



EXPEDIENTE N° 155/2023

EXPEDIENTE DISCIPLINARIO: ACUERDO DE INCOACIÓN.

En Madrid, a 31 de agosto de 2023, reunido el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer de la petición razonada formulada por el presidente del Consejo Superior de Deportes (en adelante CSD), en atención a lo previsto en el apartado b), del artículo 1 del artículo 84 de la Ley 10/1990, del Deporte; y del apartado b) del artículo 1 del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Con fecha de 25 de agosto de 2023 ha tenido entrada en el Tribunal Administrativo del Deporte petición razonada del Presidente del CSD para la incoación de expediente disciplinario a D. Luis Rubiales Béjar, en su condición de presidente de la RFEF por la presunta comisión de *la infracción muy grave prevista en el artículo 76.1.a) de la LD, que considera como tal “los abusos de autoridad”, y en la comisión de la infracción muy grave prevista en el artículo 14.h) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva, que considera como tal “los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad o decoro deportivos, cuando revistan una especial gravedad”.*

Considera como hechos susceptibles de sanción los que especifica en el apartado V de su petición:

“1. A la finalización del encuentro final del Mundial de Fútbol femenino, disputado el día 20 de agosto de 2023, en el palco de autoridades el Sr. Rubiales realiza gestos llevando su mano a los genitales. Hecho que ha alcanzado una

notoriedad y publicidad nacional e internacional enorme, y que su contenido afecta de manera especialmente grave a la dignidad y decoro deportivo.

2. En la ceremonia de entrega de trofeos el Sr. Rubiales cuando la jugadora Jennifer Hermoso, se acercó a él, le cogió la cabeza con ambas manos y le dio un beso en la boca. Posteriormente, la RFEF atribuyó a la Sra. Hermoso el siguiente comunicado: *“Ha sido un gesto mutuo totalmente espontáneo por la alegría inmensa de ganar un Mundial. El presi y yo tenemos una gran relación, su comportamiento con todas nosotras ha sido de diez y fue un gesto natural de cariño y agradecimiento”*.

Días más tarde la jugadora manifestó en un comunicado lo siguiente: *“Mi sindicato FUTPRO, en coordinación con mi agencia TMJ se están encargando de defender mis intereses y ser los interlocutores sobre este asunto”*. El comunicado del mencionado sindicato continúa de la siguiente manera:

“Desde FUTPRO expresamos nuestra firme y rotunda condena ante conductas que atenten contra la dignidad de las mujeres.

Desde nuestra asociación pedimos a la Real Federación Española de Fútbol que implemente los protocolos necesarios, vele por los derechos de nuestras jugadoras y adopte medidas ejemplares. Es esencial que nuestra selección, actual campeona del mundo, esté siempre representada por figuras que proyecten valores de igualdad y respeto en todos los ámbitos. Es necesario continuar avanzando en la lucha por la igualdad, una lucha que nuestras jugadoras han liderado con determinación, llevándonos a la posición en la que nos encontramos hoy.

Hacemos también un llamado al Consejo Superior de Deportes para que, dentro de sus competencias, apoye y promueva activamente la prevención e intervención ante el acoso o abuso sexual, el machismo y el sexismo.

FUTPRO rechaza cualquier actitud o conducta que vulnere los derechos de las futbolistas y desde el sindicato estamos trabajando para que actos como los que

hemos visto nunca queden impunes, sean sancionados y se adopten las medidas pertinentes que protejan a las futbolistas de acciones que creemos son inaceptables.”

Finalmente, el 25 de agosto de 2023 la Sra. Hermoso a través del sindicato FUTPRO en el seno de un comunicado conjunto con el resto de las jugadoras de la selección absoluta de fútbol femenino, recientes campeonas del mundo, manifiesta que: *“quiere desmentir rotundamente que consintiera el beso que le propinó D. Luis Manuel Rubiales Béjar en la Final de la Copa del Mundo de Fútbol. Quiero aclarar que en ningún momento consentí el beso que me propinó y en ningún caso busqué alzar al presidente. No tolero que se ponga en duda mi palabra y mucho menos que se inventen palabras que no he dicho”.*”

A dicho escrito acompañó las diversas denuncias y escritos presentados ante el CSD sobre la actuación del presidente de la RFEF durante el partido y en el acto de entrega de trofeos.

Reunido el Tribunal de urgencia el lunes 27 de agosto, solicitó al CSD completar la documentación remitida y solicitar nueva documentación consistente en:

- *Copia íntegra del comunicado emitido por la RFEF al que se hace referencia en el último párrafo de la página 5 de la petición razonada.*
- *Copia íntegra de los comunicados emitidos por la Sra. Hermoso y por el sindicato FUTPRO a los que se hace referencia en la página 6 de la petición razonada.*

El CSD contestó el oficio con fecha 29 de agosto de 2023 adjuntado diversa documentación, de la remitida destacamos que frente al requerimiento de entrega de la copia íntegra del comunicado emitido por la RFEF envió, en su lugar, noticias de prensa que hacían referencia a la existencia de un comunicado.

SEGUNDO. El día 30 de agosto tuvieron entrada en este Tribunal dos escritos solicitando la recusación del vocal de este Tribunal D. Jaime Caravaca Fontán.

Por resoluciones de este Tribunal 156/2023 y 158/2023 de 31 de agosto se declararon inadmisibles dichos escritos al carecer de legitimación para su presentación los solicitantes.

TERCERO. De la documentación aportada junto con la petición razonada destacamos los documentos números dos y cuatro de la denuncia presentada por la Lliga donde se recogen fotogramas de los hechos notorios y públicos ocurridos a la finalización del encuentro final del Mundial de Fútbol femenino que tuvo lugar en Sídney Australia, disputado el pasado 20 de agosto de 2023 consistentes en:

- A la finalización del encuentro final del Mundial de Fútbol femenino, en el palco de autoridades el Sr. Rubiales realiza gestos llevando su mano a los genitales (documento número dos).

- En la ceremonia de entrega de trofeos el Sr. Rubiales cuando la jugadora Jennifer Hermoso, se acercó a él, le cogió la cabeza con ambas manos y le dio un beso en la boca (documento número cuatro).

CUARTO. Consta por tanto en el Tribunal Administrativo del Deporte escrito del Excmo. Sr. D. Victor Francos Díaz, Presidente del CSD, en el que insta la incoación del correspondiente expediente disciplinario, en relación con D. Luis Rubiales Béjar Presidente de la Real Federación Española de Fútbol, en virtud de lo dispuesto en los artículos 84.1 b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte; 1.1 b) del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte y concordantes y 38 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, en caso de que los hechos denunciados pudieran vulnerar la normativa en vigor.

La petición se formula porque de la documentación que obra en el CSD entiende este que se desprende la posible comisión de las infracciones a la disciplina deportiva que cita.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO. - El artículo 84 de la Ley del Deporte, atribuye al Tribunal Administrativo del Deporte la competencia para tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte. De conformidad con tales disposiciones corresponde a este Tribunal Administrativo del Deporte el conocimiento de los hechos a los que se refiere la resolución del Excmo. Presidente del Consejo Superior de Deportes, incluyendo la decisión sobre incoación del expediente y su ulterior tramitación y resolución.

SEGUNDO. El artículo 8.1 del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte establece que el procedimiento de tramitación y resolución, ante el Tribunal Administrativo del Deporte, de los expedientes disciplinarios (...) se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en las normas específicas que sean de aplicación. Referencia legal que ha de entenderse hecha en el momento presente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

TERCERO. La decisión sobre la incoación, o no, del expediente disciplinario, solicitada por el Excmo. Sr. D. Víctor Francos Díaz, presidente del

CSD, ha de examinarse a la luz de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico, y ello según la documentación obrante en el expediente.

Los requisitos de naturaleza formal serían, a la vista del expediente: 1º Constatar que la petición se ha hecho conforme a la legalidad, en el ámbito de las competencias atribuidas al CSD y al TAD; 2º Constatar, asimismo, que las actuaciones llevadas a cabo por el CSD lo han sido en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto a los materiales, deberán ser examinados: 1º Si existe alguna causa de índole jurídica que impida la incoación del expediente; 2º Si de la documentación aportada se derivan indicios de la posible comisión de una infracción disciplinaria.

El cumplimiento de los primeros determinará que este Tribunal pase al examen de los segundos, para concluir en su caso, en la apertura del expediente disciplinario a D. Luis Rubiales Béjar, tal y como ha sido pedido por el Excmo. Sr. D. Victor Francos Díaz, presidente del CSD y se referencia en los antecedentes.

CUARTO. Requisitos formales. Legalidad de la petición formulada al TAD.

I. De acuerdo con el artículo 7.1 de la Ley del Deporte, la actuación de la Administración del Estado en el ámbito del deporte corresponde y será ejercida, directamente, por el Consejo Superior de Deportes, salvo en los supuestos de delegación previstos en la presente Ley. Por su parte, el Estatuto de Consejo Superior de Deportes, aprobado por Real Decreto 460/2015, de 5 de junio, encomienda, además de la señalada y otras que le atribuya la normativa legal o reglamentaria, las destinadas a desarrollar el artículo 33.3 de la Constitución Española.

Por lo que se refiere a la naturaleza del TAD, es un órgano que está adscrito orgánicamente al CSD, pero que realiza su función de manera independiente. Quiere ello decir, por tanto, que atiende aquellas peticiones o instancias que le dirija el CSD, que estén recogidas en una norma, sin que pueda recibir instrucciones de ningún tipo.

II. Por otro lado, y en relación con las competencias que a cada órgano le corresponden en materia sancionadora, hay que acudir al artículo 58 de la Ley 39/2015, que dice que los procedimientos se iniciarán de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia. Y de acuerdo con el artículo 61 de la misma Ley, es petición razonada la propuesta de iniciación del procedimiento, formulada por cualquier órgano administrativo, que no tiene competencia para iniciar el procedimiento, y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación. Este es, precisamente, el caso de las competencias que tiene atribuidas el CSD por la Ley 10/1990 del Deporte y normas concordantes. Y es, también, la previsión normativa aplicable a las relaciones existentes entre el CSD y el TAD. El primero formula la petición razonada, porque tiene atribuidas por la Ley del Deporte las competencias de inspección, averiguación o investigación; el segundo abre, o no, el correspondiente expediente porque tiene atribuidas por la misma Ley del Deporte y el Real Decreto 53/2014, las competencias de iniciación, instrucción y resolución.

Además, de acuerdo con el apartado 3 del mismo artículo 61, en los procedimientos de naturaleza sancionadora las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que puedan constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o periodo de tiempo continuado en los hechos se produjeron.

III. Todo lo expuesto hasta aquí, a la vista de la documentación obrante en el expediente, se cumple en la petición formulada.

QUINTO. Requisitos formales: la petición de apertura de expediente por el presidente del CSD.

I. El artículo 8 de la Ley del Deporte establece como competencias del CSD, entre otras, las siguientes:

s) Velar por la efectiva aplicación de la Ley del Deporte y demás normas que la desarrollen, ejercitando al efecto las acciones que procedan, así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la misma.

II. A la vista de la anterior normativa, así como de los documentos aportados que han sido remitidos al TAD, puede concluirse que las actuaciones del CSD se han ejercido en cumplimiento de sus funciones y dentro del ámbito de sus competencias.

SEXTO. A partir de aquí, procede analizar en primer lugar, la posible existencia de alguna causa que impida la apertura de expediente disciplinario (tales como la prescripción, extinción de la responsabilidad disciplinaria u otras similares) y, en segundo lugar, si existen indicios suficientes de la posible comisión de las infracciones disciplinarias referenciadas por el presidente del CSD, examinados los hechos comunicados, la documentación aportada y la normativa supuestamente vulnerada.

No se aprecia la existencia de causa alguna que impida la apertura, en su caso, de expediente disciplinario.

Analizaremos, a continuación, si concurren o no de los hechos denunciados conforme a la documentación que se acompaña indicios racionales de la comisión e infracciones disciplinarias, lo que exige, en primer lugar, apreciar si el Tribunal tiene competencia en atención a que parte de los hechos alegados tuvieron lugar en el extranjero.

Conviene recordar en este punto y antes de analizar la concurrencia o no de indicios de la comisión de infracciones disciplinarias que este Tribunal es consciente de la repercusión social de los hechos comunicados por el CSD lo que no puede

impedir, en ningún caso, la obligada aplicación de todas las garantías que nuestra Constitución y nuestro sistema legal prevén para la iniciación de procedimientos de carácter sancionador como elemento determinante del Estado de Derecho cuyo respeto es la garantía última de la protección de los derechos de todos los ciudadanos en el caso que nos toca resolver o en cualquier otro.

SÉPTIMO. La competencia del Tribunal Administrativo del Deporte para conocer de hechos ocurridos en el seno de una competición internacional en Australia:

Para ello es menester estudiar, previamente, cuál es la Ley aplicable al caso que nos ocupa, esto es, el régimen de disciplina deportiva que resulta de aplicación a los hechos denunciados. A tal efecto, dada la naturaleza sustantiva del instituto de la competencia -que, recuérdese, es una cuestión de orden público-, se ha de estar para su determinación a la Ley vigente en la fecha en que se cometen los hechos denunciados. Y, una vez determinado el régimen disciplinario vigente en la fecha de los hechos, debe procederse al análisis de la competencia de este Tribunal a la luz del mismo.

Ciertamente, con fecha de 31 de diciembre de 2022 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, entrando en vigor el día siguiente al de su publicación, tal y como resulta de la Disposición final octava. Sin embargo, su Disposición transitoria tercera establece un régimen transitorio en materia sancionadora y disciplinaria con el siguiente tenor:

“El régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la presente ley continuará rigiendo hasta que el nuevo sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 se desarrolle reglamentariamente.

El Gobierno deberá llevar a cabo este desarrollo reglamentario en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley.”

No habiéndose desarrollado reglamentariamente por el Gobierno, a fecha de los corrientes el sistema común de carácter extrajudicial de solución de conflictos mencionado en el artículo 119 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, continúa entonces rigiendo el régimen sancionador y disciplinario previo a la entrada en vigor de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, esto es, el contenido en el Título XI de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, sobre ‘La disciplina deportiva’, por ser el vigente en la fecha de los hechos.

Pues bien, dicho Título XI atribuye en su artículo 84.1 a este Tribunal Administrativo del Deporte las siguientes funciones:

“1. El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones:

a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia.

b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.

c) Velar, de forma inmediata y en última instancia administrativa, por el ajuste a derecho de los procesos electorales en los órganos de gobierno de las federaciones deportivas españolas.

d) Cualesquiera otras que se le atribuyan en su normativa reguladora.”

De acuerdo con lo anterior, el artículo 84.1.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, atribuye al Tribunal Administrativo del Deporte la competencia para tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior

de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Sobre la naturaleza y funciones de este Tribunal se pronuncia también el artículo 1 del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero, por el que se desarrolla la composición, organización y funciones del Tribunal Administrativo del Deporte, disponiendo lo siguiente en sus apartados 1.b) y 2, a saber:

“1. El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano colegiado de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones:

(...)

b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios, en última instancia administrativa, a requerimiento del presidente del Consejo Superior de Deportes o de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.

(...)

2. La competencia del Tribunal Administrativo del Deporte será irrenunciable e improrrogable y no podrá ser alterada por la voluntad de los interesados.”

Aclarada entonces la competencia de este Tribunal para tramitar y resolver expedientes disciplinarios, en última instancia administrativa, a requerimiento del Presidente del Consejo Superior de Deportes o de su Comisión directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, resta analizar si la circunstancia de que determinados hechos denunciados en la petición razonada del Consejo Superior de Deportes de 25 de agosto de 2023 hayan sucedido en el extranjero presenta algún óbice a la competencia de este Tribunal para conocer de los mismos.

Ciertamente, los hechos denunciados por el Consejo Superior de Deportes en su petición razonada -consistentes en que i) el Sr. D. Luis Rubiales Béjar, a la finalización del encuentro final del Mundial de Fútbol Femenino, realizó gestos llevando su mano a los genitales en el palco de autoridades y ii) el Sr. D. Luis Rubiales Béjar, en la ceremonia de entrega de trofeos, cogió de la cabeza a la jugadora D^a Jennifer Hermoso y le dio un beso en la boca- sucedieron el 20 de agosto de 2023 en Sídney, Australia, durante el desarrollo de una competición oficial de ámbito internacional.

Siendo el sujeto activo de los hechos denunciados en la petición razonada el Sr. D. Luis Rubiales Béjar, procede analizar en qué condición intervino el mismo en la referida competición internacional de carácter oficial y la incidencia que ello pueda tener en la competencia de este Tribunal para conocer de los mismos.

Al respecto, entiende este Tribunal que la intervención del Sr. D. Luis Rubiales Béjar el pasado 20 de agosto de 2023 en la competición oficial de carácter internacional lo fue en su condición de presidente de la RFEF, cargo que ostenta desde que él fue elegido por la Asamblea General de dicha Federación Española en fecha de 17 de mayo de 2018.

Ello no es baladí pues, de conformidad con el artículo 31.1 de los Estatutos de la RFEF, el presidente es *“el órgano ejecutivo de la misma y ostenta su representación legal.”* A lo anterior se ha de añadir que, de acuerdo con el artículo 1.10 de los Estatutos de la RFEF, el domicilio social de la RFEF que preside y representa el Sr. Rubiales se encuentra en la calle Mateo Inurria, número 26, de la localidad de Madrid.

Pues bien, procede a continuación analizar si el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponde a este Tribunal comprende hechos acontecidos en el transcurso de una competición oficial de ámbito internacional e imputados a quien ostenta el cargo de presidente de una Federación Española, todo ello a la luz de la

normativa vigente a fecha de los corrientes, esto es, la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

A tal efecto, dispone el artículo 73.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, que *“1. [e]l ámbito de la disciplina deportiva, a los efectos de la presente Ley, y cuando se trate de actividades o competiciones de ámbito estatal y, en su caso, internacional, o afecte a personas que participen en ellas, se extiende a las infracciones de 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.”*

Resulta de lo anterior que el ámbito de ejercicio de la potestad disciplinaria comprende, desde un punto de vista objetivo, las actividades o competiciones de ámbito estatal o internacional y, desde una perspectiva subjetiva, las personas que participen en ellas.

Considerando que los hechos denunciados acontecieron en el desarrollo del encuentro final del Mundial de Fútbol Femenino y que dicho encuentro ostenta naturaleza de competición oficial de ámbito internacional, quedan colmadas las exigencias del **ámbito objetivo** de aplicación de la potestad disciplinaria.

Desde una **perspectiva subjetiva**, procede analizar quiénes son los sujetos pasivos de la potestad disciplinaria. Resulta, a tal efecto, del artículo 73.1 citado que la potestad disciplinaria se ejerce respecto de las personas que participen en competiciones de ámbito estatal o internacional. En este sentido, continúa disponiendo el artículo 74.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre que *“[l]a potestad disciplinaria atribuye a sus titulares legítimos la facultad de investigar y, en su caso, sancionar o corregir a las personas o Entidades sometidas a la disciplina deportiva, según sus respectivas competencias.”* Y su apartado segundo se refiere a los sujetos pasivos de la potestad que corresponde a este Tribunal con el siguiente tenor: *“El ejercicio de la potestad disciplinaria deportiva corresponderá: (...) e) Al Comité*

Español de Disciplina Deportiva, sobre las mismas personas y Entidades que las Federaciones deportivas españolas, sobre estas mismas y sus directivos, y sobre las Ligas profesionales.” Las referencias al Comité Español de Disciplina Deportiva deben entenderse realizadas al Tribunal Administrativo del Deporte.

Correspondiéndole entonces a este Tribunal la competencia para ejercer la potestad disciplinaria sobre los directivos de las Federaciones deportivas españolas y ostentando el Sr. D. Luis Rubiales Béjar la condición de presidente de la RFEF, este Tribunal es competente para conocer de los hechos denunciados que se le imputan desde una perspectiva subjetiva.

A idéntica conclusión se llega del análisis del artículo 2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva. Dicha norma define el ámbito de aplicación de la disciplina deportiva con el siguiente tenor:

“1. A los efectos de este Real Decreto, el ámbito de la disciplina deportiva se extiende a las infracciones de las reglas del juego o competición y de las normas generales deportivas tipificadas en la Ley del Deporte, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de las distintas entidades que componen la organización deportiva de ámbito estatal.

Se consideran componentes de la organización deportiva de ámbito estatal los clubes deportivos que participen en competiciones de ámbito estatal, las Federaciones deportivas españolas, las Ligas profesionales y las Agrupaciones de clubes de ámbito estatal.

2. Lo dispuesto en el presente Real Decreto resultará de aplicación general cuando se trate de actividades o competiciones de ámbito internacional o estatal, o afecte a personas que participen en ellas.”

A lo anterior se ha de añadir que el ejercicio de la potestad sancionadora cuya titularidad le corresponde a este Tribunal tiene por finalidad la de velar por el cumplimiento de la legalidad vigente y condenar las vulneraciones que de los bienes

jurídico-protegidos por los tipos infractores enumerados en el artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte realicen quienes están sujetos a dicha potestad.

Resultando indubitado que el presidente de la RFEF está sujeto a la potestad sancionadora de este Tribunal ex artículo 74.2.e) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y que el Tribunal tiene competencia para valorar si existen indicios suficientes respecto de la comisión de infracciones por los hechos acaecidos en el extranjero.

OCTAVO. Sobre los hechos notorios y públicos contrarios a la dignidad y el decoro deportivo:

- Sobre la existencia de indicios de la comisión de dos infracciones:

Admitida la competencia de este Tribunal procede entrar a analizar los indicios existentes en relación con la existencia de hechos notorios y públicos contrarios a la dignidad y decoro deportivos.

Como hemos recogido en los antecedentes de hecho son notorios y públicos los hechos descritos en la petición razonada y especificados en el antecedente de hecho primero y tercero:

1. A la finalización del encuentro final del Mundial de Fútbol femenino, disputado el día 20 de agosto de 2023, en el palco de autoridades el Sr. Rubiales realiza gestos llevando su mano a los genitales.

2. En la ceremonia de entrega de trofeos el Sr. Rubiales cuando la jugadora Jennifer Hermoso, se acercó a él, le cogió la cabeza con ambas manos y le dio un beso en la boca.

Así mismo es notorio que D. Luis Rubiales Béjar los ha reconocido.

No exige un especial esfuerzo en apreciar la existencia de indicios de que ambos actos pueden atentar contra la dignidad y el decoro deportivo y que son notorios y públicos.

El hecho de ser realizados por el presidente de la RFEF, una de las federaciones más importantes del mundo, en el palco de autoridades en un acontecimiento de difusión internacional de la máxima relevancia para el fútbol español especialmente femenino y la propia naturaleza de los gestos de un carácter presuntamente machista, su realización ante la Reina de España y la Infanta Sofía, evidencia con carácter indiciario su carácter contrario a la dignidad y el decoro deportivo.

Los indicios relativos al gesto del beso como presuntos integrantes del tipo infractor se encuentran, en el ámbito de la disciplina deportiva competencia de este Tribunal, totalmente desvinculados para la apreciación de la infracción de si este fue consentido o no, materia que queda extramuros del ámbito disciplinario por tratarse de una cuestión, en su caso, de carácter penal, como desarrollaremos en el siguiente punto al tratar del abuso de autoridad.

- Sobre la tipificación de las infracciones como infracciones graves al amparo del art. 76.4 b) de la Ley del Deporte:

Sobre este particular, la petición razonada formulada por el Consejo Superior de Deportes considera que los hechos protagonizados por el Sr. Rubiales y detallados en esta resolución podrían constituir una infracción muy grave recogida en el artículo 14.h) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, como *“actos notorios y públicos que atenten a la dignidad o decoro deportivo”* al revestir especial gravedad.

Pues bien, partiendo de los hechos descritos, este Tribunal no puede compartir la petición formulada por el CSD en el sentido de tipificar la conducta descrita como infracción muy grave. Y ello en razón a lo que pasamos a exponer.

El artículo 84.1.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, señala (el subrayado y negrita es nuestro):

“1. El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones:

(...)

*b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, **en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.**”*

De acuerdo con este precepto, la competencia de este Tribunal para tramitar y resolver los expedientes disciplinarios que traen causa de una petición razonada del CSD, como es el caso que nos ocupa, se circunscribe única y exclusivamente a los “*supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte.*”

Así, acudiendo al citado artículo 76 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, se hace ver con claridad que la citada infracción se califica como grave. En concreto, es el artículo 76.4.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte el que tipifica como infracción grave esta conducta al disponer:

“4. Serán, en todo caso, infracciones graves:

b) Los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad o decoro deportivos.

Ciertamente, la ley 10/1990, del Deporte, encuentra su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva (en adelante, RDD).

En este sentido, el artículo 1 del citado RDD dispone que: “*El objeto del presente Real Decreto es el desarrollo reglamentario de la normativa disciplinaria deportiva establecida con carácter general en el Título XI de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.*”

Ahora bien, si acudimos al contenido desarrollado reglamentariamente en el citado Real Decreto, se constata que la habilitación normativa para desarrollar los preceptos contemplados en el artículo 76 se realiza de manera específica en cada uno de los preceptos previstos en el Reglamento.

Esto es, es el propio Reglamento, en su versión publicada en el Boletín Oficial del Estado, el que señala específicamente en cada uno de sus preceptos qué apartado concreto del artículo 76 de la LD desarrolla.

Así, el artículo 76.4.b) de la LD encuentra su desarrollo reglamentario específico en el artículo 18.b) del citado RDD al disponer (el subrayado y negrita es nuestro):

“*Tendrán la consideración de **infracciones graves**:*

*b) Los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad o decoro deportivos **[art. 76, ap. 4, b), L. D.]**”*

Se hace preciso recordar que la atribución legal al TAD de la competencia prevista en el artículo 84.1.b) de la LD, al tratarse de una potestad sancionadora, obliga a que su ejercicio se rija por los principios de legalidad y de interpretación restrictiva de la norma.

Así, la aplicación del principio de interpretación restrictiva de la norma exige al TAD que, en el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en el artículo 84.1.b)

de la LD, se acuda exclusivamente al elenco de infracciones previstas taxativamente en el artículo 76 de la LD y a los preceptos reglamentarios que desarrollan cada uno de los apartados del citado artículo 76.

Aplicando lo anterior al supuesto que nos ocupa, habrá que acudir a lo previsto en el artículo 76.4.b) de la LD, y al precepto reglamentario que desarrolla expresamente el mismo, esto es, el artículo 18.b) del RDD, calificando ambos como infracción grave *“los actos notorios y públicos que atentan a la dignidad o decoro deportivos.”*

En atención a lo anterior, entendemos que aplicar el artículo 14.h) del RDD, ignorando la remisión expresa que el 18.b) del RDD hace al 76.4.b) de la LD sería atentar contra el principio de interpretación restrictiva de la norma y el principio de legalidad, en la medida en que el artículo 14.h) del RDD no es el precepto reglamentario específico que desarrolla el artículo 76.4.b) de la LD.

Cuestión distinta es la posible aplicación del artículo 14.h) del RDD en aquellos casos en los que el ejercicio de la competencia de este Tribunal viniera determinado por el artículo 84.1.a) de la LD, esto es, que se trate del ejercicio de la función consistente en: *“a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias de su competencia.”*

Esto es, a diferencia del supuesto previsto en el artículo 84.1.b) de la LD, en el que el TAD tiene competencia para tramitar y resolver los expedientes disciplinarios a instancia del CSD, para aquellas infracciones previstas únicamente en el artículo 76 de la LD, en los supuestos previstos en el artículo 84.1.a) de la LD, el Tribunal Administrativo del Deporte ejerce una función revisora de las sanciones disciplinarias impuestas por los órganos disciplinarios de las federaciones deportivas, pero sin que exista una restricción específica sobre la aplicación de un precepto legal disciplinario concreto.

Es en el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 84.1.a) de la LD en el que el TAD, contempla la posible cobertura normativa disciplinaria a cualquier

disposición reglamentaria que rija en la disciplina deportiva sin sujeción específica a los supuestos previstos en el artículo 76 de la LD en la forma que se expone a continuación.

Ciertamente, la potestad disciplinaria deportiva se atribuye por el artículo 74.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, a los jueces o árbitros, a los Clubes deportivos, a las Federaciones deportivas españolas, a las Ligas profesionales y a este Tribunal.

Quiere ello decir que, siendo este Tribunal Administrativo del Deporte uno de los sujetos activos de la potestad disciplinaria deportiva facultados para investigar o corregir a las personas o entidades sometidas a la misma por la comisión de las infracciones tipificadas en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, no es el único.

En coherencia con lo anterior, cuando el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre desarrolla reglamentariamente la normativa disciplinaria deportiva establecida con carácter general en el Título XI de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, dicho desarrollo reglamentario establece un régimen que resulta de aplicación no solamente a este Tribunal, sino también al resto de sujetos activos de la potestad disciplinaria a que se refiere el artículo 74.2 de la Ley del Deporte de continua referencia (y que está desarrollado en el artículo 6.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre).

Pues bien, como se ha dicho *supra*, entiende este Tribunal que al mismo le está vedado aplicar, cuando ejerce su potestad sancionadora ex artículo 84.1.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre para investigar y, en su caso, sancionar conductas presuntamente constitutivas de la infracción tipificada en el artículo 76.4.b), un precepto reglamentario -a saber, el artículo 14.h) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre- distinto de aquel que, atendiendo a la dicción literal del Real Decreto, expresamente desarrolla la conducta tipificada en el artículo 76.4.b) de la Ley -esto es, el artículo 18.b) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre- por aplicación

del principio de legalidad y de interpretación restrictiva de la norma que ha de imperar en el procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, dicha prohibición no opera cuando son los restantes sujetos activos de la potestad sancionadora a que se refiere el artículo 74.2 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, quienes ejercen dicha potestad. Y ello por cuanto que el ejercicio de la potestad disciplinaria por dichos sujetos no está circunscrito por la Ley 10/1990, de 15 de octubre, expresa y taxativamente, a las infracciones tipificadas en el artículo 76 -como si lo está la competencia ejercida por este Tribunal atendiendo a lo dispuesto en el artículo 84.1.b) de continua referencia-. Que ello es así resulta de la dicción literal del artículo 75 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre que, cuando regula las previsiones que deberán contener las disposiciones estatutarias o reglamentarias de los Clubes deportivos, Ligas Profesionales y Federaciones deportivas españolas no contiene, al referirse al sistema tipificado de infracciones y a su graduación, una remisión expresa a la tipificación contenida con carácter taxativo en el artículo 76, como sí sucede cuando la Ley del Deporte le atribuye a este Tribunal en su artículo 84.1.b) la competencia para tramitar y, en su caso, resolver expedientes disciplinarios.

Esta flexibilización del principio de legalidad en sus vertientes de tipicidad y reserva de ley de que goza el régimen disciplinario aplicado por los Clubes, Ligas Profesionales y Federaciones deportivas españolas no es sino consecuencia del mayor margen de colaboración que en dicho ámbito existe entre la Ley y el Reglamento, con la consiguiente habilitación normativa refrendada por los Tribunales en el sentido que se expone a continuación. Y dicho mayor margen de colaboración entre la Ley y el Reglamento en el ámbito de la potestad disciplinaria ejercida por los Clubes, Ligas y Federaciones no es sino consecuencia de la relación de sujeción especial de mayor intensidad que vincula a los afiliados respecto del Club, Liga o Federación a la que pertenecen, dado el carácter voluntario de la afiliación.

Dicha flexibilización del principio de legalidad existente en el régimen disciplinario aplicado por los Clubes, Ligas y Federaciones no opera, sin embargo, en el régimen disciplinario que le es de aplicación a este Tribunal cuando ejerce la potestad sancionadora que le atribuye el artículo 84.1.b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre. Y ello por cuanto que la relación que vincula a la Administración con los afiliados a las Ligas y Federaciones deportivas, pese a ser también de carácter especial, no permite una colaboración tan amplia entre la Ley y el Reglamento, tal y como resulta del artículo 1.2 del Real Decreto 53/2014, de 31 de enero que, al referirse a la competencia de este Tribunal, dispone que la misma será *“irrenunciable e improrrogable y no podrá ser alterada por la voluntad de los interesados.”*

En coherencia con lo anterior, la circunstancia de que este Tribunal no aplique el artículo 14.h) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre cuando ejerce la competencia para tramitar y resolver expedientes disciplinarios atribuida en el artículo 84.1.b) no es óbice para que sí lo hagan los demás sujetos activos de la potestad disciplinaria al tiempo de investigar y, en su caso, sancionar conductas que se subsuman en dicho tipo infractor reglamentario. Y, solamente cuando este Tribunal esté fiscalizando la conformidad a derecho de las sanciones impuestas por los Clubes, Ligas y Federaciones en ejercicio de la competencia revisora que le atribuye la Ley 10/1990, de 15 de octubre, en su artículo 84.1.a), podrá entonces apreciar la habilitación normativa contenida en el Real Decreto 1591/1991, de 23 de diciembre para confirmar o, en su caso, revocar, las sanciones impuestas al amparo del artículo 14.h) de continua referencia.

Como decíamos, no desconoce este Tribunal que la habilitación normativa reglamentaria en estos supuestos ha sido refrendada por la jurisprudencia, entre la que cabe citar Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 10 de abril de 2008.

De acuerdo con la doctrina expuesta, sería posible aplicar el artículo 14.h) del RDD si no hubiera una norma con rango de Ley que exigiera tener que aplicar única

y exclusivamente la potestad sancionadora en los supuestos específicos del artículo 76 de la Ley del Deporte

En definitiva, al encontrarnos en el presente supuesto ante el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en el artículo 84.1.b) de la Ley del Deporte, dicho precepto permite al TAD tramitar y resolver única y exclusivamente procedimientos disciplinarios para los casos específicos previstos en el artículo 76 de la LD.

Por ello, en la medida en que el artículo 14.h del RDD, no desarrollando el artículo 76.4.b) de la LD, se aparta de la norma con rango de ley al calificar la infracción como muy grave lo previsto en el artículo 76.4.b), ello lleva a este Tribunal a calificar las conductas consistentes en “actos notorios y públicos que atenten contra la dignidad o decoro deportivo” como una infracción grave tipificada en el artículo 76.4.b) de la LD, en relación con el artículo 18.b) del RDD, al ser este último el único precepto que desarrolla el artículo 76.4.b) de la LD.

NOVENO. Sobre la infracción del abuso de autoridad en el ámbito disciplinario deportivo:

- Sobre los elementos del tipo conforme a la jurisprudencia y práctica administrativa.

Para la delimitación del tipo del abuso de autoridad como infracción disciplinaria deportiva debemos acudir, en un primer momento, a la jurisprudencia sobre la materia, que la incardina como un supuesto de extralimitación en el ejercicio de las funciones propias del cargo sobre las personas o entidades sometidas al ámbito federativo. Así, la Sentencia de 20 enero 2012 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, por la que se sanciona al presidente de una federación por prohibir a un jugador participar en una competición en su FJ 2 señala como abuso de autoridad:

(la) extralimitación en el ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico otorga a una persona que ostenta autoridad, como es el presidente de una Federación, sobre las personas o entidades sometidas al ámbito federativo, por lo que resulta clara la incardinación de su conducta en la infracción muy grave de abuso de autoridad apreciada.

También la sentencia de 26 septiembre de 1989 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), en su FJ 4 considera abuso de autoridad la extralimitación en el ejercicio de las funciones con el ánimo de incumplir las instrucciones y órdenes superiores:

las conductas de los expedientados son constitutivas de falta muy grave de manifiesta y continua desobediencia a las órdenes e instrucciones emanadas de la autoridad que en el ámbito deportivo ostenta la Federación Española de Tiro Olímpico, con ejercicio abusivo de autoridad propia en el desempeño de las funciones directivas de la Federación Provincial de Madrid

En este sentido del abuso de autoridad como una extralimitación en el ejercicio de las funciones del cargo se pronuncia, también, la sentencia 236/2006 de 8 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) en su, FJ 3:

se autorizó la participación del Club sin cumplir los requisitos establecidos en el art. 5 de los Estatutos de la Federación y en el art. 3 del Decreto 109/1996, de 23 de julio, por el que se regula las Federaciones Deportivas de Castilla La Mancha, habida cuenta que el art. 1.3. del Decreto 111/1996, de 23 de julio, por el que se regulan los Clubes Deportivos de Castilla La Mancha, establece que para el reconocimiento oficial de los clubes deportivos a todos los efectos de la Ley del Deporte en Castilla La Mancha será precisa su inscripción en el Registro de Entidades Deportivas de Castilla La Mancha, y solo con fecha 08/08/2001 el indicado Club obtuvo el Certificado de Identidad Deportiva previsto en el art. 6 del Decreto 111/1996, de 23 de julio, como documento acreditativo de la constitución de

un club deportivo elemental, de su reconocimiento como tal por la Administración de la Comunidad Autónoma y de la inscripción registral.

Así mismo el CSD en la resolución que cita al definir el abuso de autoridad, nos señala los elementos del tipo, así la Resolución CSD 6 de noviembre de 2020 (CSD 20/2020) dispone:

Inicialmente, cabe indicar que se trata de una infracción excepcional en cuanto a su aplicación por la ambigüedad con la que se mueve este concepto. El abuso de autoridad está asociado comúnmente al uso de un poder otorgado por la posesión de un cargo o función, pero de tal manera que este uso no está dirigido a cumplir las funciones atribuidas a cargo sino a satisfacer intereses personales del individuo que lo ejerce.

El hecho ilícito de abusar de la autoridad alude a un acto que resulta injusto y arbitrario por un desmedido uso de las facultades inherentes a la condición que le atribuye el cargo que se ostenta, excediéndose, propasándose o aprovechándose de las mismas para llevar a cabo una actuación que no es propia o adecuada a su contenido. En este caso, requeriría de un trabajo de acreditación de que se ha actuado de forma manifiesta y dolosa vulnerando el ordenamiento jurídico, y haciendo uso de potestades conferidas prevaliéndose de una situación de superioridad de forma consciente.

El carácter excepcional de tipo infractor por su suma gravedad lo recoge, así mismo, la sentencia 729/1994 de 22 de noviembre del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en su FJ 8, sentencia que desestima la existencia de abuso por falta de prueba “cumplida y eficaz” no siendo admisibles “las simples conjeturas o hipótesis”:

Esta conducta, dada su gravedad, requiere de una prueba cumplida y eficaz, no siendo admisible las simples conjeturas o hipótesis, habida cuenta que la presunción de inocencia, derecho protegido en el artículo 24.2 de la Constitución Española, no queda destruida por el simple relato fáctico que se contiene en la

resolución impugnada. Una ponderada valoración del contenido de los documentos obrantes en el expediente administrativo y de la declaración testifical prestada por don Oscar José A. en sede judicial conduce a considerar como no ajustado a derecho el proceder de la Administración demandada en este concreto extremo. En efecto, las pruebas practicadas no hacen desaparecer la presunción de inocencia, presunción de vigencia efectiva en tanto en cuanto no haya pruebas demostrativas de haberse realizado los hechos inculcados, es decir, que la inocencia termina cuando aparece evidente la infracción del precepto sancionador, lo que aquí no ha acontecido. La evidente dificultad que entraña acreditar hechos como los imputados no puede suponer en modo alguno merma del principio constitucional de presunción de inocencia cuando, además, la Administración demandada sustenta aquellos, básicamente, en la declaración de una sola persona que comparece ante el Tribunal como testigo propuesto por la parte actora, sin que de las respuestas dadas a las preguntas formuladas -no hay repreguntas-, pueda deducirse una actuación del recurrente incardinable en la falta de abuso de autoridad o usurpación de funciones. Procede, como lógica consecuencia, la estimación del presente recurso contencioso-administrativo

Resulta de lo anterior que el bien jurídico protegido por el tipo infractor del artículo 76.1.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, es el recto ejercicio de las funciones por quienes ostentan su titularidad.

Pues bien, de la doctrina jurisprudencial y administrativa señalada resulta que son elementos objetivos del tipo del artículo 76.1.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, los siguientes: (i) la adopción de una decisión por una persona que ostenta autoridad sobre las personas o entidades sometidas al ámbito federativo; (ii) que dicha decisión sea objetivamente ajena a las funciones que la norma otorga a dicha persona; (iii) que la extralimitación en el ejercicio de las funciones sea de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación mínimamente razonable; (iv) que ocasione un resultado manifiestamente injusto, arbitrario.

En cuanto a los elementos subjetivos del tipo, estos son los siguientes: (i) que la extralimitación en el ejercicio de las funciones tenga por finalidad hacer efectiva la voluntad particular de la persona y (ii) que la extralimitación se haga con el conocimiento de estar actuando en contra de la legalidad vigente.

Sentado lo anterior, procede analizar si a la petición razonada se han acompañado indicios racionales suficientes para evidenciar, en el estado preliminar en que nos encontramos, la concurrencia de los elementos objetivo y subjetivo del tipo.

- Sobre la apreciación de la existencia de indicios suficientes de un abuso de autoridad:

Para determinar la forma de valorar si existen o no indicios de un abuso de autoridad de entidad suficiente para la apertura de un procedimiento disciplinario, nos basaremos en los criterios exigidos en el ámbito penal para la admisión a trámite de una querrela, aplicables, con modulación, al ámbito disciplinario. Por todos citamos el reciente auto 20108/2023 del Tribunal Supremo (Sala de lo penal) de 13 de febrero en el que recoge los requisitos exigidos en su FJ 2:

Conforme una jurisprudencia reiterada de esta Sala (por todos ATS 116-2016, Causa Especial 20440/2016; ATS 18-12-2020, Causa Especial 20542/2020; ATS 20054/2022, de 26-1; ATS 20069/2022, de 3-2), ha de considerarse que los hechos no son constitutivos de delito en aquellos casos en que:

a) Los hechos contenidos en el relato fáctico de la querrela o denuncia, tal y como ha sido redactada, no sean susceptibles de ser subsumidos en ningún precepto penal, según el criterio razonado del órgano jurisdiccional competente. En estos casos, carece de justificación alguna la apertura de un proceso penal para comprobar unos hechos que, de ser acreditados, en ningún modo serían constitutivos de delito.

b) Cuando, a pesar de la posible apariencia delictiva y de la calificación jurídica inicial de los hechos que el querellante incluya en la querrela (o denuncia), no se ofrezca en ésta ningún elemento o principio de prueba que avale razonablemente su realidad, limitándose el querellante a afirmar su existencia, sin ningún apoyo objetivo atinente a los propios hechos. En este segundo supuesto, una interpretación de la norma ajustada al canon que informa el sistema constitucional de derechos y libertades conduce obligadamente a excluir la apertura de un proceso penal para la investigación de unos hechos de relevancia penal meramente sospechosa, es decir, una investigación prospectiva, que no aporte, a partir del conocimiento propio del querellante, un indicio objetivo de su realidad. De lo contrario, cualquier ciudadano podría verse sometido a una investigación basada en la mera apariencia.

De modo que la presentación de una querrela (o denuncia) no conduce de manera forzosa o ineludible a la incoación de un procedimiento penal, sino que se precisa la realización de una inicial valoración jurídica de la misma, de conformidad con las consideraciones expuestas, que puede conducir a su no admisión a trámite sin más. Como expresábamos en el Auto de inadmisión recaído en a Causa Especial núm. 20692/2022, de la mera formulación de una denuncia o querrela pretendiendo ejercitar la acción penal no se adquiere un derecho incondicionado ni a la plena sustanciación del proceso ni tan solo a su apertura. Lo que se garantiza es el derecho a un pronunciamiento motivado del juez que exprese las razones por las que inadmite su tramitación. Entre las que cabe la consideración de su irrelevancia penal y la consiguiente denegación de incoación del proceso o su terminación anticipada, de conformidad a las previsiones sobreseyentes contempladas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal - SSTC 106/2011, 193/2011, 26/2019”.

Veamos si los dos requisitos exigidos: a) que los hechos denunciados puedan ser típicos; b) Si existe algún principio de prueba objetivo que avale su veracidad, concurren en los hechos denunciados por el CSD partiendo de los elementos de tipo

que, según del CSD y comparte este Tribunal serían *la existencia de una actuación manifiesta, dolosa y consciente que resulta injusta y arbitraria por un uso desmedido de las funciones propias excediéndose, propasándose o aprovechándose de las mismas para llevar a cabo una actuación que no es propia o adecuada a su contenido.*

El CSD en el punto V de su comunicación razonada y en la parte que aquí analizamos recoge como hechos denunciados (apartado segundo):

- El hecho notorio y público consistente en que, en la ceremonia de trofeos: *el Sr. Rubiales cuando la jugadora Jennifer Hermoso, se acercó a él, le cogió la cabeza con ambas manos y le dio un beso en la boca.*

- La existencia de un comunicado de la RFEF que atribuye a la deportista la siguiente manifestación: *“Ha sido un gesto mutuo totalmente espontáneo por la alegría inmensa de ganar un Mundial. El presi y yo tenemos una gran relación, su comportamiento con todas nosotras ha sido de diez y fue un gesto natural de cariño y agradecimiento”*

- Que el sindicato de la deportista (FUTPRO) actuando en su nombre y representación desmintió tal manifestación, el comunicado del sindicato dispone: *Quiero aclarar que en ningún momento consentí el beso que me propinó y en ningún caso busqué alzar al presidente. No tolero que se ponga en duda mi palabra y mucho menos que se inventen palabras que no he dicho”.*

De estos dos últimos hechos el CSD desprende la existencia de: *“una contradicción evidente entre las declaraciones atribuidas a la Sra. Hermoso por la RFEF en las que se afirmaría que se trata de un gesto mutuo y el comunicado de la propia jugadora a través del sindicato que la representa. Lo que, según el CSD estas actuaciones podrían tender a conseguir por parte del presidente de la RFEF una exposición de los hechos de manera que pudiera evitar posibles consecuencias disciplinarias o de otro tipo.”*

El CSD concluye señalando que tanto el beso como *“las actuaciones posteriores tendentes a reducir las consecuencias de dicho acto podrían suponer la utilización de su posición o la condición de su cargo para llevar a cabo actuaciones que no son propias del mismo con el fin de obtener un beneficio personal como sería en este caso el de “blanquear” su actuación o evitar las posibles consecuencias derivadas de su actitud.”* Y ello porque utilizó medios federativos para difundir supuestas manifestaciones de la jugadora y ello *“porque de la contradicción evidente puesta de manifiesto entre las declaraciones atribuidas a Sra. Hermosa por la RFEF y los del sindicato que representa a la futbolista, entre el que se destaca el del 25 de agosto de 2023 en el que la propia jugadora afectada niega que se hubiera producido consentimiento en el beso, puede considerarse que el Sr. Rubiales aprovechó su condición de Presidente para lograr los fines indicados, que nada tienen que ver con las funciones que tiene atribuidas por el cargo que ostenta.”*

Procede, por tanto, analizar los dos hechos: a) el beso y b) el uso de medios federativos para difundir una declaración falsa en beneficio propio.

- El beso:

Sobre hecho del beso, un acto de contenido sexual como un beso no consentido, si quien lo realiza lo hubiere hecho con prevalimiento de su superioridad frente a la jugadora, se integraría presuntamente en el tipo de la agresión sexual, tal y como está definida en el art.178.2 del Código Penal, (según la redacción dada conforme a la reforma operada por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que integra la situación de superioridad como elemento del tipo):

“Artículo 178. 1. Será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años, como responsable de agresión sexual, el que realice cualquier acto que atente contra la libertad sexual de otra persona sin su consentimiento. Sólo se entenderá que hay consentimiento cuando se haya manifestado libremente mediante actos que,

en atención a las circunstancias del caso, expresen de manera clara la voluntad de la persona.

2. Se consideran en todo caso agresión sexual los actos de contenido sexual que se realicen empleando violencia, intimidación o abuso de una situación de superioridad o de vulnerabilidad de la víctima, así como los que se ejecuten sobre personas que se hallen privadas de sentido o de cuya situación mental se abusare y los que se realicen cuando la víctima tenga anulada por cualquier causa su voluntad.”

Es la jurisdicción penal la competente para apreciar las circunstancias del hecho, quedando extramuros del ámbito disciplinario deportivo la valoración y sanción de un acto de contenido sexual con abuso de una situación de superioridad.

Así, en este supuesto, el hecho del beso no se incardina en el tipo infractor de abuso de superioridad tal y como se ha definido anteriormente, pues la conducta denunciada y la tipificada en el artículo 76.1.a) son distintas.

- Sobre el uso de medios federativos para difundir unas manifestaciones falsas con objeto de blanquear su actuación:

La comunicación razonada centra el uso de medios federativos en provecho propio por la atribución de unas manifestaciones a la jugadora por la federación que después desmiente su sindicato en su nombre.

En primer lugar, nos encontramos, de nuevo, ante un hecho -la posible atribución de unas manifestaciones falsas que determinarían la existencia de consentimiento en un acto de contenido sexual- cuya valoración cae de lleno en el ámbito penal.

Y es que no corresponde en modo alguno a este Tribunal iniciar un procedimiento disciplinario que tenga por objeto determinar si hubo o no consentimiento en el beso ni si las manifestaciones vertidas en el supuesto Comunicado de la RFEF eran o no falsas, pues la existencia o no de consentimiento

en el beso y la supuesta intervención o no en un comunicado de persona que no la ha tenido (la Sra. Hermoso) son hechos con relevancia penal que, de acreditarse en dicho foro, podrían ser presuntamente constitutivos de los delitos tipificados, respectivamente, en los artículos 178.2 (agresión sexual) y 395 en relación con el 390.1.3º (delito de falsedad en documento privado), todos ellos de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En particular y sobre el hecho denunciado consistente en la mendacidad del Comunicado de la RFEF de continua referencia, procede realizar las siguientes precisiones en cuanto a la calificación jurídica que, indiciariamente y dado el estado preliminar en que nos hallamos, podría tener dicho hecho denunciado.

A tal efecto, sostiene el CSD en su petición razonada que las manifestaciones vertidas en el referido Comunicado son falsas a la vista del tenor de los comunicados emitidos por el Sindicato FUTPRO con posterioridad al mismo, en los que se niega que las referidas manifestaciones fueran vertidas por la persona a la que se le imputan, esto es, a la Sra. Hermoso.

Este hecho denunciado, sin embargo, no reviste indiciariamente los caracteres de la infracción de abuso de autoridad del artículo 76.1.a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, pues del análisis de los elementos objetivo y subjetivo del referido tipo infractor expuesto *supra* resulta que en modo alguno es elemento del tipo la mendacidad en el modo o forma en que el sujeto activo se extralimita en el ejercicio de sus funciones.

En su lugar, el hecho denunciado -con independencia de que vaya o no acompañado de un indicio suficiente para motivar la incoación de un procedimiento, sea penal o administrativo--, revestiría *prima facie* los caracteres de delito de falsedad en documento privado cuyo conocimiento no compete a este Tribunal.

Así resultaría del análisis de los elementos objetivo y subjetivo del tipo delictivo señalado a la luz de los términos del hecho denunciado. De acuerdo con lo dispuesto por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en su reciente Auto número

1066/2021, de 14 de octubre, en el que se cita la doctrina reiterada de la Sala, por todas, en Sentencia número 309/2012, de 12 de abril, a la vista del hecho denunciado, sería objeto de investigación en sede estrictamente penal y no disciplinaria.

Esta afirmación, recuérdese, se realiza por el Tribunal a los únicos fines de calificar jurídicamente y de forma indiciaria el hecho denunciado, pues, aun cuando pudiera hipotéticamente apreciarse la existencia de indicios mínimamente razonables, ni siquiera en dicho supuesto correspondería a este Tribunal la investigación del hecho denunciado, por ser competencia del orden jurisdiccional penal. Revelador de ello es, precisamente, la calificación jurídica que de hechos muy similares a los que nos ocupan realiza la Sala de lo Penal de la Audiencia Provincial de Zaragoza en su Sentencia número 35/2003, de 31 de enero.

En segundo lugar, este Tribunal solicitó mediante oficio del pasado 28 de agosto al CSD que aportara “*copia íntegra del comunicado de la RFEF*” en el que basa su denuncia.

Ante esta solicitud, el CSD no ha aportado el comunicado al que hacía referencia en su comunicación, sino que ha aportado noticias de prensa de la agencia EFE y de EUROPA PRESS (anexos 4 y 5 del escrito de contestación a la petición de documentación) que hacen referencia a la existencia de un comunicado que tampoco se aporta.

Sobre la virtualidad de las noticias de prensa para ser indicios suficientes para iniciar un procedimiento disciplinario nos remitimos a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el ámbito penal, jurisprudencia que entendemos trasladable al procedimiento administrativo sancionador en el marco de las garantías constitucionales recogidas en el art. 25 CE, así el auto 20108/2023 del Tribunal Supremo (Sala de lo penal) de 13 de febrero en su FJ 5 señala:

“Las noticias periodísticas, reitera esta Sala (vid por todas ATS de 15 de febrero de 2021), por sí solas, aunque legítimas en la función que desarrollan, no

legítiman a ningún accionante popular para convertir el relato periodístico en un relato de hechos punibles desencadenantes del proceso penal, cuando no cuentan como es el caso, con ningún elemento o principio de prueba que avale con una mínima razonabilidad, que el desembalse superior al acordado en el Consejo de Ministros de 20 de septiembre - ceñido a 400 Hm3 en la presa de Almendra, como se expresa en la propia noticia periodística- y que dio lugar al vaciamiento denunciado, se debiera a orden o mandato de los aforados, ni que actuaran en convenio o conformidad con la Confederación Hidrográfica del Duero que ejecutó los desembalses denunciados. Menos aún en el resto de los embalses y pantanos; ni en esas fechas de septiembre-octubre 2022, ni del desembalse llevado a cabo desde el 7 al 14 de diciembre de 2022, relatado en la ampliación de la querella.

Expresábamos en las AATS 9 de mayo de 2000 (RJ 2001, 6653), 7 de junio de 2010 y 11 de mayo de 2021, por citar fechas que muestran un criterio pacíficamente mantenido en el tiempo, que "(...) puede y debe el Juez decretar la inadmisión de la querella (...) cuando no se ofrecen datos o elementos fácticos que indiciariamente pudieran aparecer como constitutivos de los delitos que se imputan en el escrito de querella, no sirviendo a este efecto la mera aportación de recortes de prensa o similares, sin más constatación o acreditación. Y más recientemente en los AATS núm. 20526/2022, de 7 de julio, dictado en la CE 20002/2022; y núm. 20688/2022, de 8 de noviembre, dictado en la CE 20792/2022.

Es entendible la alarma social derivada de esos desembalses, pero más allá de la calificación delictiva del conjunto y cada uno de los hechos denunciados, de la única actuación a los aforados debida (y que por ende es la que nos compete examinar), el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2022, no resulta el vaciamiento que se denuncia; y ningún elemento o principio de prueba se enuncia para poder atribuírselo: por lo que no procede admitir la querella formulada contra las dos personas aforadas, pues esa conducta no integra actividad delictiva alguna.”

Otro tanto de lo mismo se desprende de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, por todas, Sentencia número 299/2000, de 11 de diciembre. Es cierto que dicha Sentencia trata la cuestión sobre la suficiencia de indicios para acordar una medida restrictiva de derechos fundamentales en el proceso penal, pero también lo es que los principios inspiradores del Derecho penal son trasladables con prudencia, *mutatis mutandis*, al procedimiento administrativo sancionador. Pues bien, siempre bajo esa referida prudencia, interesa destacar que dicho Tribunal refiere lo siguiente:

“En efecto, la solicitud referida se limita a afirmar el conocimiento de la existencia del delito a investigar y de la participación en él de las personas indicadas como sospechosas; pero no se expresan, ni en la solicitud policial, ni en la resolución judicial datos objetivos que puedan considerarse indicios de la existencia del delito ni de la conexión con el mismo de las personas relacionadas sobre las que pueda sustentarse el referido conocimiento.

En la idea de datos objetivos indiciarios de la existencia de delito es apreciable una diversidad conceptual entre el dato objetivo y el delito del que aquél es indicio de su existencia. En otros términos, la idea de dato objetivo indiciario tiene que ver con la fuente de conocimiento del presunto delito, cuya existencia puede ser conocida a través de ella. De ahí que el hecho en que el presunto delito puede consistir no pueda servir como fuente de conocimiento de su existencia. La fuente de conocimiento y el hecho conocido no pueden ser la misma cosa.”

Nótese que este Tribunal ya ha considerado que los recortes de prensa no son indicio suficiente para admitir a trámite una petición de recusación de un vocal del Tribunal (entre otras la resolución 111/2020).

Así, no hallándonos ante un auténtico indicio suficiente para motivar la incoación del procedimiento sino ante la noticia de una posible infracción, los recortes de prensa serían únicamente determinantes, en su caso y a lo sumo, del inicio de una fase de información reservada, cuya finalidad es, tal y como ya ha

tenido ocasión de referir este Tribunal en su Resolución número 184/2022, de 28 de julio, la realización de una actividad interna o estudio previo, de carácter reservado, tendente al esclarecimiento de la posible relevancia disciplinaria de determinados hechos, así como la identificación de posibles responsables, todo ello con el objeto de determinar la conveniencia de proponer la incoación de un procedimiento administrativo sancionador. Y este carácter *extramuros* del procedimiento disciplinario no es baladí, pues implica que la información previa precede a la incoación de un procedimiento disciplinario y, por ende, carece de naturaleza jurídica sancionadora.

Vaya por delante que no pretende decir este Tribunal que sean necesarias auténticas pruebas de cargo, aptas para desvirtuar el principio de presunción de inocencia, a fin de adoptar la decisión de incoación del procedimiento administrativo sancionador. En su lugar, lo que se quiere trasladar es que los indicios basados en el simple rumor o en la vaga sospecha de la comisión de una infracción no bastan para la incoación de un procedimiento. Y el trámite de información reservada tiene por objeto, precisamente, realizar las averiguaciones previas pertinentes para constatar si esas meras sospechas o rumores pueden llegar a traducirse o no en indicios suficientes o en un principio de prueba que avale, con una mínima razonabilidad dado el estado preliminar en que nos encontramos, la presunta comisión de una infracción.

Más allá de la falta del comunicado, tampoco se acreditan, a juicio de este Tribunal, de forma indiciaria una actuación “dolosa” y “consciente” del presidente de la RFEF, ya que, al no existir ningún indicio, más allá de las noticias de prensa, de la atribución de dichas manifestaciones tampoco hay un elemento indiciario de que estas están impulsadas por el presidente de la federación de forma dolosa.

A los efectos de agotar la argumentación, en la contestación a la petición de información el CSD acompaña como anexo nº 7 un video con declaraciones del presidente de la RFEF y como anexo nº 8 un comunicado del pasado 26 de agosto de 2023 emitido por la RFEF relativo a una comunicación previa del sindicato de la

jugadora del día 25 de agosto que criticaba la comparecencia del presidente de la RFEF en la asamblea general extraordinaria del pasado 25 de agosto.

A juicio de este Tribunal ninguno de ambos documentos son indicios suficientes relativos la existencia de la manifestación atribuida a la jugadora por los recortes de prensa a la RFEF y contenida en la propuesta motivada.

El primero de ellos consiste en un vídeo en el que figura la marca de agua de la RFEF en la esquina superior izquierda y que contiene una declaración personal del presidente de la RFEF en relación con los hechos sucedidos, sin referencia al comunicado mencionado en prensa objeto de la denuncia. Abstracción hecha de si el mismo es idóneo o no para evidenciar la atribución a la Sra. Hermoso de declaraciones que ella no ha realizado -pues la mendacidad o no del comunicado es ajena al ámbito de la disciplina deportiva y habría de dilucidarse en sede penal, como se ha dicho más arriba-, a juicio de este Tribunal, de dicho vídeo no se infiere, ni indiciariamente, una extralimitación en el ejercicio de las funciones del presidente de forma arbitraria, abusiva, dolosa y consciente.

Recuérdese, en este punto, que no basta con un ejercicio extralimitado de las funciones por el sujeto activo, ni con una mera ilegalidad o simple contradicción de la conducta con la norma aplicable para entender colmados los elementos constitutivos de la infracción del artículo 76.1.a). En su lugar y de acuerdo con el principio de *ultima ratio de la disciplina deportiva*, es necesario que la extralimitación en el ejercicio de las funciones no solamente sea jurídicamente incorrecta, sino que además sea de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación mínimamente razonable.

Y lo cierto es que este Tribunal no aprecia del vídeo la existencia de indicios mínimamente suficientes que evidencien, en el estadio preliminar en que nos encontramos, sospechas fundadas de una extralimitación grosera, arbitraria, consciente y voluntaria en el ejercicio de las funciones del presidente y en su beneficio personal.

Descartado así que el vídeo evidencie la concurrencia de indicios mínimamente racionales de los elementos del tipo de abuso de autoridad, procede analizar el siguiente indicio aportado por el Consejo Superior de Deportes en su oficio de respuesta de 29 de agosto de 2023.

Respecto del segundo de ellos, el comunicado del día 26 de agosto es una contestación a otro del Sindicato FUTPRO en referencia a unas declaraciones del presidente en un acto federativo (la asamblea general extraordinaria). Como quiera que el supuesto comunicado del día 20 de agosto de 2023 (i) tendría por objeto, a juicio de la petición razonada, evidenciar, indiciariamente, la falta de consentimiento, y, en fin, la utilización de medios federativos para difundir manifestaciones falsas en beneficio propio del presidente, y que (ii) los indicios sobre la existencia o no de consentimiento en el beso y el carácter mendaz del referido comunicado son cuestiones que habrían de valorarse en sede penal, en su caso, tampoco a juicio de este Tribunal cabe calificar de indicio suficiente el referido comunicado del día 26 de agosto para motivar la incoación del procedimiento por la divulgación de una manifestación falsa de una jugadora como elemento de un abuso de autoridad consciente, doloso, arbitrario y abusivo.

- Conclusión:

Este Tribunal concluye que no existen indicios racionales suficientes de la comisión de una infracción por abuso de autoridad del art. 76.1 de la Ley del Deporte.

DECIMO. La petición formulada por el CSD cumple todos los requisitos que el Ordenamiento Jurídico exige para atenderla en el ejercicio de la función asignada por la Ley 10/1990 y el Real Decreto 53/2014, estando suficientemente motivada y razonada en relación con los hechos notorios y públicos contrarios a la dignidad y el decoro deportivo.

En cambio, este Tribunal no considera que existan indicios suficientes para la incoación de expediente disciplinario por abuso de autoridad.

UNDÉCIMO. De lo expuesto en los antecedentes y fundamentos se derivan, a juicio de este Tribunal, indicios racionales de infracciones disciplinarias de la que resultaría autor D. Luis Rubiales Béjar, de modo que procede tramitar el correspondiente expediente y con las evidencias que se deduzcan de la fase probatoria, y oídas las alegaciones de las partes, determinar si concurren la infracción a las que se refiere la presente resolución.

En consecuencia, de todo lo anterior, el Tribunal Administrativo del Deporte,

ACUERDA

PRIMERO.- Incoar expediente disciplinario dirigido contra D. Luis Rubiales Béjar, para determinar, en su caso, la posible responsabilidad disciplinaria derivada de los hechos recogidos en los antecedentes de hecho del presente escrito y en el Fundamento de Derecho Octavo y que podrían incardinarse, en dos infracciones del artículo 76.4 letra b) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en el art. 18 letra b) del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva, infracciones a la que podrían corresponder alguna de las sanciones previstas en el artículo 79.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte y en el artículo 25 del Reglamento sobre disciplina deportiva y conforme a la naturaleza de la infracción señalada (a) Amonestación pública; b) Inhabilitación temporal de un mes a dos años c) Multa y d) Privación de derechos como asociado de un mes a dos años.

SEGUNDO. - Los hechos referidos pueden ser constitutivos de dos infracciones disciplinarias conforme al tipo recogido en el artículo 76.4 b) la Ley 10/1990, del Deporte:

“Los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad o decoro deportivos.”

TERCERO. - Las sanciones susceptibles de aplicación por la comisión de las infracciones expuestas, de conformidad con lo previsto en el artículo 79.1 de la Ley 10/1990, del Deporte, y artículo 25 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva, son:

a) Amonestación pública.

b) Multa de 601,01 a 3.005,06 euros.

...

e) Privación de los derechos de asociado, de un mes a dos años, con la salvedad contenida en el apartado f) del artículo 21 de este Real Decreto.

f) Inhabilitación para ocupar cargos, suspensión o privación de licencia federativa o habilitación equivalente de las Agrupaciones de clubes de ámbito estatal, de un mes a dos años o de cuatro o más encuentros en una misma temporada.

CUARTO. - De conformidad con el artículo 64.2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, designar a D. Alfonso Ramos de Molins, Instructor del expediente, y a D. Guillermo de Blas Bados, como secretario del expediente disciplinario abierto. El régimen de recusación del

instructor y/o del secretario será el establecido por el artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y lo previsto en el artículo 40.2 del Real Decreto 1591/1992 en cuanto a los plazos para el ejercicio de la recusación.

QUINTO. - Comunicar al expedientado que el órgano competente para la resolución del expediente es el Tribunal Administrativo del Deporte, de acuerdo con las disposiciones citadas en el anterior fundamento jurídico primero, órgano ante el cual el expedientado puede reconocer voluntariamente su responsabilidad.

SEXTO. - Conferir al expedientado un plazo de **diez días** para formular alegaciones al acuerdo de incoación, siendo que, de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del referido acuerdo, éste podrá ser considerado propuesta de resolución.

SÉPTIMO. - Incorporar al expediente, que se abre mediante este acuerdo, toda la documentación remitida por el CSD.

Notifíquese al expedientado, en el domicilio de la Real Federación Española de Fútbol, sin perjuicio de que pueda ofrecer un domicilio distinto en el que quiera recibir las ulteriores notificaciones.

Notifíquese al Excmo. Sr. Presidente del Consejo Superior de Deportes.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO