agentes de seguridad en la zona desde la que se emitieron los cánticos objeto del presente expediente. Dichas personas se encuentran desplegadas en esas zonas, pero ello no conlleva que puedan escuchar perfectamente los cánticos emitidos por la grada y, mucho menos, de las personas exactas de las que provienen dichos cánticos, con la finalidad de identificar y expulsar a los emisores».

Igualmente, como también señala la resolución federativa, es necesario tener en cuenta a este respecto que la Ley 19/2007, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte dispone en su artículo 3, referente a las medidas para evitar las citadas conductas, lo siguiente:

“1. Con carácter general, las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos deberán adoptar medidas adecuadas para evitar la realización de las conductas descritas en los apartados primero y segundo del artículo 2, así como para garantizar el cumplimiento por parte de los espectadores de las condiciones de acceso y permanencia en el recinto que se establecen en el capítulo segundo de este título.

2. Corresponde, en particular, a las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos:

a) Adoptar las medidas de seguridad establecidas en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo.

b) Velar por el respeto de las obligaciones de los espectadores de acceso y permanencia en el recinto, mediante los oportunos instrumentos de control.

c) Adoptar las medidas necesarias para el cese inmediato de las actuaciones prohibidas, cuando las medidas de seguridad y control no hayan logrado evitar o impedir la realización de tales conductas.

(...)

g) Colaborar activamente en la localización e identificación de los infractores y autores de las conductas prohibidas por la presente Ley (...).”

Junto a lo anterior, debe traerse a colación lo previsto en el artículo 7 del citado cuerpo legal, referido en este caso a las condiciones de permanencia en el recinto:

“1. Es condición de permanencia de las personas espectadoras en el recinto deportivo, en las celebraciones deportivas, el no practicar actos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes, o que inciten a ellos, conforme a lo definido en los apartados primero y segundo del artículo 2 de la presente Ley; en particular:

a) No agredir ni alterar el orden público.

b) No entonar cánticos, sonidos o consignas racistas o xenófobos, de carácter intolerante, o que inciten a la violencia o al terrorismo o supongan cualquier otra violación constitucional.

[...]

3. *El incumplimiento de las obligaciones descritas en los apartados anteriores implicará la expulsión inmediata del recinto deportivo por parte de las fuerzas de seguridad, sin perjuicio de la posterior imposición de las sanciones eventualmente aplicables.*

4. *Las personas espectadoras y asistentes a las competiciones y espectáculos deportivos vendrán obligados a desalojar pacíficamente el recinto deportivo y abandonar sus alrededores cuando sean requeridos para ello por razones de seguridad o por incumplimiento de las condiciones de permanencia referidas en el apartado primero.”*

Nos remitimos a la Resolución 44/2020, de 30 de abril, donde este Tribunal se manifiesta como sigue: *“Por otro lado, es importante reseñar a los efectos de la responsabilidad del club que este Tribunal ya ha puesto de manifiesto en otras ocasiones (...) y en cuyo caso la responsabilidad del club sólo podría fundamentarse en la culpa in vigilando, puesto todo ello en conexión con el artículo 28.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (...) Este Tribunal, echa en falta en el presente caso medidas concretas y más contundentes además de directamente relacionadas con los cánticos emitidos (...). Se limitan a señalar una serie de medidas de seguridad generalizadas que son las que, por otra parte, parece que se adoptan en cualquier estadio y con carácter general, se produzcan o no las conductas como las que dieron lugar al expediente. Este Tribunal ha venido exigiendo medidas más específicas como, por ejemplo (vid. Expediente núm. 154/2017), la identificación de los autores materiales de los cánticos o su expulsión, recordando que el Reglamento de acceso y permanencia para los espectadores establece como incumplimiento de la condición de permanencia en el estadio (...) de donde se deduce una medida que podría haberse adoptado, lo que no consta que se hiciera”.*

Por tanto, la actuación realizada por el club recurrente durante y con posterioridad al encuentro disputado fue claramente ineficaz en relación a sus obligaciones legalmente impuestas, no consiguiendo ni evitar ni mitigar los cánticos que se escucharon en el estadio en distintos momentos de la celebración del partido.

Por lo que se refiere a la libertad de expresión de los aficionados dentro del estadio y las alegaciones mantenidas en el presente recurso: *“el hecho de que existan cánticos de “tonto, tonto” no podría considerarse como un delito de odio, estando en el terreno de la libertad de expresión de cada uno de los aficionados que, llevados por una situación puntual de estrés, podrían emitir esas valoraciones personales al resto del Estadio”*.

Este Tribunal Administrativo del Deporte discrepa de las afirmaciones del recurrente entendiendo los cánticos proferidos dentro de la libertad de expresión y considera que el explícito contenido de los cánticos deja poco margen de interpretación, y es que los mismos quedan fuera del ámbito de la libertad de expresión, pues dado su contenido, de innecesaria repetición, se considera que atentan directamente y sin ningún género de dudas contra valores tradicionalmente asociados al deporte, a saber: igualdad y no discriminación, promoción de la paz y la concordia, el respeto, la solidaridad, el compañerismo, el juego limpio, etc., entre otros recogidos

tanto en la Ley del Deporte como en la Carta Olímpica, los cuales, constituyen el acervo inmaterial de lo que se ha venido en denominar “*dignidad y decoro deportivos*”, que es el bien jurídico protegido por la norma. Esta es la tesis que subyace en otros pronunciamientos, como los expedientes del TAD núm. 60/2018, núm. 40/2022, núm. 192/2022, núm. 107/2023, núm. 123/2023, entre otros.

Precisamente, la doctrina del Tribunal Constitucional en supuestos de colisión entre la libertad de expresión y el derecho al honor ha señalado que aquella libertad no comprende frases ni alusiones injuriosas o que comporten descrédito, difamación, desprestigio, menosprecio o insulto, entendiendo por tal la expresión material y formal injuriosa innecesaria para el mensaje emitido. Y es que debe entenderse que son ciertamente injustificables las afirmaciones vejatorias para el honor ajeno, y particularmente, si están hechas fuera de contexto y nada tienen que ver con los hechos acaecidos. En este caso concreto, los cánticos vejatorios producidos ninguna relación guardan con el encuentro que se disputa haciendo referencia a terceros con los que no existía ninguna vinculación.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1987, de 27 de octubre, señaló que la libertad de expresión “*debe enjuiciarse sobre la base de distinguir radicalmente, a pesar de la dificultad que comporta en algunos supuestos, entre información de hechos y valoración de conductas personales y, sobre esta base, excluir del ámbito justificador de dicha libertad las afirmaciones vejatorias para el honor ajeno en todo caso innecesarias para el fin de la formación pública en atención al cual se garantiza constitucionalmente su ejercicio*”.

El Tribunal Administrativo del Deporte confirma la calificación del Comité de Disciplina Deportiva. Ciertamente, dispone el artículo 69.1.c) del Código Disciplinario lo siguiente:

“Se entiende por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el fútbol: (...) c) La entonación de cánticos que inciten a la violencia o constituyan manifiesto desprecio a las personas que intervienen en el encuentro.”

En relación con el tipo infractor anterior, dispone el artículo 114 del Código Disciplinario lo siguiente:

“La pasividad en la represión de las conductas violentas, xenófobas e intolerantes y de las conductas descritas en el artículo 70, cuando por las circunstancias en las que se produzcan no puedan ser consideradas como infracciones muy graves conforme al apartado anterior será considerada como infracción de carácter grave y podrán imponerse las siguientes sanciones: (...)”

El tipo de cánticos unida a la reiteración de los cánticos durante la disputa del encuentro, evidencia que la norma que da total respuesta al significado de antijuridicidad de la conducta es el artículo 69.1.c) en relación con el artículo 114 del Código Disciplinario, pues no nos hallamos ante actos notorios y públicos que se limiten a atentar contra la dignidad o el decoro deportivos, sino que, además de ello, sin duda incitan a la violencia y constituyen manifiesto desprecio a las personas que intervienen en el encuentro.

En consecuencia, y en coherencia con el asentado criterio de este Tribunal, debe procederse a la desestimación de presente motivo de recurso formulado por el XXX.

En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte

ACUERDA

DESESTIMAR el recurso interpuesto por D. XXX, en nombre y representación del XXX contra la Resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, de XXX, que confirmó la Resolución del Comité de Disciplina de XXX.

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