
Evaluación y propuestas en materia de legislación contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte

Documento de
trabajo redactado a
petición de la
Comisión Estatal
contra la Violencia, el
Racismo, la Xenofobia
y la Intolerancia en el
Deporte

FEDERACIÓN DE
ACCIONISTAS Y SOCIOS DEL
FÚTBOL ESPAÑOL

Madrid, julio de 2014



Este documento de evaluación de la legislación vigente contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte y de propuestas para su modificación ha sido redactado por la Federación de Accionistas y Socios del Fútbol Español, a petición de la Comisión Estatal, tras evacuar consultas con diversos colectivos de aficionados al fútbol.

1. Consideraciones Generales sobre legislación en materia de violencia y racismo en el deporte

La existencia de comportamientos violentos, racistas e intolerantes en la sociedad es un hecho execrable a cuya erradicación cualquier sociedad democrática debería dedicar recursos públicos.

La manifestación de comportamientos de ese tipo en eventos deportivos es aun más execrable y peligrosa si cabe, dada la relevancia social del deporte y el importantísimo papel que juega en la formación de la personalidad y la socialización de nuestros jóvenes. Estas razones justifican la existencia de legislación específica en materia de prevención y represión de este tipo de manifestaciones y la utilización de recursos públicos para implementar políticas que los eliminen.

Estas políticas creemos que deberían seguir cuatro directrices básicas:

– **Educación** – Dado el potencial del deporte, y en concreto el fútbol, como conformador de identidad, formador de la personalidad y uno de los primeros medios de socialización de la juventud, entendemos que las políticas públicas en materia de prevención de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte deben ir encaminadas a la eliminación de las condiciones para que esos comportamientos se produzcan en primera instancia. Un ejemplo de esto sería utilizar la afición al deporte como caldo de cultivo de comportamientos tolerantes y no violentos, mediante programas educativos que integren a los colectivos de aficionados, respetando la cultura juvenil y de grada de los distintos grupos.



– **Prevención** de la violencia y mantenimiento del orden público – Los partidos de fútbol, como toda gran concentración de gente en la que se ponen de manifiesto grandes pasiones de signo opuesto, son eventos en que se pueden dar situaciones violentas y de alteración del orden público. La prevención, más que la represión, de estos incidentes debería guiar la actuación policial. Factores como la existencia de reglas claras y coherentes en todos los estadios sobre comportamientos y materiales permitidos y prohibidos, la participación de los hinchas en reuniones preparatorias para evitar incidentes, la comunicación entre policía e hinchas o el uso de uniformidad no intimidatoria (antidisturbios) se han mostrado muy útiles a la hora de evitar incidentes violentos en acontecimientos deportivos de primer nivel.

– **Respeto a los derechos fundamentales y la cultura de grada** – La legislación a menudo en su legítimo y bienintencionado afán de evitar manifestaciones de violencia o intolerancia en el deporte tiende a prohibir por completo y a sancionar duramente comportamientos que no son más que manifestaciones de la cultura de grada y que no son de naturaleza violenta o intolerante o que incluso forman parte del más elemental derecho a la libertad de expresión. Entendemos que una legislación de prevención de la violencia y la intolerancia en el deporte debe ser respetuosa con los derechos fundamentales y mantener un equilibrio entre los fines que sigue y los medios que utiliza que en muchas ocasiones no consiguen más que alimentar el sentimiento de rechazo por parte de los aficionados que ven muy limitadas o incluso prohibidas y duramente sancionadas manifestaciones de su cultura de grada.

– **Proporcionalidad y orientación a la educación** de las sanciones – Las sanciones por la comisión de infracciones en materia de violencia e intolerancia en el deporte deberían guiarse por el principio de proporcionalidad y estar orientadas a la educación de los infractores en los valores de la tolerancia y la no violencia. Sanciones como son los castigos colectivos que no discriminan entre infractores y no infractores o desproporcionados ante infracciones



menores, crean un sentimiento de indefensión y rechazo entre los aficionados que tiene efectos contrarios a los deseados.

2. Evaluación de la legislación vigente

Si evaluamos la legislación contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte vigente en España (Ley 19/2007 y Real Decreto 203/2010) según las directrices arriba expuestas que entendemos que debería seguir la legislación en la materia, podemos decir que:

PRIMERO – En lo que se refiere a la necesaria orientación a la educación y formación en valores que eviten la existencia de prejuicios y actitudes que lleven a la violencia y a la intolerancia, tanto la Ley 19/2007 en su título I capítulo V, como el Real Decreto 203/2010 en su capítulo VIII de medidas de apoyo a la convivencia y la integración en el deporte contemplan dentro del Plan de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte este tipo de actuaciones.

No obstante esto, que supone un paso adelante en la materia con respecto a la legislación anterior más centrada en la represión, entendemos que el plan está diseñado sin contar con la participación de los aficionados ni entender la idiosincrasia del hincha de fútbol y la cultura de grada. Además la escasa o nula dotación presupuestaria ha supuesto que las convocatorias para ayudas a acciones que sí podrían provenir de los grupos de aficionados de base ha supuesto que el plan se haya quedado al menos de momento en un mero catálogo de buenas intenciones.

SEGUNDO – En lo que se refiere al principio de prevención como medida más eficaz que la represión, ni en la ley 19/2007 ni en el Real Decreto 203/2010 encontramos medidas inspiradas por este principio. La experiencia de la mayoría de grupos de aficionados en nuestro país con respecto a las actuaciones policiales es notablemente negativa, en buena parte debido a la escasa o nula capacitación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en técnicas preventivas de gestión de muchedumbres. Los dispositivos



policiales tienden a ser poco o nada dialogantes y a actuar reactiva y no proactivamente ante situaciones de riesgo.

TERCERO – En lo que respecta al respeto a derechos fundamentales y cultura de grada, podemos afirmar con rotundidad que es este uno de los aspectos sobre los que más quejas recibimos como representantes de los aficionados. Esto se debe a que la legislación está redactada más siguiendo el objetivo de evitar problemas de orden público, ignorando aspectos básicos de la cultura y forma de expresión de las aficiones. En este aspecto creemos que determinadas medidas como la prohibición de las gradas de pie, el uso seguro de material pirotécnico o limitaciones a los tifos y coreografías deberían ser bien estudiadas con el fin de compatibilizar la seguridad con la libre expresión de la cultura de grada. Además, la legislación dota de un excesivo margen de discrecionalidad a los organizadores de eventos deportivos sobre, por ejemplo, los contenidos de las pancartas admisibles en el estadio (artículo 3 de la ley 19/2007), dándose casos de que estos se acojan a lo dispuesto en el artículo 6 párrafo b de la ley 19/2007, para prohibir el acceso al estadio con pancartas que censuren la gestión de los dirigentes del club o SAD organizadora del encuentro, prohibición que hemos visto como en ocasiones provoca situaciones de riesgo y que generalmente es amparada tanto por los mandos policiales en el estadio como por la Delegación del Gobierno en la comunidad autónoma en al menos un caso en que se elevó queja ante ella.

CUARTO – De todos los aspectos legales en materia de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte sobre los que los representantes de los aficionados recibimos quejas, es sobre el régimen sancionador el que se lleva la palma. Estas quejas se concentran en los siguientes aspectos:

- Al tratarse de infracciones de tipo administrativo se le hurta al acusado de las garantías básicas que sí le asisten en el orden penal, donde se encuadran la mayoría de las conductas sancionadas por la legislación contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte cuando las conductas sancionables se producen fuera del ámbito de los eventos deportivos. Se dan



multitud de casos en que se sanciona con cantidades que más que triplican el salario medio de los españoles, en base únicamente al acta levantada por los agentes de la autoridad, a veces sólo en base a testimonios de agentes de seguridad privada sobre los que ni siquiera existe presunción de veracidad, que describen hechos sancionables inverosímiles.

- La desproporción entre las sanciones por el mismo tipo de conductas si estas se producen en el ámbito de un evento deportivo, y como tales sujetas a la legislación contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte o fuera de él, sujetas a la legislación de seguridad ciudadana o, en su defecto al orden penal, es algo inexplicable que produce en el aficionado sancionado el efecto de sentirse injustamente tratado. Este sentimiento de injusticia produce la desafección y alienación del aficionado con respecto a la ley y sus objetivos. Una ley que busca la eliminación del racismo y la discriminación por injustos no debe tratar discriminatoriamente a los sujetos a la misma. Este mismo sentimiento de injusticia y la consiguiente desafección de los aficionados se produce también cuando se imponen castigos colectivos, como la clausura de un estadio, en que todos los aficionados de un club y por extensión de los clubes visitantes sufren por la infracción de uno o de varios aficionados.

- La Ley 19/2007 en su artículo 24 prevé la posibilidad de imponer sanciones que impliquen trabajo social en el ámbito deportivo que bien podrían sustituir o complementar las sanciones adicionales de prohibición de acceso a recintos deportivos que suelen llevar aparejadas la mayoría de sanciones propuestas por la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte. Sin embargo este tipo de sanciones nunca se han impuesto optándose siempre por sanciones de prohibición de acceso a recintos deportivos. Podemos decir que el régimen sancionador efectivamente desarrollado no está orientado a la educación en tolerancia y que sus resultados van en sentido contrario a los deseables, en vez de fomentar y reforzar comportamientos positivos en materia de tolerancia, provocan



desafección y resentimiento de los aficionados sancionados contra una legislación con objetivos loables.

3. Propuestas

A continuación proponemos algunas medidas que entendemos que servirían para mejorar las políticas contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Seguimos en este apartado el mismo criterio que en los anteriores agrupando las medidas siguiendo los principios orientadores fundamentales que entendemos que debe seguir la legislación.

3.1 Medidas orientadas a la educación

– **Plan de educación y *Fan-Projekt*** – El Plan de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia previsto en la Ley 19/2007 en su título I capítulo V y en el Real Decreto 203/2010 en su capítulo VIII de medidas de apoyo a la convivencia y la integración en el deporte prevén medidas de educación y formación en la tolerancia. Este tipo de medidas deberían centrarse en los aficionados más jóvenes desde una perspectiva de aficionados de base, apoyando a las propias organizaciones de hinchas locales en sus actividades positivas en este ámbito. Un modelo de éxito de este tipo de actuaciones es el de los conocidos como *Fan-Projekt* de los clubes de la Bundesliga.

Entendemos que este tipo de medidas proactivas en materia de intolerancia deben ser las más importantes en el conjunto de la legislación que entendemos que actualmente se centra más en las reactivas.

3.2 Medidas orientadas a la prevención

En general la legislación está orientada a la represión y no a la prevención, entendemos que en este sentido hay que dar la vuelta totalmente a la Ley 19/2007 y el RD 203/2010. Es imprescindible incrementar la capacitación de los cuerpos policiales en materia de gestión de muchedumbres y técnicas de



apaciguamiento, crear espacios de relación entre grupos de hinchas, clubes organizadores y policía e incluso ámbitos de autorregulación en la grada.

Algunas propuestas concretas en este sentido son:

– Implantación de la figura del enlace con los aficionados – Para crear espacios de relación entre la hinchada, clubes organizadores y fuerzas de seguridad ha sido muy útil en otros países la figura del empleado de enlace con la afición (SLO en sus siglas en inglés). Esta figura del SLO es por ejemplo obligatoria para participar en competiciones UEFA, al ser exigida para la concesión de su licencia, pero su implantación en el caso español no se ajusta al diseño original con lo que no se están explotando sus posibilidades. Nuestra recomendación es que se extienda a todos los clubes de categoría profesional y que se implante, siguiendo las experiencias de éxito en otros países, atendiendo a los criterios de selección y capacitación necesarios para su tarea.

– Protocolo de seguridad en los estadios e interacción con la hinchada – El artículo 5 del Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte ordena a los organizadores de eventos deportivos a disponer de un Protocolo de Seguridad, Prevención y Control. La existencia de un protocolo de actuación, claro y conocido con antelación por los grupos de hinchas que en caso de incidentes permita su resolución antes de la intervención policial por medio de la fuerza evitando de esta manera incidentes mayores sería muy positiva. Las fuerzas de seguridad privada, así como las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado deberían conocer los distintos aspectos de la cultura de grada y los distintos grupos e interactuar con ellos ante cualquier problema a través de la figura del empleado de enlace con la afición ya citado. La participación de los grupos organizados de hinchas en la redacción y ejecución de dichos protocolos puede ser determinante para su éxito. De esta manera con el compromiso y la complicidad de estos sectores organizados se puede resolver situaciones puntuales sin el empleo de la fuerza en muchos casos permitiendo la autorregulación de los grupos en la grada.



– **Circuitos de seguridad cerrados y de uso público** – La Ley 19/2007 en su artículo 8 obliga a los organizadores de los partidos a habilitar circuitos cerrados de televisión que cubran los accesos, todo el aforo del estadio e incluso los aledaños del mismo. Sería positivo que estos circuitos cerrados de televisión fueran de conocimiento y acceso público para el aficionado en caso de algún tipo de incidente o verse inmerso en algún tipo de problema. De esta manera la seguridad del estadio sería mucho más efectiva y el aficionado podría en todo caso sentirse más protegido.

3.3 Medidas orientadas al respeto de los derechos fundamentales y la cultura de grada

– Medidas para evitar la inseguridad jurídica de los aficionados –

Los aficionados cuando acceden a un estadio se enfrentan a una situación de inseguridad jurídica, debido al gran margen de interpretación con que la legislación vigente dota a cuerpos de seguridad y organizadores de eventos deportivos. La disparidad de reacciones y sanciones ante las mismas situaciones son habituales. Son numerosas las quejas que recibimos de aficionados que ven que lemas de pancartas son prohibidos en unos estadios y en otros no, o en algunas ocasiones sí y en otras no, o incluso en el mismo estadio se permiten a unos aficionados sí y a otros no. Esto provoca un permanente estado de indefensión que entendemos que va contra el espíritu y la letra no sólo de la legislación en la materia que nos ocupa sino contra los principios mismos de nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, algunas de las propuestas que entendemos que mejorarían estos aspectos son las siguientes:

- a) Detalle y aclaración de los actos sancionables** – Entendemos que en aras de una mayor seguridad jurídica los actos sancionables, así como las sanciones a imponer, deberían estar más claramente tasados en la legislación evitando que queden como ahora a la discrecionalidad de la autoridad en cada momento. Habitualmente, nos encontramos con criterios ciertamente dispares



que producen situaciones kafkianas como símbolos o lemas sin ningún tipo de contenido ofensivo o xenófobo sean permitidos en unos estadios y en otros no, solo dependiendo de la opinión de los empleados de seguridad del club organizador de turno que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 párrafo b de la ley 19/2007, gozan de un alto grado de libertad que es usado en multitud de ocasiones para vulnerar el legítimo derecho a la libertad de expresión y crítica de los aficionados, en ocasiones con la complicidad de los mandos policiales y delegaciones del Gobierno.

- b) Certificado de aceptación previa de lemas y símbolos** – Sería positivo regular el material de grada permitido mediante la concesión de un certificado o permiso expícito de autorización por parte de la Delegación del Gobierno del lugar de origen del grupo de animación, que tuviera vigencia en toda España. De esta manera existiría un criterio común y los aficionados conocerían previamente que material se podría o no mostrar al encontrarse ya certificado evitando la inseguridad que provoca los distintos criterios de la autoridad que causan frustración innecesaria en los aficionados desplazados. Además se limitaría las ya citadas arbitrariedades habituales de los clubes organizadores de los partidos que usan sus prerrogativas en este aspecto para limitar los derechos constitucionales a la libertad de expresión y crítica en los estadios.
- c) Acta por escrito en el momento de la infracción** – Tal como está contemplado en la legislación administrativa pero que muy raramente sucede, en caso de ser identificado por la policía ante la sospecha de comisión de un acto sancionable, los agentes deberían levantar y entregar al aficionado acusado acta detallando los motivos de la identificación, los hechos sancionables y el procedimiento que seguirá la tramitación de la sanción. El acta debería detallar, en todo caso, los motivos de la identificación quedando estos registrados por escrito. Si por razones de urgencia o cualesquiera fuera imposible levantar el acta in situ, dichas razones, que deberían estar tasadas, deberían asimismo estar justificadas en el acta posterior y de no ser así



debería darse trámite de audiencia a los aficionados a los que se les propone la sanción previamente a la imposición de la misma.

– Aficionados en la Comisión Estatal – En la actualidad entre los miembros que integran Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte no está representado el colectivo afectado del mundo del deporte más relevante para las actividades de la misma: el colectivo de aficionados. Entendemos que esto supone una dificultad real prácticamente insalvable a la hora del ejercicio de las competencias propias de la Comisión al omitir el punto de vista de aquellos sobre cuyos comportamientos se quiere influir. La presencia de aficionados procedentes de grupos organizados de hinchas debería ayudar a la Comisión a la hora de ejercer sus competencias de formulación y realización de políticas activas contra la violencia, la intolerancia y la evitación de las prácticas racistas y xenófobas en el deporte.

– Zonas habilitadas de gradas de pie para aficionados – Una parte importante de los aficionados que acuden al fútbol prefieren ver los partidos de pie formando esto parte consustancial de la cultura de grada en nuestro país. Sin embargo, el artículo 9 del Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte obliga a los clubes organizadores de eventos deportivos de categoría profesional a disponer de localidades numeradas y con asientos para todos los espectadores. La inexistencia de gradas habilitadas para seguir los partidos de pie provoca que los aficionados lo hagan en gradas con asientos, suponiendo esto un peligro para su integridad física además de causar molestias a los aficionados que, situados en la misma grada, prefieren seguir los partidos sentados en su localidad.

En el fútbol europeo muchos son los ejemplos de sectores de grada de pie que están funcionando, la Premier League inglesa estudia su vuelta, tras dos décadas de prohibición y en la Bundesliga alemana funcionan desde hace años gradas de pie seguras en todos los estadios sin que haya habido ningún incidente por esta causa.



La introducción de gradas de pie seguras, que pueden ser numeradas, contribuye a satisfacer las opciones de todo tipo de aficionados. Por un lado los que desean seguir el fútbol de pie y por otro los que tienen el derecho a hacerlo sentados en su localidad sin ser molestados por los que lo siguen de pie. De esta manera se elimina el riesgo de fricciones que puedan llevar a conflictos entre aficionados y se fomenta la inclusividad del fútbol al posibilitar el acceso a los estadios de los aficionados menos pudientes, generalmente los más jóvenes.

– Uso de Pirotecnia – La Ley 19/2007 en sus artículos 6 y 7 impone como condición de acceso y permanencia en un estadio la terminante prohibición de introducir, portar o utilizar bengalas o petardos calificando la desobediencia a esta prohibición como infracción grave o muy grave lo que conlleva sanciones muy duras. Uno de los mayores problemas que surgen actualmente en cuanto a riesgo en los estadios es el empleo de pirotecnia descontrolada. No tanto por su uso ya que no se producen grandes consecuencias físicas por el empleo de estos, sino por su uso descontrolado y que puede acabar en lanzamiento de objetos al campo o el empleo contra otros aficionados.

En este sentido se puede regular su empleo para uso meramente de animación comprometiendo y facilitando su uso previa aprobación por parte de los mandos policiales o los responsables de seguridad de los clubes, siempre y cuando se garanticen por parte de los promotores de su uso las medidas de seguridad correspondientes, así como su utilización mientras no se altere el transcurso del juego ni sean empleados de manera equivocada.

Actualmente se penaliza el empleo de estos artefactos por el riesgo de que se usen de manera inadecuada. Lo que proponemos es premiar aquellos que los empleen de manera correcta y por tanto ganar la complicidad para que se pueda usar sin dañar y con la ayuda de los aficionados.

– Eliminación de la calificación de material ignífugo – La Ley 19/2007 en sus artículos 6 y 7 impone como condición de acceso y permanencia en un estadio la terminante prohibición de introducir, portar o utilizar productos



inflamables. No obstante esta prohibición, hasta fechas recientes no se había prohibido el empleo de materiales no ignífugos en la elaboración de pancartas o tifos no habiéndose producido en los últimos 20 años objeto de estudio ningún incidente o situación de riesgo por estos motivos. Sin embargo, en las últimas temporadas se viene prohibiendo la introducción a los estadios de pancartas, cubregradas y otros elementos de animación elaborados con materiales tradicionales no ignífugos. Entendemos que esta prohibición no tiene sentido y debe ser eliminada por innecesaria.

3.4 Proporcionalidad y orientación de las sanciones a la educación

– **Eliminación de las sanciones indiscriminadas y colectivas** – Como ya hemos reseñado en nuestra evaluación de la legislación vigente, la imposición de sanciones como son los castigos colectivos que no discriminan entre infractores y no infractores son contraproducentes además de injustas. Este tipo de sanciones es de muy discutible constitucionalidad, al hacer recaer la sanción en personas en su inmensa mayoría ajenas a la infracción. Pero además provocan rechazo no sólo a los hechos sancionados, que sería su virtud, sino en muchos casos a la propia legislación que inflige castigos a una inmensa mayoría de personas inocentes por el comportamiento de una exigua minoría de infractores, en muchas ocasiones un único espectador.

– **Orientar las sanciones a la educación** – Tal como está contemplado, pero nunca implementado, en el artículo 26 de la Ley 19/2007, debería desarrollarse un plan que facilite la sustitución de sanciones de prohibición de acceso a estadios para los aficionados por la realización de trabajo social voluntario en torno al fútbol. A petición del Presidente de la Comisión, otro grupo de aficionados españoles expertos en la materia con el asesoramiento de Football Supporters Europe, la red de aficionados europeos de la que FASFE es miembro, está elaborando un documento con propuestas en este sentido por lo que no nos extendemos más en este punto.