



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 35/2022 TER

En Madrid, a 2 de septiembre de 2022, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso interpuesto por D. XXX , según poder notarial a su favor otorgado, en nombre y representación de la entidad REAL XXX , SAD (en adelante XXX) respecto de la sanción de clausura parcial de sus instalaciones deportivas por un parcial por período de dos partidos prevista en el artículo 108.4 del Código Disciplinario, al considerarle autor de la infracción grave consistente en la omisión de las medidas de seguridad, impuesta por resolución de fecha 31 de enero de 2022 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol (en adelante RFEF) dictada estimando parcialmente el recurso interpuesto frente a la resolución del Juez Único de competición de fecha 19 de enero de 2022.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 31 de enero de 2022 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal solicitud del XXX formulando recurso frente a la resolución del Comité de Apelación de la RFEF de 31 de enero de 2022, notificada el mismo día, en la que se acuerda:

“Estimar parcialmente el recurso del Real XXX , contra la Resolución de fecha 19 de enero de 2022 del Juez Disciplinario de Competición, imponiendo al Real XXX , SAD la sanción de clausura parcial de sus instalaciones deportivas por un periodo de dos partidos prevista en el artículo 108.4 del Código Disciplinario, al considerarle autor de la infracción grave consistente en la omisión de las medidas de seguridad, todo ello en los términos detallados en el cuerpo de la presente resolución.”

El 1 de febrero de 2022 tuvo entrada en el en el Registro de este Tribunal escrito del club recurrente por el que interpuso recurso frente a la citada resolución del Comité de Apelación porque *“a pesar de la estimación parcial por parte del Comité de Apelación del recurso presentado por REAL XXX , entiende esta Parte que la Resolución del Comité de Apelación es contraria a derecho y a los intereses de mi representada”* y reiterando la solicitud de medidas cautelares.

Segundo. Con fecha 4 de febrero de 2022, por la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia se remitió a este Tribunal comunicación en los siguientes términos:

“La Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (en adelante, esta Comisión) ha tenido conocimiento, en su reunión de fecha 3 de febrero de 2022, de la interposición de un recurso ante ese Tribunal por parte del Real XXX contra la Resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) mediante la que se



acuerda “Estimar parcialmente el recurso del Real XXX , contra la resolución de fecha 19 de enero de 2022 del Juez Disciplinario de Competición, imponiendo al Real XXX , SAD la sanción de clausura parcial de sus instalaciones deportivas por un periodo de dos partidos (...)”.

En relación con ello, cabe señalar que el artículo 38 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, establece que “2. Cuando a una misma persona física o jurídica y con identidad de hechos le resulten simultáneamente de aplicación sanciones administrativas y disciplinarias previstas en los títulos segundo y tercero de la presente Ley, será de tramitación preferente el procedimiento administrativo sancionador previsto en el título segundo. Cometido el hecho infractor en que pueda producirse concurrencia de responsabilidad administrativa y disciplinaria, el órgano competente para la instrucción de cada uno de los procedimientos vendrá obligado a iniciarlo y a notificar la incoación del expediente al órgano recíproco, administrativo o federativo, según el caso.

3. Cuando un órgano federativo reciba la notificación de incoación de un expediente administrativo sancionador relativo a sujetos y hechos idénticos a los que están dando lugar a la tramitación de un expediente disciplinario, suspender la tramitación del procedimiento, notificándolo al órgano administrativo que tramite el procedimiento administrativo sancionador. Caso de que no exista identidad de sujetos, hechos o fundamentos jurídicos podrá no obstante continuar la tramitación del procedimiento”. A la vista de lo indicado, teniendo en cuenta que esta Comisión acordó en su reunión de 20 de enero de 2022 elevar propuesta de apertura de expediente disciplinario al Secretario de Estado de Seguridad y a los efectos del artículo 38.3, se dirigieron sendas comunicaciones al Juez Disciplinario de Competición y al Secretario General de la RFEF, respectivamente, ese mismo día (se adjuntan).

Posteriormente, esta Comisión tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación de la Resolución del Comité de Apelación de la RFEF ya indicada y, nuevamente, en virtud de lo dispuesto en el citado artículo 38.3 remitió comunicación a dicho Comité con fecha 31 de enero de 2022 señalando la incoación de expediente sancionador por el Secretario de Estado de Seguridad con fecha 27 de enero de 2022 (se adjunta).”

Tercero.- Con fecha 4 de febrero de 2022, este Tribunal adoptó resolución por la que declaró la suspensión automática de la sanción de clausura parcial de sus instalaciones deportivas por un periodo de dos partidos, en virtud del artículo 30.3 del Real Decreto 1591/1992.

Cuarto.- Con fecha 14 de julio de 2022 tuvo entrada escrito del Real XXX por el que pone en conocimiento del Tribunal que:

“IV. ...el 4 de julio de 2022, la instructora nombrada por la Secretaría General de Estado de Seguridad para conocer del expediente sancionador nº 859/2022 formuló la siguiente propuesta de resolución: imposición al REAL XXX S.A.D. de una sanción consistente en multa de 60.000,01 euros. Importe que, con las reducciones previstas legalmente, quedaría establecida en 36.000,01 euros.



V. *Que, en el día de ayer, 13 de julio de 2022, mi representada procedió a abonar los 36.000,01 euros en los que quedó establecida la sanción tras las mencionadas reducciones previstas normativamente.*

A los efectos oportunos, se acompaña al presente escrito copia del justificante de pago por el mencionado importe.

VI. *Que, respecto del abono anterior, quisiera esta Parte poner de manifiesto que tal circunstancia no debe ser entendida como la asunción o el reconocimiento por mi representada de los hechos imputados por la Secretaría General de Estado de Seguridad. Todo al contrario, REAL XXX mantiene la posición defendida en su escrito de alegaciones...*

No obstante lo anterior, y considerando la propuesta de sanción final formulada por la instructora nombrada por la Secretaría General de Estado de Seguridad, esta parte ha decidido proceder al pago voluntario con el ánimo de dar por concluido el expediente y evitar más dilaciones.

VII. *Que, una vez terminado el expediente administrativo sancionador, y comoquiera que (i) existe identidad de fundamentos jurídicos entre el citado expediente y el expediente disciplinario, y (ii) la sanción propuesta por la Secretaria General de Estado de Seguridad fue igual o mayor a la sanción que en su día impuso el Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, a esta fecha recurrida ante este Tribunal Administrativo del Deporte – recordemos, clausura de la grada de animación del Estadio XXX por dos partidos-, en atención a lo dispuesto por el artículo 38.4.b) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, no cabe sino el archivo de las actuaciones seguidas ante este Tribunal con origen en el Expediente Disciplinario nº 316-2020/2021.”*

Y finaliza solicitando al Tribunal que “...declare el archivo de las actuaciones seguidas en el Expediente Disciplinario nº 316-2020/2021, ante él recurrido, y todo cuanto más proceda en Derecho, por ser de Justicia...”.

Quinto.- No acompañándose con el escrito la propuesta de resolución, con fecha 18 de julio se procedió a requerir para subsanar tal extremo al Real XXX .

Sexto.- Con fecha 1 de agosto de 2022, el Real XXX presenta escrito reiterando su solicitud y aportando la propuesta de sanción de la Secretaría General de Estado de Seguridad, de fecha 4 de julio de 2022, además de la Resolución del Comité de Apelación de la RFEF recurrida ante este Tribunal.

La propuesta de resolución, en su antecedente de hecho sexto hace constar:

“...Visto el informe de ratificación, el acta de reunión previa y el acta del partido, es necesario indicar los hechos que se consideran probados durante la instrucción del procedimiento sancionador:

6.1) Se considera *probada* que (sic) responsabilidad administrativa por daños y desórdenes que pudieran producirse por falta de diligencia o prevención o cuando no



hubieran adoptado las medidas de prevención establecidas corresponde (sic) al club Real XXX S.A.D.

El artículo 5.1 de la “Ley VRXID”, en relación con el artículo 4, en sus apartados “2” y “3”, del Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, establece que la responsabilidad administrativa por daños y desórdenes que pudieran producirse por falta de diligencia o prevención o cuando no hubieran adoptado las medidas de prevención establecidas corresponde al organizador del evento deportivo.

El Coordinador de Seguridad asume las tareas de dirección, organización, coordinación y control de los servicios de seguridad pero no asume las competencias de ejecución de los servicios de seguridad. Al Real XXX se le solicita que establezca el servicio de seguridad privada, que tal y como establece la “Ley VRXID”, debe tener los vigilantes de seguridad suficientes para que, como mínimo, se cumplan las condiciones de entrada y permanencia de los espectadores.

La ejecución de este servicio, la distribución de efectivos y la cantidad de los mismos es responsabilidad única del Director de Seguridad del Real XXX. En resumen, es el club quien decide quién es su director de seguridad, la empresa y el número de vigilantes a contratar.

La legislación es clara en el aspecto de responsabilidad de los clubes a la hora de establecer el dispositivo de seguridad privada, los cuales deben garantizar que se cumplen las condiciones de acceso y permanencia, así como evitar las conductas violentas descritas en el artículo 2 de la “Ley VRXID”

6.2) Se considera **probada** la ineficacia en la adopción de las medidas de seguridad para evitar que se produjeran situaciones de grave riesgo para quienes participaron o asistieron al encuentro deportivo de referencia.

En el informe de ratificación, el Coordinador de Seguridad afirma que la ejecución de las medidas de seguridad acordadas previamente fue **incorrecta** y se basa para ello en que el Club tenía conocimiento previo del comportamiento de los miembros de su Grada de Animación y por lo tanto debió adoptar una serie de medidas preventivas, tales como mayor presencia de efectivos de seguridad en la grada y la activación de la biometría en los controles de acceso. Dichas medidas de seguridad provocan una sensación de control sobre los aficionados más radicales y evitan conductas como las que se produjeron en el encuentro de referencia. También debió ejercer más control sobre su Grada de Animación y los elementos que en ella se exhibían.

Así, en el informe se indica que el día 5 de octubre de 2021, la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental convocó una reunión con representantes del REAL XXX, en la cual se sugirió al Club que mientras continuasen los desórdenes públicos protagonizados por dos peñas del Real XXX, “XXX” y “XXX



”, no se facilitasen elementos de animación en la Grada, recibiendo como respuesta por parte del club que “no veían tal gravedad, ya que dentro del estadio se comportan bien, y que la medida propuesta no la realizarían ya que, a su criterio, encendería la grada”. En la misma reunión, el Coordinador de Seguridad solicitó que el Club tomara medidas al respecto, teniendo en cuenta que ya se habían producido reyertas en el interior de estadios en los viajes al extranjero.

En adelante se cita el texto literal que consta en el informe de ratificación en lo referente a los efectivos de seguridad privada:

“En el encuentro que nos ocupa, el Real XXX, tal y como indica su Director de Seguridad en el acta de reunión previa, contrató 273 vigilantes de seguridad y no 425 efectivos como dice en sus alegaciones, ese dato no es correcto y se alejaba bastante de la realidad.

Por los datos que obran en la OND (Oficina Nacional del Deporte), la suma de vigilantes de seguridad de los 19 partidos que ha disputado en el XXX es de 4366, por lo que la media es de 230 por partido, aumentando para este en 43 por haber sido declarado de alto riesgo. En sus alegaciones el club dice que en un partido normal se contratan 275 efectivos y contra el XXX CF fueron 425, pero como hemos visto los datos no son correctos, salvo que se sumen los auxiliares de seguridad (152), pero eso no lo hace el club al dar la cifra de un encuentro normal.

En el encuentro de Copa del Rey contra el XXX, reiteramos que los efectivos estaban mal distribuidos, lo cual se evidencia en que en la grada de animación apenas había vigilantes de seguridad, cuando es la zona más problemática del estadio como hemos mencionado en los puntos 4 y 6 de este informe, en los numerosos incidentes de los – XXX / XXX - y en las sanciones por cánticos, de lo cual el XXX es plenamente conocedor, y debería haber reforzado esa zona del graderío, cuando además el encuentro se ha declarado de alto riesgo.

Por último, decir que, si el Coordinador de Seguridad le manifestó al árbitro del encuentro que “la seguridad del evento estaba asegurada”, esto fue a partir de que efectivos policiales de la UIP se desplegaran por la grada de animación, ya que la seguridad privada no había cumplido con su cometido, y una vez realizada de manera rápida y efectiva la intervención policial que permitió el control de los miembros de esa grada, es cuando se garantizó la seguridad del evento al colegiado”.

6.3) Se considera probado el hecho de que las medidas de seguridad y control no se ejecutaron correctamente, y que los controles de acceso no fueron efectivos dado que accedieron personas sin título válido y los miembros de la Grada de Animación no estaban plenamente identificados por no encontrarse operativos los tornos biométricos.

En el Acta de Reunión Previa al encuentro REAL XXX – XXX FC, en el apartado 4: “Reconocimiento previo del Recinto y Notificación al Coordinador de Seguridad” se indica que: “Todos los tornos están correctos A EXCEPCIÓN DE LOS TORNOS BIOMÉTRICOS QUE NO ESTAN OPERATIVOS”. El Coordinador de



Seguridad solicita al Club que: “los tornos biométricos de la grada de animación deben estar en perfecto funcionamiento, a la mayor brevedad posible”.

Asimismo, por parte del Coordinador de Seguridad, desde el principio de la temporada se ha solicitado su activación al Club, y a pesar de una nueva advertencia hecha en el Acta de Reunión Previa, el día 15 de enero de 2022, los tornos biométricos no estaban en funcionamiento.

En el informe de ratificación también se indica que: “Dados los incidentes que estaban protagonizando esta misma temporada las peñas XXX y XXX, como ya hemos visto anteriormente, y que los cánticos insultantes, intolerantes y discriminatorios procedían siempre de la grada baja del gol sur, siendo el club plenamente conocedor de ello, es por lo que se le solicita reiteradamente su activación como medida de seguridad, debiendo recordar que el Real XXX ya lo tiene instalado, solo debería ponerlo en funcionamiento.”

No había ninguna prohibición por motivos sanitarios, de utilizar los tornos biométricos en la fecha de los hechos y consta una petición concreta y reiterada del Coordinador de Seguridad para utilizar esta herramienta que permite tener identificados a todos los miembros de la grada de animación, siendo también un importante elemento disuasorio para que no se produzcan los altercados como los relatados en la descripción de hechos acontecidos. Asimismo, consta en el informe de ratificación que: “Una de las medidas obligatorias en este tipo de eventos era el uso de mascarilla por los aficionados, lo cual indica incluso el Real XXX en sus alegaciones, y tal y como se puede observar en las imágenes que se aportan de la UCO, dicha medida no se cumplió en ningún momento del encuentro”. Con la fotografía aportada en el informe se observa perfectamente que la mayoría de los presentes en el estadio no usa las mascarillas.

Además, en el apartado 5 del Acta de Reunión Previa consta que: “Se insta al Club, en base al Reglamento de Venta de Entradas de la Liga de Fútbol Profesional, a realizar un control de las entradas en el sector de afición visitante, al objeto de cumplir con lo establecido en dicho reglamento y evitar que puedan acceder al estadio personas distintas de las que adquirieron las entradas”. En el acta del partido consta que en el encuentro se levantaron 18 actas por incidentes en el espectáculo deportivo, de las cuales 6 estaban motivadas por carecer de título válido de entrada. Con base en estas actas se iniciaron los correspondientes expedientes sancionadores.

6.4) Se considera probado el hecho de que dos lanzamientos de objetos son debidos al incumplimiento por parte del Club de las normas o instrucciones que regulan la celebración de las competiciones, pruebas o espectáculos deportivos. Dicho incumplimiento impidió el normal desarrollo del partido Real XXX – XXX FC, del 15 de enero de 2022, y produjo importantes perjuicios para quienes participaron en ellos o para el público asistente.



El artículo 21.1.a) de la “Ley VIRDIX” califica como una infracción muy grave de las personas organizadoras: “el incumplimiento de las normas o instrucciones que regulan la celebración de las competiciones, pruebas o espectáculos deportivos, que impide su normal desarrollo y produzca importantes perjuicios para quienes participen en ellos o para el público asistente”. Este tipo administrativo exige por un lado un incumplimiento de las normas que regulan la celebración de los espectáculos deportivos. Por otro lado, exige que ese incumplimiento impida el normal desarrollo del encuentro deportivo, o produzca importantes perjuicios para quienes participen en ellos o para el público asistente.

La interpretación de este requisito conduce a realizar algunas precisiones. Por un lado, que se está ante una infracción de las denominadas de peligro concreto, es decir, que no requiere que se produzca un daño, bastando con la probabilidad de que tal daño tenga lugar. Por otro lado, que el peligro o perjuicio debe tener un grado importante de intensidad, ya que ha de ser “grave” o producir “importantes perjuicios”, lo que supone que, en el caso previsto en el apartado b) del artículo 21.1, ha de ser alta la probabilidad de que los espectadores puedan sufrir el daño ocasionado por el incumplimiento de las medidas de seguridad. En el caso del apartado a), se requiere que los participantes en el encuentro deportivo o el público asistente sufran un importante perjuicio ocasionado por el incumplimiento de las normas que regulan la celebración de los espectáculos deportivos.

En adelante se cita el informe de ratificación de 22 de junio, según el cual: “El aficionado que lanza el palo y agrede al jugador del XXX ha sido identificado por la Policía Nacional por las imágenes adquiridas en el CCTV de la UCO, reiterando nuevamente que, si los aficionados de la grada de animación estuvieran plenamente identificados, hubiese sido más sencilla la labor policial.

Esta persona es un conocido miembro de la peña XXX, motivo por el que ha sido reconocido por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La segunda persona, la que lanza la bandera, se identifica por medio de las imágenes de UCO, a continuación, se contacta con los responsables de seguridad privada desde la UCO, se le describe, se da su ubicación y se indica al responsable de seguridad privada de esa zona que se dirija a éste para ponerlo a disposición judicial.

Por las imágenes aportadas en la propuesta de sanción, se ve claramente como hay vigilantes de seguridad delante de la persona que ejecuta el lanzamiento, sin proceder en ningún momento éstos a su identificación.

Sobre este tema y por alusiones realizadas en las alegaciones por el club, los Coordinadores de Seguridad lo que tiene advertido a los clubes es que, cuando se vaya a producir una intervención en la grada, se comunique en el momento, al objeto de que desde la UCO se controle la intervención y se refuerce con presencia policial, ya que los miembros de seguridad privada deben intervenir cuando se produzcan conductas violentas o intolerantes, lo cual es muy distinto a los que se expone el Real XXX, que no pueden intervenir sin permiso del Coordinador de Seguridad”.



No hay dudas que debido al lanzamiento de un palo de PVC de unos 76 cm, que impactó en la cabeza del jugador del XXX FC XXX, con dorsal número X, con posterior caída de este jugador al suelo requiriendo de una primera asistencia médica y ulterior traslado a un centro médico para valoración, motivó que por parte del árbitro se acordase suspender el partido.

Dicho palo de PVC se usó incumpliendo la prohibición expresa de introducir al recinto deportivo cualquier clase de objetos que pueden producir los efectos de armas, recogida en el artículo 6.1.a) de la “Ley VIRDIX”. Tampoco se impidió por los vigilantes de seguridad privada el repetido lanzamiento de objetos al recinto; otra prohibición expresa recogida en el artículo 7.1 de la misma ley. Este tipo de conductas también la recoge el Reglamento Interno del Club considerándola una falta grave o muy grave.

El hecho de que se tolerara la introducción de tales objetos al recinto deportivo no los convierte en objetos permitidos, siendo el club la persona responsable de garantizar que se cumplen las condiciones de acceso y permanencia en el recinto deportivo y que no se produzcan comportamientos violentos.

No hay duda de que ha sido un acto violento que ocasionó un perjuicio grave tanto al jugador Joan Jordán, al tener que ser trasladado al centro médico, como al público asistente a este encuentro deportivo, al encontrarse con un partido suspendido y aplazado. Es cierto que en vía judicial el autor del lanzamiento del palo no fue condenado por este hecho, pero, como se ha mencionado antes para este tipo de infracciones administrativas basta con la probabilidad de que tal daño tenga lugar. Además, se han producido varias reyertas entre los aficionados, una en el minuto 15 y la otra una vez suspendido el encuentro. En esta última, incluso, se producen momentos de alta tensión, ya que alguno de los aficionados cae por el graderío. Por lo tanto no se produjo únicamente un hecho aislado sino que hubo dos lanzamientos de objetos y dos enfrentamientos en la Grada de Gol Sur.

El Coordinador de Seguridad rechaza considerar lo sucedido como un hecho imprevisible o espontáneo, afirmando que: “había antecedentes de actos violentos de la grada de animación en numerosas ocasiones, ni aislados porque ocurrieron varios en un período de tiempo bastante corto, ya que el encuentro ni siquiera llegó a su finalización”.

6.5) *El artículo 27.1.e) de la “Ley VRXID”, establece la naturaleza de los perjuicios causados como uno de los criterios modificativos a tener en cuenta para la determinación de una sanción administrativa.*

La difusión realizada por los medios de comunicación nacionales e internacionales de los incidentes descritos en el acuerdo de iniciación ocasiona un daño extrapatrimonial o moral para la imagen del deporte como ejemplo de



tolerancia, respeto y convivencia que ha de presidir el comportamiento de quienes organizan, asistan y participan en espectáculos deportivos.

No se trata de afirmar que a mayor repercusión mediática se establezcan mayores sanciones o que se compensen las noticias negativas con las positivas, pero es innegable que las publicaciones negativas sobre los incidentes producidos en los recintos deportivos durante los partidos provocan un daño moral para la imagen del fútbol como un deporte pacífico, en el cual se cumplen los principios de tolerancia, respeto y convivencia.

6.6) No se considera probada la obligación del Club de hacer constar en el Libro Registro de Actividades de Seguidores del Real XXX las personas que aparecen como portadores de las banderas de 1,5 m (...).

De los documentos que constan en el expediente, no puede colegirse la obligación del Real XXX, de acuerdo con lo expuesto en el mencionado artículo, de inscripción en el libro de registro del aficionado en cuestión.

6.7) No se puede tener en cuenta la reincidencia como uno de los criterios modificativos de la responsabilidad, ya que el artículo 27 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, establece como uno de los criterios modificativo “f) La reincidencia, entendiéndose por tal la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza declarada por resolución firme”, y no consta que el Real XXX haya recibido más de una sanción firme en el término de un año.

Séptimo. Los hechos probados ponen de manifiesto el incumplimiento por parte del Real XXX de las normas e instrucciones que regulan la celebración de los espectáculos deportivos, ante la evidencia falta o ineficacia en la adaptación de las requeridas medidas de seguridad por parte del club, para evitar que se produzcan situaciones de grave riesgo para quienes participan o asisten a los encuentros deportivos; y más cuando los incidentes más graves se han generado en la Grada de Animación, lugar donde el Club debe garantizar el mayor cumplimiento por parte de los espectadores de las condiciones de acceso y permanencia en el recinto, y donde se permite la tenencia y uso de elementos de animación, siendo dicho club responsable de que para ello se cumpla con la normativa establecida al efecto.”

Y en atención a lo expuesto, en el fundamento de derecho cuarto establece:

“Cuarto: De las actuaciones practicadas se desprende que resulta acreditada en el expediente su responsabilidad en la comisión de una infracción administrativa Muy Grave prevista en el artículo 21.1.a) y b) de la Ley LVRXID, en relación con los artículos 3.1), 3.2.a), b), c), d) y e) y 5.1 de la mencionada Ley, y en los artículos 4.2 y 3 del Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.



Según el artículo 24.2.c) la Ley LVRXID a las infracciones muy graves corresponde la sanción desde 60.000,01 a 650.000 euros.

Ha quedado acreditado en el expediente administrativo que, con ocasión del encuentro de fútbol (Octavos de final de la Copa de SM El Rey), del 15 de enero de 2022, entre el REAL XXX S.A.D. y el XXX FC, y durante su celebración se produjeron deficiencias en cumplimiento de las normas o instrucciones que regulan la celebración de espectáculos deportivos y en la adopción de las requeridas medidas de seguridad para evitar que se produzcan situaciones que supusieron un grave riesgo y perjuicio importante para que participen en el encuentro deportivo y asistentes al recinto deportivo.

Por todo ello, no existe vulneración del principio de presunción de inocencia, ni de tipicidad porque la conducta del REAL XXX, S.A.D. se incardina en dicho precepto legal como una infracción muy grave imponiéndole la sanción en su grado mínimo.”

Por todo ello, la instructora:

*“**Primero.** (...), de acuerdo con el principio de proporcionalidad del art. 29 de la Ley 40/2015, de 01 de octubre, formula la presente PROPUESTA DE RESOLUCIÓN, en el sentido de que se imponga al **REAL XXX S.A.D** la sanción de **60.000,01 euros**.*

***Segundo.** De acuerdo con el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015, de Procedimiento Administrativo Común se le concede audiencia para que pueda consultar el expediente y obtener las copias que estime convenientes y se le informa que tiene un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos que considere oportunos.*

(...)”

Con la propuesta de resolución se acompaña la carta de pago por la sanción con la reducción de la sanción por pago voluntario y/o reconocimiento de responsabilidad, ascendiendo el importe a 36.000,01 euros. Y aporta el club el justificante de pago de la sanción.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer del recurso interpuesto por el Real XXX con arreglo a lo establecido 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, 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.

Y siendo competente para conocer del recurso, tiene competencia para conocer de todas las incidencias y cuestiones que en relación con el mismo y durante su tramitación se puedan plantear, por lo que ostenta competencia para pronunciarse sobre la solicitud de archivo de las actuaciones formulada por el Real XXX en relación con lo dispuesto en el artículo 38.4.b) de la Ley 19/2007.

Segundo. El artículo 38 de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, en su artículo 38 establece:

“Artículo 38. Concurrencia de procedimientos penales, administrativos y disciplinarios.

1. La incoación de un proceso penal no será obstáculo para la iniciación, en su caso, de un procedimiento administrativo y disciplinario por los mismos hechos, pero no se dictará resolución en éstos hasta tanto no haya recaído sentencia o auto de sobreseimiento firmes en la causa penal. En todo caso, la declaración de hechos probados contenida en la resolución que pone término al proceso penal vinculará a la resolución que se dicte en los procedimientos administrativo y disciplinario, sin perjuicio de la distinta calificación jurídica que puedan merecer en una u otra vía. Sólo podrá recaer sanción penal y administrativa y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de fundamento jurídico.

2. Cuando a una misma persona física o jurídica y con identidad de hechos le resulten simultáneamente de aplicación sanciones administrativas y disciplinarias previstas en los títulos segundo y tercero de la presente Ley, será de tramitación preferente el procedimiento administrativo sancionador previsto en el título segundo. Cometido el hecho infractor en que pueda producirse concurrencia de responsabilidad administrativa y disciplinaria, el órgano competente para la instrucción de cada uno de los procedimientos vendrá obligado a iniciarlo y a notificar la incoación del expediente al órgano recíproco, administrativo o federativo, según el caso.

3. Cuando un órgano federativo reciba la notificación de incoación de un expediente administrativo sancionador relativo a sujetos y hechos idénticos a los que estén dando lugar a la tramitación de un expediente disciplinario, suspenderá la tramitación del procedimiento, notificándolo al órgano administrativo que tramite el procedimiento



administrativo sancionador. Caso de que no exista identidad de sujetos, hechos o fundamentos jurídicos podrá no obstante continuar la tramitación del procedimiento.

4. Una vez terminado el expediente administrativo sancionador, el órgano competente para resolverlo notificará el acuerdo resolutorio al órgano disciplinario federativo que comunicó la suspensión del procedimiento, quien levantará la suspensión y adoptará uno de los acuerdos siguientes:

a) La continuación del procedimiento disciplinario, cuando no exista identidad de fundamentos jurídicos para la imposición de la sanción, o cuando habiéndola, la sanción administrativa sea inferior a la que pueda imponerse como consecuencia del procedimiento disciplinario.

b) El archivo de las actuaciones, cuando exista identidad de fundamentos jurídicos y la sanción administrativa sea igual o superior a la que pueda imponerse como consecuencia del procedimiento disciplinario.”

La norma establece por tanto que, ante la concurrencia de procedimientos de naturaleza sancionadora ante diferentes órganos, administrativo y disciplinario, por los mismos hechos y frente a los mismos sujetos “...suspenderá la tramitación del procedimiento” y será, según prevé el apartado 4, una vez recaída la resolución administrativa cuando se adopte una solución u otra según concurra la identidad de sujetos, hechos y fundamentos jurídicos.

Consta que dictada propuesta de resolución el club recurrente se conformó con la sanción y procedió al pago con la reducción, lo que produce la finalización del procedimiento. Y esto nos sitúa en la previsión del apartado cuarto del artículo 38 de la Ley 19/2007, interesando el club que se proceda al archivo de las actuaciones del expediente disciplinario seguido por los órganos federativos, Expediente Disciplinario nº 316-2020/2021.

El citado expediente disciplinario, ya en sede de recurso ante este Tribunal, finalizó con resolución del Comité de Apelación de la RFEF por la que se, si bien se estimaba parcialmente el recurso de apelación, se imponía la sanción de clausura parcial de sus instalaciones deportivas por un período de dos partidos prevista en el artículo 108.4 del Código Disciplinario, al considerarle autor de la infracción grave consistente en la omisión de las medidas de seguridad.

Este Tribunal, para determinar y pronunciarse sobre el recurso interpuesto y decidir cuál de las dos decisiones procede adoptar de las que establece el artículo 38 antes transcrito, debe proceder a efectuar la comparación que el precepto exige, es decir, valorar si concurren las identidades a que se refiere la norma y si la sanción administrativa es inferior o igual o superior a la adoptada federativamente, pues de ello depende la suerte que ha de correr el recurso interpuesto frente a la sanción federativa ya impuesta en el momento de iniciarse el procedimiento administrativo, lo que motivó la suspensión ya por este Tribunal y no por el órgano federativo competente. Estamos ante el escenario de valorar si existe la triple identidad que proscribiera el principio non bis in idem y por tanto no procede duplicidad de sanciones por unos



mismos hechos, con la particularidad de que aun existiendo esa triple identidad puede proceder la sanción disciplinaria federativa si la administrativa fuese inferior a la que pueda imponerse en el disciplinario.

Tercero.- Constatada ya la existencia de identidad de sujeto y hechos ya en la resolución de este Tribunal por la que se acordó la suspensión, procede en primer lugar valorar si se da la concurrencia de fundamentos jurídicos en ambos procedimientos sancionadores.

El procedimiento disciplinario deportivo finalizó con una sanción por una infracción grave consistente en la omisión de las medidas de seguridad en aplicación conjunta de los artículos 15 y 108 del Código Disciplinario de la RFEF, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 15. Responsabilidad de los clubes.

1. 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.

2. Para determinar la gravedad de los hechos se tendrán en cuenta las circunstancias concurrentes, tales como la producción o no de lesiones; la apreciación de riesgo notorio de haberse podido originar, salvo si para su evitación hubiese mediado la diligencia del organizador; la influencia de los incidentes en el normal desarrollo del juego; la existencia o ausencia de antecedentes; el mayor o menor número de personas intervinientes; y, en general, todas las demás que el órgano disciplinario racionalmente pondere, cualificándose, además, de manera específica, como factores determinantes de la gravedad, la actitud pasiva o negligente del club organizador o su falta de presteza para identificar y poner a disposición de la autoridad competente a los protagonistas de los incidentes y, en suma, el grado de cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias que incumben al organizador en materia de la prevención de la violencia en las instalaciones deportivas. Tratándose de supuestos en que resulte agredido alguno de los árbitros, precisando por ello asistencia médica, el ofendido deberá remitir el correspondiente parte facultativo.”

“Artículo 108. Omisión de medidas de seguridad.



Ante la omisión de las medidas de seguridad que, en atención a las circunstancias concurrentes, no pueda ser considerada como infracción muy grave, podrán imponerse las siguientes sanciones:

1) Inhabilitación para ocupar cargos en la organización deportiva o suspensión o privación de licencia federativa, con carácter temporal, cuando el responsable de los hechos sea una persona con licencia deportiva. La sanción a imponer será de un mes a dos años o de cuatro o más encuentros en una misma temporada.

2) Sanción pecuniaria para los clubes, técnicos, futbolistas, árbitros y directivos en el marco de las competiciones profesionales, de 6.001 a 18.000 euros.

3) Sanción pecuniaria para los clubes, técnicos, futbolistas, árbitros y directivos en el marco de las competiciones no profesionales, de 500 a 6.000 euros.

4) Clausura, total o parcial, del recinto deportivo de hasta tres partidos, o de dos meses.

Cuando se trate de la primera vez que se comete esta clase de infracción, podrá imponerse, valorando las circunstancias concurrentes y la gravedad de los hechos, la sanción de clausura parcial del recinto deportivo por el mismo periodo de tiempo expresado en el párrafo anterior.

5) Pérdida de puntos o puestos en la clasificación, en los términos descritos en el presente ordenamiento jurídico.”

Por su parte, el expediente administrativo finalizó con la imposición de una sanción por una infracción muy grave del artículo 21.1 apartados a) y b) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte que contemplan lo siguiente:

Artículo 21. Infracciones de las personas organizadoras de competiciones y espectáculos deportivos.

1. Son infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las normas o instrucciones que regulan la celebración de las competiciones, pruebas o espectáculos deportivos, que impida su normal desarrollo y produzca importantes perjuicios para quienes participen en ellos o para el público asistente.

b) El incumplimiento de las medidas de seguridad aplicables de conformidad con esta Ley y las disposiciones que la desarrollan y que supongan un grave riesgo para los asistentes a los recintos deportivos.

Estamos sin duda en ambos casos, el administrativo y el disciplinario deportivo, ante preceptos que regulan infracciones relativas a la omisión de medidas de seguridad por parte del organizador de la competición. La lectura de los artículos 15 y 108 del Reglamento Disciplinario y 21 de la Ley 19/2007, evidencia la tipificación como infracción en ambos supuestos del incumplimiento de las normas o instrucciones dirigidas a garantizar la seguridad de todos los participantes, tanto los jugadores como



los técnicos, el público y en general todos los asistentes. Se trata de sancionar las conductas que obvian el cumplimiento de las normas e instrucciones que se establecen para garantizar la seguridad en la celebración de competiciones deportivas concretamente en el supuesto en que sí se produce un grave riesgo para los asistentes. Este es el que ha de considerarse fundamento común de ambas infracciones, la protección de la seguridad e integridad de los participantes y la observancia de las medidas de seguridad establecidas para que el evento deportivo se desarrolle con seguridad.

Así definido el fundamento de ambos preceptos, nos encontramos con la triple identidad de sujeto, hechos y fundamento que, en aplicación del principio non bis in idem, habría de llevar sin más a la estimación del recurso con revocación de la resolución federativa. Sin embargo, la dicción del artículo 38.4, exige tener en cuenta un elemento más, la sanción impuesta en vía administrativa y su gravedad, ya que solo en caso de que la sanción disciplinaria sea inferior a la impuesta en vía administrativa.

Cuarto.- El artículo 38.4 impone la adopción de uno de los siguientes acuerdos:

“a) La continuación del procedimiento disciplinario, cuando no exista identidad de fundamentos jurídicos para la imposición de la sanción, o cuando habiéndola, la sanción administrativa sea inferior a la que pueda imponerse como consecuencia del procedimiento disciplinario.

b) El archivo de las actuaciones, cuando exista identidad de fundamentos jurídicos y la sanción administrativa sea igual o superior a la que pueda imponerse como consecuencia del procedimiento disciplinario.”

Es decir, aun dándose la triple identidad no se produce automáticamente el archivo, exigiéndose la valoración de un cuarto elemento, la sanción, procediendo la comparación de la sanción impuesta administrativamente y la que procedería en vía disciplinaria, de forma que si ésta fuese “*superior*” a aquella procedería (aun en caso de triple identidad) la continuación del procedimiento disciplinario.

Con carácter previo ha de tenerse en cuenta que tal previsión normativa ha de interpretarse necesariamente conforme a la doctrina jurisprudencial sobre el principio relativa al non bis in idem. Así, a juicio de este Tribunal solo podría entenderse conforme a los principios del derecho sancionador la continuidad del procedimiento disciplinario deportivo (en el caso darse la triple identidad) que pudiese finalizar con la imposición de una sanción, si ésta que contemplase la ya impuesta en vía administrativa como parte de la misma, si la absorbiese. El fundamento de la previsión normativa no parece ser otro que evitar que una sanción “*inferior*” en el ámbito administrativo evite la sanción disciplinaria deportiva, de mayor gravedad, por el hecho de dársele prioridad al procedimiento sancionador administrativo sobre el disciplinario deportivo. El legislador, consciente de la gravedad de las conductas



infractoras que se persiguen y sancionan, trata de asegurar la imposición de la sanción más grave por lo que habiendo decidido dar prioridad al procedimiento administrativo, trata de garantizar la imposición de la mayor sanción, exigiendo la comparativa entre ambas y previendo la continuidad del procedimiento disciplinario deportivo si la sanción administrativa hubiese sido “*inferior*”.

Esta búsqueda de la imposición de la mayor sanción, al margen del ámbito en que se imponga, de forma que sea en vía administrativa o en vía disciplinaria deportiva, por los mismos hechos, al mismo sujeto y en base a normas que compartan fundamento, no puede obviar la garantía del principio non bis in idem, de forma que el precepto debe interpretarse de forma que solo procederá una sanción, la más grave. No podría considerarse acorde a los principios constitucionales la previsión normativa que llevase, dándose la triple identidad, a la imposición de dos sanciones, por el hecho de que la prevista en vía administrativa fuese de menor entidad. Ello vulneraría el principio non bis in idem.

Por tanto, la previsión de continuidad del procedimiento y la comparación de las sanciones impuestas debe llevarse a cabo sobre la premisa de que solo puede proceder una única sanción, la más grave, quedando subsumida en la disciplinaria, de ser más grave, la administrativa, es decir, suponiendo el cumplimiento de la sanción administrativa, en su caso, un cumplimiento parcial de la más grave que disciplinariamente pudiera imponerse.

Sentada la anterior interpretación como única compatible constitucionalmente con la vigencia de la duplicidad de sanciones al mismo sujeto por los mismos hechos y en base a los mismos fundamentos, ha de procederse a la comparativa de las sanciones para determinar cuál es la sanción “*superior*” y cual la “*inferior*”. La terminología utilizada incurre en cierta falta de precisión jurídica lo que dificulta identificar automáticamente si la administrativa es la superior o la inferior. Y la dificultad es mayor cuando, como en el presente supuesto, nos encontramos con sanciones de diferente naturaleza.

Como ya se ha dejado constancia supra, la sanción impuesta administrativamente ha sido de 60.000,01 euros, la pecuniaria de menor importe por la comisión de una infracción muy grave (sin perjuicio de la reducción por cumplimiento voluntario y asunción de responsabilidad), mientras la que sanción disciplinaria deportiva fue, por la comisión de una infracción grave, la de clausura parcial de instalaciones por un período de dos partidos.

A la imprecisión terminológica se añade la diferente naturaleza de las sanciones impuestas como dificultad añadida, puesto que resulta complejo sino imposible llevar a cabo una comparación de sanciones de diferente naturaleza.

Esto lleva a que proceda hacer una interpretación finalista de la norma, que, como ya se indicó, solo puede entenderse dirigida a sancionar al sujeto infractor por la infracción más grave, equiparable por tanto a la imposición de la sanción de mayor



gravedad. Y la mayor gravedad solo puede valorarse y compararse atendida la clasificación de las infracciones en leves, graves y muy graves, sin atender a las concretas sanciones contempladas para cada una de las infracciones. Es la única interpretación que se estima acorde con la interpretación constitucional, la finalidad de la norma y que además de permitir delimitar los supuestos en que las sanciones no son de igual naturaleza, permite dar seguridad jurídica al administrado, no haciendo depender la decisión del artículo 38.4 de criterios subjetivos o circunstanciales.

Y conforme a la anterior interpretación, ha de concluirse que la sanción administrativa impuesta ha sido “superior” a la que se impuso en sede disciplinaria deportiva. La sanción pecuniaria impuesta lo fue por una infracción muy grave, mientras que la sanción disciplinaria deportiva lo fue por una infracción grave. Y ello determina que procede la aplicación de lo previsto en el artículo 38.4 b) de la Ley 19/2007, es decir el archivo del procedimiento disciplinario deportivo sin sanción.

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

ACUERDA

Alzar la suspensión acordada, estimar el recurso interpuesto y dejar sin efecto la sanción impuesta, procediendo, conforme a lo previsto en el artículo 38.4 b) de la Ley 19/2007, el archivo de las actuaciones.

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.

