



Roj: **STS 4555/2023 - ECLI:ES:TS:2023:4555**

Id Cendoj: **28079130042023100585**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **03/11/2023**

Nº de Recurso: **3032/2020**

Nº de Resolución: **1387/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 4942/2019,**
ATS 16351/2022,
STS 3007/2023,
ATS 10818/2023,
STS 4555/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.387/2023

Fecha de sentencia: 03/11/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 3032/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 31/10/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 3032/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1387/2023

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 3 de noviembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 3032/2020, interpuesto por la Administración, representada y defendida por la Abogada del Estado, contra la sentencia de 12 de diciembre de 2019, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso de apelación n.º 28/2019, interpuesto por Getafe, Club de Fútbol, Sociedad Anónima Deportiva, contra la sentencia n.º 66/2019, de 17 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9 en el recurso n.º 34/2018 interpuesto, a su vez, por el mismo recurrente, contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 15 de junio de 2018, por la que se estimó el recurso interpuesto por la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el deporte contra la resolución de 19 de abril de 2018 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, revocando dicha resolución y acordando imponer al Getafe Club de Fútbol, S.A.D. una sanción de clausura del estadio municipal "Coliseum Alfonso Pérez" por un partido de la temporada oficial 2018/2019.

Se han personado, como recurridos, la Real Federación Española de Fútbol, representada por la procuradora doña Beatriz González Rivero y asistida por el letrado don Jordi Aparisi Seguí y Getafe Club de Fútbol, S.A.D., representado por el procurador don Rafael Júlvez Peris-Martín y defendido por el letrado don José Ignacio Machón Moreno.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación n.º 28/2019, seguido en la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el 12 de diciembre de 2019 se dictó sentencia, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS

1.- **Estimar** el recurso de apelación interpuesto por el **GETAFE FC, S.A.D.**, contra la sentencia dictada el 17 de mayo de 2019, por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9, por la que se acuerda desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el GETAFE CLUB DE FÚTBOL S.A.D contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte, de fecha 15 de junio de 2018, por la que se estima el recurso interpuesto por la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, contra la resolución de 19 de abril de 2018, del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, revocando dicha resolución del Comité de Apelación y acordando imponer al Getafe Club de Fútbol, SAD, una sanción de clausura del estadio municipal "Coliseum Alfonso Pérez", por un partido, de la temporada oficial 2018/2019, sentencia y resolución que anulamos.

2.- Sin hacer expresa imposición de las costas procesales de esta instancia conforme a lo prevenido en el artículo 139.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

SEGUNDO.- Notificada a las partes, la Abogada del Estado preparó recurso de casación contra la referida sentencia, que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional tuvo por preparado por auto de 28 de febrero de 2020, ordenando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas, por diligencia de ordenación de 10 de marzo de 2021 se tuvo por personados, de una parte, a la Abogada del Estado, en representación de la Administración, como parte recurrente, y, de otra, a la procuradora doña Beatriz González Rivero, en representación de la Real Federación Española de Fútbol, como recurrida.

CUARTO.- Sometida a la deliberación de la Sala la resolución sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, por auto de 17 de noviembre 2022 la Sección Primera acordó:

"1º) Admitir el recurso de casación preparado por la Abogacía del Estado contra la sentencia de 12 de diciembre de 2019 dictada por la Sección 6ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación nº 28/2019.

2º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si existe una concurrencia de normas sancionadoras entre el art. 74.2 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol y el art. 21.2.a) en relación con el art. 3.2.a) y b) de la Ley 19/2007, de 11 julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, a los efectos de la apreciación del principio non bis in idem.

3º) Identificamos como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación, las contenidas en el art. 74.2 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol y el art. 21.2.a) en relación con el art. 3.2.a) y b) de la Ley 19/2007, de 11 julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Y ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso (art. 90.4 LJCA).

4º) Se ordena publicar este Auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala Tercera, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman".

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 24 de noviembre de 2022 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta, para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

SEXTO.- Recibidas, por escrito de 13 de enero de 2023 la Abogada del Estado interpuso el recurso anunciado en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia infringidas, señaló las pretensiones deducidas y los pronunciamientos que se solicitan y suplicó a la Sala que, en su día, dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de su escrito.

SÉPTIMO.- Conferido traslado a la Real Federación Española de Fútbol, para que presentara su oposición, por diligencia de ordenación de 28 de marzo de 2023 se tuvo por decaído su derecho, al haber transcurrido el plazo otorgado sin haberlo hecho.

OCTAVO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

NOVENO.- Mediante providencia de 4 de mayo de 2023 se señaló para la votación y fallo el 20 de junio siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

DÉCIMO.- En la fecha acordada, 20 de junio de 2023, tuvo lugar la deliberación y fallo del presente procedimiento, dictándose el 29 siguiente la sentencia n.º 881/2023, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

"F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación que se ha efectuado en el fundamento cuarto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 3032/2020 interpuesto por la Abogada del Estado contra la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2019 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y recaída en el recurso de apelación n.º 28/2019.

(2.º) Desestimar el recurso de apelación n.º 28/2019 interpuesto por Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. contra la sentencia n.º 66/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9 en el recurso n.º 34/2018 interpuesto por el mismo recurrente contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 15 de junio de 2018 estimatoria del recurso de la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte contra la resolución de 19 de abril de 2018 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol que impuso a Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. la sanción de clausura del estadio municipal "Coliseum Alfonso Pérez" por un partido de la temporada oficial 2018/2019.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma".

UNDÉCIMO.- El 12 de julio de 2023 se incorpora telemáticamente por el Registro de Entrada de este Tribunal al presente recurso escrito de personación presentado el 21 de abril de 2020 por el procurador don Rafael Júlvez Peris-Martín, en representación de Getafe Club de Fútbol, S.A.D, que por error informático fue unido al RCA 277/2020. Dada cuenta a la Sala, por providencia de 12 de julio de 2023 se le tuvo por personado, notificándole todo lo actuado.

DUODÉCIMO.- En virtud de las alegaciones expuestas en su escrito de 12 de julio de 2023, el representante procesal de Getafe Club de Fútbol, S.A.D. suplicó a la Sala que

"en su día dicte resolución por la que se declare de OFICIO la Nulidad de pleno derecho de las actuaciones del Recurso de Casación núm. 3032/2020, y de la Sentencia núm. 881/2023, de 29 de Junio de 2023, y de forma subsidiaria, se tenga por presentado a instancia de parte dicho escrito de nulidad de actuaciones para que conforme a los preceptos invocados, y que resultan de aplicación se declare la Nulidad de las actuaciones, y de dicha Sentencia referida, al existir un vicio o defecto grave que ha causado indefensión al GETAFE C.F., S.A.D, artículo 24.1 CE y lesión del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías en su faceta del derecho de contradicción y defensa contenido en el artículo 24.2 CE, debiendo de retrotraerse las actuaciones hasta el momento en que de forma legal y efectiva se tenga a dicha entidad deportiva como personada y parte recurrida en la causa o proceso, la cual se ha visto privada totalmente, de forma real y efectiva, por un vicio que debe ser corregido para restaurar y preservar dichos derechos fundamentales, los cuales con todos los respetos hacia la Sala se ha visto cercenados o lesionados al GETAFE, C.F., S.A.D."

Por Primer otrosí digo, solicitó la suspensión de la ejecución de la referida sentencia, ya que en caso de procederse a la misma en los plazos legales, dijo,

"se podrían derivar perjuicios de imposible reparación a mi representada GETAFE C.F., S.A.D., dado que el primer partido de LA LIGA de Primera División en la Temporada actual 2023/2024, que no se podría celebrar es el próximo día 13 de Agosto de 2.023 a las 21:30 horas contra el FC BARCELONA, al suponer la clausura o cierre del Estadio municipal Coliseum "Alfonso Pérez", consumándose dicho perjuicio".

DÉCIMO TERCERO.- Admitido a trámite el incidente planteado, por providencia de 12 de julio del corriente se dio traslado a la parte recurrente para que formulara alegaciones. Trámite cumplimentado por escrito de 21 siguiente, incorporado a los autos.

DÉCIMO CUARTO.- Por auto el 24 de julio de 2023 la Sala acordó:

"(1.º) Dar lugar al incidente de nulidad de actuaciones promovido por Getafe Club de Fútbol, S.A.D.

(2.º) Dejar sin efecto la sentencia n.º 881/2023, de 29 de junio.

(3.º) Reponer las actuaciones a fin de que Getafe Club de Fútbol, S.A.D., presente, en treinta días, escrito de oposición al de interposición de la Abogada del Estado.

4.º) No hacer imposición de las costas de este incidente.

5.º) Trasladar testimonio de este auto a la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo a fin de que, de no haberse adoptado ya, se tomen de inmediato las medidas necesarias para que no se reiteren disfunciones como la descrita.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen".

DÉCIMO QUINTO.- El procurador Sr. Júlvez Peris-Martín, en representación de Getafe Club de Fútbol, S.A.D., se opuso al recurso por escrito de 5 de octubre de 2023 en el que, después de exponer los motivos que estimó pertinentes suplicó a la Sala que declare no haber lugar al mismo, desestimando, dijo, el recurso de casación interpuesto por la Abogada del Estado y confirmando en todos sus extremos la sentencia del recurso de apelación, e imponiendo a la parte recurrente las costas del presente proceso.

DÉCIMO SEXTO.- Mediante providencia de 9 de octubre de 2023 se señaló para la votación y fallo el 31 de octubre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

DÉCIMO SÉPTIMO.- En la fecha acordada, 31 de octubre de 2023, han tenido lugar la deliberación y fallo de este recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y las sentencias de instancia y apelación.*

Es objeto de este recurso de casación la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 12 de diciembre de 2019 que estimó el recurso de apelación n.º 28/2019, interpuesto por Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9 en su recurso n.º 34/2018.

Como quiera que, con anterioridad, se produjeron diversas resoluciones administrativas, conviene reconstruir su intrincado recorrido antes de examinar brevemente esas sentencias.

A) Los hechos relevantes.

Durante el partido de fútbol correspondiente a la vuelta de la segunda eliminatoria de la fase de ascenso del Campeonato Nacional de Liga de Segunda División disputado el 24 de junio de 2017 en el "Coliseum Alfonso Pérez" entre Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. y Club Deportivo Tenerife, S.A.D., se produjeron los siguientes incidentes: (i) entonación en el minuto 67 por varios cientos de aficionados visitantes situados en la esquina del Fondo Norte "de forma coral y coordinada" del cántico, referido al jugador local don Jose María, "ASESINO, ASESINO" y en el minuto 68 por esos mismos aficionados "PUTA GETAFE, PUTA GETAFE" durante unos doce segundos; (ii) ignición de un bote de humo en el minuto 95 en el Fondo Sur Bajo, donde se ubican aficionados locales del "Comando Azul"; (iii) en este último lugar se hicieron en ese minuto 95 preparativos para invadir el campo de juego a la finalización del partido; (iv) al término del encuentro, invasión masiva de aficionados locales que impidieron a jugadores y al equipo arbitral alcanzar los vestuarios y se dirigieron a la zona en que estaban los aficionados visitantes provocándoles a lo que se les respondió con el lanzamiento de asientos; (v) carga del Cuerpo Nacional de Policía contra los aficionados visitantes mientras los empleados de seguridad del estadio "intentaban aplacar a los aficionados locales".

B) Las resoluciones de los órganos de la Administración deportiva.

Por estos hechos se siguieron las actuaciones y se dictaron las resoluciones siguientes.

(1.º) Por denuncia de la Liga Nacional de Fútbol Profesional el Comité de Competición de la Real Federación Española de Fútbol incoó procedimiento sancionador n.º 293-2017/2018 y el 25 de septiembre de 2017 el órgano instructor presentó el pliego de cargos con propuesta de cierre del estadio "Coliseum Alfonso Pérez" por un encuentro oficial al entender cometida la infracción del artículo 74 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol. El Comité de Competición resolvió el 7 de noviembre de 2017 sancionar a Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. con la clausura del estadio por un partido y sobreseer las actuaciones respecto al Club Deportivo Tenerife.

(2.º) Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. recurrió ante el Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol y éste, por resolución de 14 de diciembre de 2017, estimó el recurso por apreciar caducidad en el procedimiento sancionador. Incoado un procedimiento extraordinario el 24 de enero de 2018, el Comité de Competición, el 21 de marzo siguiente dictó nueva resolución con la misma sanción.

(3.º) El Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol, estimó el recurso de Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. y, por resolución de 19 de abril de 2018, revocó la sanción de cierre del estadio pero le impuso una multa de 18.000€ en virtud del artículo 74.2 del Código Disciplinario.

(4.º) La Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte, recurrió la resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol ante el Tribunal Administrativo del Deporte, el cual, el 15 de junio de 2018 estimó el recurso y con revocación de la resolución recurrida, mantuvo el cierre del estadio para la temporada 2018/2019.

(5.º) Esta última resolución fue objeto del recurso contencioso-administrativo n.º 34/2018, interpuesto por Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. Fue desestimado por la sentencia n.º 66/2019, de 17 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9, la cual fue, después, anulada por la sentencia de 12 de diciembre de 2019 de la Sección Sexta de la Audiencia Nacional dictada en el recurso de apelación n.º 28/2019, que, además, anuló la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte. Sentencia esta última objeto del presente recurso de casación.

C) Las resoluciones de la Delegación del Gobierno en Madrid.

Por los mismos hechos antes referidos la Delegación del Gobierno en Madrid incoó los procedimientos sancionadores n.º NUM000 y n.º NUM001.

El primero, n.º NUM000, dio lugar a la resolución de 22 de marzo de 2018, que apreció la infracción grave del artículo 21.2 a) en relación con el artículo 3.2 b) de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, por las deficiencias del control de permanencia y desalojo

que permitieron la multitudinaria invasión del terreno de juego al terminar el partido con peligro para el equipo arbitral y los jugadores y varios heridos leves, entre ellos un policía, y las sancionó con multa de 4.000€.

Y el segundo, n.º NUM001, dio lugar a la resolución de la misma fecha, 22 de marzo de 2018, que apreció la infracción grave de ese mismo artículo 21.2 a) ahora en relación con el artículo 3.2 a), siempre de la Ley 19/2007, por la deficiencia de control que no impidió la introducción de un bote de humo en la zona del graderío en que se ubica el llamado "Comando Azul", que se activó, y lo sancionó con 3.001€.

D) La sentencia n.º 66/2019, de 17 de mayo del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9.

Desestimó, como hemos dicho, el recurso de Getafe Club de Fútbol, S.A.D. contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 15 de junio de 2019 por no apreciar en ella las infracciones denunciadas por la demanda: vulneración del principio *non bis in idem*, omisión del procedimiento legalmente establecido, incumplimiento de la Ley 19/2007, ausencia de motivación suficiente, desproporción de la sanción y vulneración de los principios de legalidad, responsabilidad, confianza legítima y buena fe.

La sentencia del Juzgado, tras descartar el óbice procesal alegado por el 0 del Estado --no haber recurrido Getafe Club de Fútbol, S.A.D. la resolución del Comité de Apelación que le sancionó con 18.000€-- sobre el que no ha vuelto a insistir la representación de la Administración, razona, en primer lugar, que no hubo infracción del principio *non bis in idem* pues, siendo cierto que por los mismos hechos se siguieron varios procedimientos administrativos, también lo es que el título jurídico en virtud del cual se acordó el cierre del estadio es distinto al que condujo a las otras sanciones que se le impusieron al recurrente en la instancia.

Esos otros procedimientos, dice la sentencia, los n.º 1178/2018 y n.º 1179/2018, seguidos ambos por la Delegación del Gobierno en Madrid, se fundamentaron, respectivamente, como se ha visto, (i) en la infracción del artículo 21.2 a) en relación con el artículo 3.2 b) de la Ley 11/2007 y (ii) de ese mismo artículo 21.2 a) ahora en relación con el artículo 3.2 a). En cambio, el que lleva al cierre del estadio se fundamenta en el artículo 74.2 del Código Disciplinario. Explica la sentencia del Juzgado que, mientras los procedimientos sancionadores de la Delegación del Gobierno se dirigen contra conductas atentatorias contra el orden público y la seguridad, la controvertida se dirige contra comportamientos y actitudes violentas, racistas, xenófobas e intolerantes en el deporte. Los hechos, dice, son los mismos pero no los intereses jurídicos protegidos. Por eso, falta la identidad necesaria para que pueda haber infracción del principio *non bis in idem*.

No advierte la sentencia infracción del procedimiento legalmente establecido pues el artículo 38.3 de la Ley 19/2007 permite expresamente no suspender las actuaciones respecto de hechos ya objeto de un procedimiento sancionador cuando no haya identidad de sujeto, hechos o fundamentos jurídicos. Por otra parte, considera suficientemente motivada la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte porque, si no se refirió al principio *non bis in idem*, fue porque no se alegó en el recurso de la Comisión Permanente del Comité Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte. Getafe Club de Fútbol, S.A.U. se aquietó a la sanción de 18.000€. En cambio, la resolución del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol sí contempló este principio y el recurrente en la instancia no la impugnó.

Considera proporcionada la sanción a la vista de la gravedad de la conducta sancionada y no aprecia infracción de los principios de legalidad, responsabilidad, confianza legítima y buena fe a la vista de lo dispuesto por el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues la caducidad no implica prescripción ni impide seguir un nuevo expediente sancionador si no ha habido prescripción.

E) La sentencia de 12 de diciembre de 2019 de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

Acepta los hechos consignados en la sentencia del Juzgado, no discutidos por el apelante Getafe Club de Fútbol, S.A.D., resume sus fundamentos de Derecho, expone los motivos del recurso de apelación y pasa a examinar la denuncia de infracción del principio *non bis in idem* que acaba acogiendo, con la consecuencia de la anulación de la sentencia de instancia y de la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte.

Reproduce la sentencia de la Sección Sexta los hechos considerados por el Tribunal Administrativo del Deporte y comprueba que son los mismos que sirven de fundamento a las resoluciones de la Delegación del Gobierno, salvo los cánticos de los visitantes, que no aparecen recogidos en la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte. Coincidencia que, resalta no niegan ni el Abogado del Estado ni la Real Federación Española de Fútbol.

A continuación, compara el artículo 21.2 a) en relación con los artículos 3.2 a) y b) de la Ley 19/2007 con el artículo 74.2 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol y dice que sancionan:

"toda acción u omisión que suponga el incumplimiento de las medidas de seguridad y de las normas que disciplinan la celebración de espectáculos deportivos vemos como la conducta sancionada es la misma, la

omisión o no adopción de las medidas necesarias que aseguren el correcto desenvolvimiento del espectáculo deportivo en prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, es decir, lo que pretende evitar la Ley 19/2007, de 11 de julio, a cuyos artículos 3.2.a) y 2.b) se remiten las dos resoluciones sancionadoras de la Delegación del Gobierno de Madrid".

A partir de ahí, concluye que se sanciona dos veces –por la Delegación del Gobierno y por el Tribunal Administrativo del Deporte– la falta de adopción de las medidas que hubieran impedido la introducción del bote de humo y la invasión del terreno de juego. Y que el único elemento fáctico diferenciador, los cánticos, no tiene incidencia real a efectos de justificar la doble sanción.

Rechaza, por lo demás, el argumento ofrecido por la Real Federación Española de Fútbol que veía un fundamento diferente para la sanción de cierre del estadio: el correcto desarrollo de un evento deportivo. No lo acepta la sentencia de apelación porque, dice, "una cosa es que el club sea responsable del desarrollo del evento deportivo, algo evidente y otra que se le sancione dos veces por la omisión de medidas de seguridad que tienen por objeto evitar conductas que provoquen la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, que es lo que aquí ha sucedido".

Así, pues, sin necesidad de examinar los restantes motivos de apelación, la Sección Sexta de la Sala de la Audiencia Nacional estima el recurso de apelación n.º 28/2019 de Getafe Club de Fútbol, S.A.D, anula la sentencia del Juzgado Central n.º 9 y la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte.

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

Se ha visto también en los antecedentes que el auto de la Sección Primera de 17 de noviembre de 2022 ha admitido este recurso porque aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en determinar:

"si existe una concurrencia de normas sancionadoras entre el art. 74.2 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol y el art. 21.2.a) en relación con el art. 3.2.a) y b) de la Ley 19/2007, de 11 julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, a los efectos de la apreciación del principio non bis in ídem".

El auto de admisión identifica, además, como preceptos que debemos interpretar a fin de dar la respuesta que nos pide el artículo 74.2 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol y el artículo 21.2 a) y los artículos 3.2 a) y 3.2 b) de la Ley 19/2007.

En sus razonamientos jurídicos explica el auto de admisión que se da en este caso el supuesto previsto en el artículo 88.2 c) de la Ley de la Jurisdicción, ya que puede "trascender la doctrina fijada en la sentencia de instancia al funcionamiento y las competencias que despliegan las federaciones deportivas en relación con el mantenimiento del orden y la seguridad en los recintos y eventos deportivos".

TERCERO.- *El escrito de interposición de la Abogada del Estado.*

Sostiene que la interpretación efectuada por la sentencia recurrida no es conforme al principio *non bis in ídem*, ni a la naturaleza de las Federaciones Deportivas según la Ley 10/1990, de 15 de octubre, ni a la regulación de la disciplina deportiva. Tampoco lo es a la vista de los convenios internacionales sobre la materia y de la Ley 19/2007. Además, entiende que es contraria a la jurisprudencia de esta Sala y a la del Tribunal Constitucional sobre el indicado principio.

Recuerda que el artículo 18.1 de la Ley 19/2007 obliga a la entidades deportivas a promover la depuración de las reglas del juego y sus criterios de aplicación "a fin de limitar o reducir en lo posible aquellas determinaciones que puedan poner en riesgo la integridad física de los deportistas o incitar a la violencia, al racismo, a la xenofobia o a la intolerancia de los participantes en la prueba o de los espectadores". Esta previsión, dice, se refiere a la disciplina deportiva que tiene su regulación en el artículo 73 de la Ley 10/1990, en relación con sus artículos 75 y 76 y en el Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol.

Y distinto es el régimen administrativo sancionador previsto en los artículos 21 y siguientes de la Ley 19/2007, referidos a las infracciones que pueden cometer quienes organicen competiciones y espectáculos deportivos.

Aquí, precisa, estamos ante una competición entre clubes que están sujetos a la disciplina deportiva y sucede que, al realizar la conducta sancionada, el Club "además de poner en riesgo el orden público, "transgredió los valores inherentes al deporte". Las sanciones por la alteración del orden público, subraya, no inciden en la disciplina deportiva y por eso no hay identidad en el fundamento de esas sanciones y la de cierre del estadio.

Apoya su argumentación con la reproducción de parte de los fundamentos de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 188/2005 y con parte de los de la sentencia de esta Sala n.º 1865/2019, de 19 de diciembre (casación n.º 222/2019).

Y termina de esta manera:

"A modo de conclusión, partiendo de la premisa de la compatibilidad de las sanciones disciplinarias deportivas con las de naturaleza administrativa común impuestas en aplicación de la normativa antiviolencia prevista en el Título IX de la Ley del Deporte, la cuestión esencial para poder apreciar la conculcación del principio del non bis in ídem es la concurrencia de la triple identidad de sujeto, de los hechos y de fundamento. Particularmente, por lo que aquí interesa, no cabe hablar de identidad de fundamento ante la mera existencia de dos normas que tipifiquen cuestiones similares en las que quepa la integración de los hechos de que se trate, sino que para apreciar tal identidad hay que estar al bien jurídico protegido por cada norma. Y, en el caso de autos, frente a lo que afirma la sentencia recurrida, los intereses jurídicamente tutelados por las normas sancionadoras de que se trata son distintos: ambas decisiones, la de la Delegación del Gobierno y la de la RFEF obedecen a ámbitos diferentes y responden a principios y a intereses diversos: frente a la tutela del orden público y la seguridad ciudadana, como bien tutelado por la sanción gubernativa, se alza un bien jurídico de especial intensidad derivado de la necesidad de adoptar medidas que tiendan a garantizar la igualdad y la recta competencia entre los participantes, garantizando la rectitud, normalidad y seguridad de la competición deportiva para los participantes, fin último y esencial de la disciplina deportiva".

CUARTO.- *El escrito de oposición de Getafe Club de Fútbol, S.A.D.*

Se ha dejado constancia en los antecedentes de la estimación del incidente de nulidad de actuaciones promovido por Getafe Club de Fútbol, S.A.D. contra la sentencia n.º 881/2023, de 29 de junio, que dictamos en este recurso y que dejamos sin efecto por auto de 24 de julio a causa de no haberle tenido por personado por las razones expuestas en esta última resolución y no haber podido oponerse al recurso de casación. Corregida esa omisión, Getafe Club de Fútbol, S.A.D. ha presentado su escrito de oposición, de cuyo contenido vamos a dejar constancia sucinta a continuación.

Tras referirse a los alegatos de la Abogada del Estado, nos dice que efectivamente, la misma infracción aparece formulada o descrita en varias normas, la gubernativa y la disciplinaria, pero que, al final sólo hay una Ley que la determine conforme al principio de legalidad y no es otra que la Ley 19/2007. Repara al respecto en que el propio artículo 74.2 a) del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol se remite expresamente a que los hechos sean castigados cuando el club o entidad deportiva no adopta todas las medidas de seguridad exigidas en la organización, celebración y desarrollo del partido de fútbol o competición deportiva.

Reprocha al escrito de interposición efectuar una interpretación amplia, abstracta o ideal para buscar bienes jurídicos o fundamentos distintos en relación con las omisiones o culpabilidad que se trata de sancionar y desviarse así del fundamento concreto que contienen los artículos considerados. No es otro que la protección de la integridad o seguridad en los acontecimientos deportivos de quienes asisten a ellos o participan en los mismos. De ahí que considere que han sido aplicados para sancionar dos veces por los mismos hechos, tanto en la vía administrativa como en la disciplinaria.

Insiste en que el fundamento o interés jurídico a proteger por los artículos en liza, los de la Ley 19/2007 y el del Código Disciplinario, es el mismo o equivalente en esencia: evitar riesgos o afectación en los derechos de quienes participan o asisten a los espectáculos deportivos. Y cita las sentencias del Tribunal Constitucional n.º 48/2007 y n.º 270/2004 para, a partir de ellas, sostener que el recurso de casación busca presentar como fundamento del artículo 74.2 del Código Disciplinario consideraciones que no se corresponden con lo que ese tipo infractor expresa o determina claramente en cuanto a la conducta expresamente prohibida. Apunta que ese proceder no es respetuoso con el principio de tipicidad, de obligado cumplimiento por parte de los Juzgados y Tribunales. Insiste en que no es procedente argüir "utilizando diversos preceptos diferentes (a los aquí sometidos a interpretación o interés casacional) para buscar un fundamento o causa material diferente para su imposición".

Acude, seguidamente, a la sentencia de la Sección Segunda de esta Sala de 22 de septiembre de 2011 (casación n.º 4289/2009) y observa que reiteradamente el Tribunal Supremo, a propósito del régimen disciplinario en materia deportiva, ha afirmado que no cabe imponer dos sanciones por los mismos hechos cuando concurre la misma causa o fundamento jurídico. Aquí alude a la sentencia de 3 de marzo de 2010 de esta Sección (casación n.º 1797/2008) y a la de la antigua Sección Séptima de 23 de noviembre de 2006 (casación n.º 681/2003).

En definitiva, para el escrito de oposición, la identidad de fundamento jurídico de los preceptos de la Ley 19/2007 aplicados por la Administración y del artículo 74.2 del Código Disciplinario aplicado por el Tribunal Administrativo del Deporte determinan la infracción del principio *non bis in ídem* corregida por la sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Nacional y a la que conduciría la estimación del recurso de casación.

Desde estas premisas Getafe Club de Fútbol, S.A.D. pretende que desestimemos el recurso de casación si bien, subsidiariamente, pide que nos pronunciemos sobre los otros motivos de impugnación que quedaron sin resolución en el debate trabado en el recurso de apelación.

QUINTO.- *El juicio de la Sala. La estimación del recurso de casación de la Abogada del Estado y la desestimación del recurso de apelación del Getafe Club de Fútbol, S.A.D.*

Ciertamente, nos encontramos en una situación singular, pues debemos volver a pronunciarnos sobre una controversia en la que ya hemos expuesto por qué considerábamos fundada la pretensión hecha valer por la Abogada del Estado, razones sobre las que ha podido alegar cuanto a su derecho ha considerado conveniente Getafe Club de Fútbol, S.A.D.

Ahora, a la vista de las alegaciones con las que se ha opuesto al escrito de interposición hemos de decir que no son diferentes de las que hizo valer en su apelación contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 9. En efecto, no hay en ellas argumentos que desvirtúen nuestro juicio y conduzcan a una solución distinta a la que alcanzamos inicialmente. En realidad, el litigio permanece en los términos en que se planteó en la instancia y en la apelación. Por eso, no cabe llegar a otro resultado que al que ya establecimos. O sea, a la confirmación del fallado inicialmente en la instancia por el Juzgado según vamos a explicar a continuación.

A) Los preceptos a que se refiere el auto de admisión y otros relevantes.

El artículo 21.2 a) de la Ley 19/2007 establece:

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

(...)

2. Son infracciones graves:

a) Toda acción u omisión que suponga el incumplimiento de las medidas de seguridad y de las normas que disciplinan la celebración de los espectáculos deportivos y no constituya infracción muy grave con arreglo a las letras a), b), e), f) y g) del apartado anterior".

A su vez, los apartados a) y b) del artículo 3.2 de esta Ley 19/2007 dicen:

"Artículo 3. Medidas para evitar actos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes en el ámbito de aplicación de la presente Ley.

(...)

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

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

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

Por su parte el artículo 74 del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol tiene por objeto, según su epígrafe "el correcto desarrollo de los espectáculos deportivos". Su apartado 1 explica que se consideran específicamente como infracciones muy graves la omisión del deber de asegurar el correcto desarrollo de dichos espectáculos que impliquen riesgos para los espectadores o los participantes en los mismos "tanto en lo que se refiere al desarrollo de la propia actividad deportiva, como a la protección de los derechos fundamentales y, específicamente, los que impliquen comportamientos racistas, xenófobos o intolerantes". Y, entre las infracciones específicas muy graves de los clubes que participen en competiciones profesionales, el apartado 2 a) de este artículo 74 tipifica la siguiente:

"La omisión del deber de adoptar todas las medidas establecidas en el vigente ordenamiento jurídico dictado en prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, para asegurar el correcto desarrollo de los partidos con riesgo para los espectadores o para los participantes en los mismos y evitar la realización de actos o comportamientos racistas, xenófobos, intolerantes y contrarios a los derechos fundamentales".

Conviene añadir que, mientras la Ley 19/2007 y, por tanto, su régimen sancionador, se dirige de manera específica, como su propio título expresa y precisan su preámbulo y su artículo 1, a prevenir y reaccionar frente

a la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, el Código Disciplinario, según su artículo 1, tiene un objeto más amplio pues comprende además, las infracciones a las reglas del juego o competición y a las normas generales deportivas tipificadas en la Ley 10/1990, en 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 a las del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre disciplina deportiva.

Igualmente, sucede que, mientras las sanciones previstas por la Ley 19/2007 son impuestas por la autoridad gubernativa, a saber: la Delegación del Gobierno, la Secretaría de Estado de Seguridad, el Ministerio del Interior y el Consejo de Ministros (artículo 28); las contempladas en el Código Disciplinario, las imponen los órganos disciplinarios federativos: juez unipersonal, comités de competición, Comité de Apelación y Tribunal Administrativo del Deporte (artículos 17 y siguientes).

B) No hubo vulneración del principio *non bis in idem*.

Desde estos presupuestos hay que concluir que tienen razón la Abogada del Estado y la sentencia de instancia al descartar la infracción del principio *non bis in idem* porque, efectivamente, si unos mismos hechos han dado lugar a varias consecuencias jurídicas, la razón no es otra que la de imponerle la existencia de dos órdenes normativos que rigen a la vez acontecimientos deportivos como el de autos y responden a fundamentos distintos en lo que aquí importa.

De un lado, están los preceptos que se ocupan del orden público y de la seguridad en el desarrollo de esos acontecimientos. Son los aplicados por la autoridad gubernativa y se tradujeron en la imposición por la Delegación del Gobierno en Madrid de dos multas a Getafe Club de Fútbol, S.A.D.: una, por no haber impedido la introducción del bote de humo que se encendió en el curso del encuentro y la otra, por no haber prevenido la invasión del terreno de juego que se produjo a la finalización del partido.

Por otro lado, están los preceptos propios de la disciplina deportiva. Son los que recoge el Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol cuya cobertura legal se encuentra en los artículos 73 y siguientes de la Ley 10/1990 y miran "al correcto desarrollo de los partidos", tal como dice el artículo 74.2 a) de aquél.

Por tanto, se puede, efectivamente, sancionar lo sucedido en el "Coliseum Alfonso Pérez" el 24 de junio de 2017 con las multas impuestas por la Delegación del Gobierno en Madrid por el peligro real que supusieron los hechos violentos considerados para las personas y los bienes y con la sanción impuesta por el órgano competente en materia de disciplina deportiva –que, en último término, es el Tribunal Administrativo del Deporte, ya que le corresponde revisar las decisiones de Comité de Apelación– por la intensa alteración del desarrollo del encuentro que originó lo sucedido: el cierre por un encuentro del "Coliseum Alfonso Pérez" por la infracción prevista en el también mencionado artículo 74.2 a) del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol.

De acuerdo con la jurisprudencia invocada por la Abogada del Estado y considerada por la sentencia de instancia y también por la alegada por el escrito de oposición, para apreciar la vulneración del principio *non bis in idem* es menester que se dé la triple identidad de hechos, sujetos y fundamento jurídico en dos o más sanciones al mismo sancionado. La falta de una de esas identidades excluye la infracción. Aquí, es verdad, hay coincidencia en los hechos, cosa que en ningún momento se ha discutido. También coincide el sancionado: Getafe Club de Fútbol, S.A.D, como es evidente. Pero no coincide el título jurídico: la sanción de cierre por un encuentro del estadio obedece, no a las disposiciones dirigidas a preservar el orden público y la seguridad, también frente a actos violentos, racistas, xenófobos o intolerantes, sino a la disciplina deportiva igualmente alterada por actitudes de la naturaleza de las que se dieron el 24 de junio de 2017.

Son, por tanto, distintos los intereses protegidos por los diferentes preceptos, aunque todos sean intereses públicos y estén relacionados con la evitación de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. En un caso, los de la Ley 19/2007 miran al orden público y la seguridad que, desde luego, las conductas violentas, racistas, xenófobas e intolerantes alteran gravemente. En el otro, los del Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol a la preservación de la disciplina deportiva, igualmente alterada por tales comportamientos.

Esta dualidad normativa la acepta, por lo demás, la propia Ley 19/2007 expresamente en su artículo 38 y la explica con claridad su preámbulo. En efecto, recuerda que la violencia en el deporte es un fenómeno complejo ante el que el primer objetivo de las instituciones públicas es "promover que el propio ámbito deportivo, mediante su propia autorregulación, gestione y limite la aplicación de la fuerza en el deporte, de modo que su uso sea compatible con el respeto a la persona y con una conciencia social avanzada". Ahora bien, añade, la violencia supera el ámbito propiamente deportivo y, por eso, obliga a las instituciones públicas a adoptar medidas que fomenten la prevención e incidan sobre el control cuando no en la sanción de los comportamientos violentos. De ahí que no sea incoherente la concurrencia de procedimientos sancionadores.

El escrito de oposición se esfuerza en negar la existencia de distinto fundamento y de diferentes intereses pero no entra en la distinción que se ha puesto de manifiesto desde el primer momento y se limita a reiterar consideraciones genéricas. Es, sin embargo, significativo que Getafe Club de Fútbol, S.A.D. no impugnara la resolución del Comité de Apelación que le multó con 18.000€. Según los argumentos que viene esgrimiendo esa sanción también incurriría en infracción del principio *non bis in idem*. Es verdad que no estaba obligado a impugnarla, tal como explica la sentencia del Juzgado Central n.º 9, pero que no lo hiciera y se conformara con ella, tal como expresamente admite en su recurso de apelación, es un argumento adicional para poner de manifiesto que no ha sido vulnerado dicho principio.

C) La desestimación del recurso de apelación de Getafe Club de Fútbol, S.A.D.

Procede, pues, anular la sentencia dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y, en consecuencia, debemos resolver el recurso de apelación n.º 28/2019.

De los motivos que dirigía contra la sentencia del Juzgado Central n.º 9, el relativo al principio examinado debe desestimarse por lo que ya hemos dicho y los restantes, por las razones dadas por la sentencia de instancia, no desvirtuadas por el recurso de apelación que, en realidad, reitera lo que ya había sostenido Getafe Club de Fútbol, S.A.D. en la demanda y fue debidamente rechazado por el Juzgado.

En definitiva, debemos desestimar la apelación.

SEXTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

La respuesta que, después de cuanto acabamos de exponer en el fundamento anterior, debemos dar es que la aplicación de dos órdenes de preceptos sancionadores a un mismo sujeto pasivo, el propio de la disciplina deportiva y el correspondiente a las infracciones y sanciones previstas en la Ley 19/2007, a unos mismos hechos, no implica la vulneración del principio *non bis in idem* porque son distintos los fundamentos jurídicos a que responde cada uno.

SÉPTIMO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación. No se hace imposición de las de instancia y apelación por las dudas suscitadas por la cuestión controvertida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación que se ha efectuado en el fundamento cuarto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 3032/2020 interpuesto por la Abogada del Estado contra la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2019 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y recaída en el recurso de apelación n.º 28/2019 y anularla.

(2.º) Desestimar el recurso de apelación n.º 28/2019 interpuesto por Getafe, Club de Fútbol, S.A.D. contra la sentencia n.º 66/2019 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n.º 9 en el recurso n.º 34/2018 interpuesto por el mismo recurrente contra la resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 15 de junio de 2018 estimatoria del recurso de la Comisión Permanente de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte contra la resolución de 19 de abril de 2018 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol que impuso a Getafe Club de Fútbol, S.A.D. la sanción de clausura del estadio municipal "Coliseum Alfonso Pérez" por un partido de la temporada oficial 2018/2019.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.