

---

**ALTERNATIVAS Y COMPLEMENTOS A  
LAS MULTAS ECONÓMICAS Y  
PROHIBICIONES DE ACCESO A ESTADIOS  
A AFICIONADOS EN EL FÚTBOL  
ESPAÑOL**

**PROPUESTAS Y MEJORES PRÁCTICAS  
EUROPEAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE  
LOS AFICIONADOS**

---

*DOCUMENTO DE TRABAJO REDACTADO A  
PETICIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL  
CONTRA LA VIOLENCIA, EL RACISMO, LA  
XENOFOBIA Y LA INTOLERANCIA EN EL  
DEPORTE*

---

**FOOTBALL SUPPORTERS EUROPE (FSE)  
Y  
RED DE AFICIONADOS E HINCHAS AL FÚTBOL**

---

Agosto de 2014



**RAHF**

Red de Aficionados e Hinchas al Fútbol

## INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como objetivo presentar algunas ideas y observaciones sobre el régimen sancionador en general, desde el punto de vista de los aficionados. Más concretamente este documento busca aportar propuestas concretas y recomendaciones basadas en las mejores prácticas europeas sobre posibles alternativas a las sanciones convencionales como son las multas económicas y las prohibiciones de acceso a recintos deportivos, que también forman parte de lo previsto en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Este documento ha sido redactado a petición de la Comisión Estatal contra la Violencia, el Racismo, la Xenofobia y la Intolerancia en el Deporte tras evacuar consultas con sus miembros internacionales y con la Red de Aficionados e Hinchas al Fútbol.

## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SANCIONES EN EL CONTEXTO DE LA DINÁMICA DE MULTITUDES EN EL FÚTBOL

En 2007 se aprobó en España la Ley contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte como ley de rango estatal. Como en otros países, el gobierno español adoptó una legislación específica en materia deportiva con el objetivo positivo de promover el juego limpio, aumentar la seguridad así como fomentar la integración y eliminar los comportamientos violentos y discriminatorios. Naturalmente, estos objetivos son los más deseables, sino fundamentales ante evidentes problemas e incidentes en el fútbol español y el deporte y la sociedad en general.

Siguiendo esta argumentación, el objetivo principal de las sanciones impuestas como parte de esta legislación es la prevención y reducción de futuras malas conductas y la promoción de comportamientos positivos. Por lo tanto, un cambio de comportamiento acorde con los objetivos citados sería el fin último de cualquier sanción, y consecuentemente, dicha sanción no debería representar solamente un castigo ante una infracción de la ley.

Pero ¿cómo podemos hacer esta distinción y traducir una legislación que persigue cambiar a mejor el deporte, en medidas más efectivas a la hora de enfrentarse a problemas como la violencia y la intolerancia en el fútbol y el deporte de una manera más sostenible?

Para responder a esta pregunta sobre infracciones relativas al comportamiento de aficionados y sus correspondientes sanciones es importante considerar las dinámicas internas de las multitudes en el fútbol, así como el contexto exterior que influye en el comportamiento de los individuos y grupos dentro de ellas: recientes y reconocidas investigaciones sobre psicología de masas han identificado que la percepción por parte de las multitudes sobre la legitimidad de las medidas y sanciones en materia de seguridad, así como su propio sentido de empoderamiento son factores cruciales que pueden tener un impacto significativo en la aceptación de las medidas tomadas y el subsiguiente comportamiento de los aficionados (ver Reicher et al, 2007, p.403-415). Estas dinámicas han sido también probadas en investigaciones contemporáneas de larga duración, realizadas específicamente en el contexto del comportamiento y dinámicas grupales entre aficionados al fútbol (ver Stott, et al., 2012, p.381-399). Estas investigaciones dotan la base teórica para todas las políticas europeas actuales en el campo de la seguridad en el deporte, especialmente en el fútbol.

En otras palabras: incluso tras imponer castigos y restricciones severas, es probable que no se logre ningún cambio sustancial de comportamiento o actitud si el castigo o restricción se percibe predominantemente como desproporcionado y, por lo tanto como ilegítimo, por el aficionado afectado o su entorno. En sentido contrario, sin embargo, si la regulación y las sanciones que resultan de ella se perciben como legítimas y justificadas, los aficionados se sienten empoderados y son mucho más propensos a comportarse de acuerdo con las reglas y también a animar a sus compañeros a hacer lo mismo.

Nuestra experiencia sobre multitudes en el fútbol en Europa subraya esto y muestra que las regulaciones y estrategias sancionadoras centradas en la exclusión y la prohibición se encuentran muy frecuentemente con gran oposición incluso entre los grupos de aficionados más moderados. Por lo tanto, pueden aportar como máximo una cura de corto plazo, pero

sobre todo a costa de provocar consecuencias contraproducentes a largo plazo del lado de los aficionados: sentimientos de solidaridad con los infractores entre la afición en general y una tendencia a la radicalización contra “las autoridades” de ciertos individuos o grupos de jóvenes adultos predominantemente, incluso el debilitamiento de las voces de aficionados moderados que, de otro modo, serían capaces de fomentar comportamientos responsables entre sus compañeros de grada.

Partiendo de estas consideraciones, para maximizar la percepción de legitimidad por los sancionados, las sanciones sobre el comportamiento de los aficionados, deberían tener en cuenta tres principios básicos:

- 1. Las sanciones o medidas similares deberían seguir principios judiciales transparentes, incluida la presunción de inocencia antes de probarse la culpabilidad y el derecho de audiencia del acusado**
- 2. Las sanciones deberían ser proporcionadas, teniéndose en cuenta los antecedentes y el contexto y dimensión de la infracción cometida**
- 3. Las sanciones impuestas deberían permitir la posibilidad de educación, reinserción y rehabilitación**

## **PREOCUPACIONES DE LOS AFICIONADOS SOBRE LOS ACTUALES USOS EN MATERIA DE IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN EL FÚTBOL ESPAÑOL**

El régimen sancionador actual previsto en la Ley 19/2007, pone gran énfasis en castigos a los infractores de índole represiva como las multas económicas y mecanismos de exclusión como prohibiciones de acceso a recintos deportivos.

En el contexto económico español actual, las multas económicas previstas en la ley (que van desde 150 a 3.000 euros para infracciones leves, hasta de 60.000 a 650.000 para infracciones muy graves) pueden potencialmente arruinar la vida de jóvenes aficionados, incluso por infracciones leves y de una manera más radical y duradera de lo que lo haría una sentencia con pena de prisión de unos pocos meses por infracciones tipificadas en el código penal.

Además, tanto las multas como las prohibiciones de acceso a recintos deportivos se formalizan tras un procedimiento administrativo que no dota a los aficionados afectados de la posibilidad de defenderse ni hace necesario que el acusador aporte las suficientes pruebas de sus acusaciones antes de que las sanciones sean impuestas.

Es más, el principio constitucional de igualdad ante la ley parece ser socavado cuando determinados comportamientos de los aficionados se consideran infracciones sancionables mientras que en otras áreas de la sociedad son considerados totalmente legales y legítimos, o se castigan mucho más severamente en el fútbol de lo que lo serían en cualquier otra área de la sociedad bajo el código penal, por ejemplo la prohibición de consumir alcohol.

Aspectos como estos últimos dan pie a una percepción de ausencia de legitimidad y proporcionalidad de la ley entre los aficionados y grupos de aficionados potencialmente afectados, incluidos muchos que subscriben totalmente sus objetivos.

A ello se suma que la ejecución práctica de la ley no se ve que aporte incentivos positivos o planes de estímulo y educación para aficionados con el fin de cambiar substancialmente su comportamiento, para beneficio de la vida en el club y la sociedad en general, siguiendo los objetivos últimos que debe promover la ley.

**En este contexto, propondríamos y animaríamos a la Comisión Estatal**

- 1. a cambiar sus procedimientos administrativos con el fin de asegurar mayor transparencia judicial en la imposición de sanciones que afecten a los aficionados, incluido su derecho a por lo menos aportar un escrito de defensa antes de la imposición de la sanción**
- 2. a poner en práctica lo ya previsto en la ley en lo que se refiere a sustituir multas y prohibiciones de acceso a recintos deportivos, por trabajo social con el objetivo de incentivar comportamientos positivos de los aficionados (ver el apartado siguiente)**

A requerimiento de La Comisión Estatal, el apartado que sigue se centrará en el punto número dos, aunque queremos poner

énfasis en que desde nuestro punto de vista, ambos puntos deben considerarse de manera conjunta y son igualmente importantes para la percepción de legitimidad de la ley.

## **PROPUESTAS DE MEJORA AL RÉGIMEN SANCIONADOR REPRESIVO EN LA LEGISLACIÓN DEPORTIVA ESPAÑOLA, EN CONCRETO EN EL FÚTBOL MEDIANTE TRABAJO SOCIAL**

Tal como argumentamos previamente, la inmensa mayoría de los aficionados no se opone a las sanciones per se. No queremos amnistiar a quien merece castigo. Sin embargo, la experiencia nos muestra que en muchos casos la imposición inmediata de sanciones represivas centradas en las prohibiciones de acceso y multas económicas tienden a ser percibidas como muy desproporcionadas, al no considerar el contexto social y económico del aficionado afectado, especialmente si es su primera infracción. Tampoco aporta los incentivos positivos para la rehabilitación de la persona y/o a resarcir el daño potencialmente causado mediante la infracción cometida.

Por esta razón proponemos que en el desarrollo de la Ley 19/2007 se cambie el énfasis en los castigos represivos, por la prevención y la rehabilitación de los infractores mediante políticas sancionadoras centradas en la educación, la información y la formación. En la práctica esto se traduciría en la imposición de los denominados “trabajos en beneficio de la comunidad” como una alternativa a las multas económicas y/o a las prohibiciones de acceso a recintos deportivos, en los casos que sea posible y apropiado.

El procedimiento para identificar el lugar para el desarrollo del trabajo o su contenido podría seguir principios similares a los aplicados en los servicios sociales desarrollados en el ámbito de las prisiones. Dicho esto, teniendo en cuenta que el propósito de la sanción es la rehabilitación y, al menos indirectamente, el resarcimiento del daño causado, los trabajos en beneficio de la comunidad, deberán desarrollarse en el entorno del deporte en que la infracción se causó. Esto aporta automáticamente el incentivo educativo para los aficionados.

Por el mismo motivo, consideramos importante que también el club del aficionado participe en el desarrollo del trabajo en beneficio de la comunidad, no solo porque la sanción se le aplica a uno de sus seguidores, y los clubes deben ser animados a responsabilizarse de sus aficionados, sino también porque podrían ser una víctima directa o indirecta del hecho sancionable – por ejemplo debido a riesgos en la seguridad o daños causados por las acciones del individuo. Sin embargo, a fin de evitar el mal uso de las medidas, el trabajo no debería sustituir ningún empleo habitual en la empresa, asociación o club en que se realice el trabajo en beneficio de la comunidad.

Las fundaciones que la mayoría de los clubes gestionan o en las que participan como parte de sus programas de responsabilidad social corporativa serían lugares ideales en los que prestar los servicios en beneficio de la comunidad. La naturaleza social y humanitaria aportaría por un lado la base ideal para los componentes educativos y, por otro lado, beneficios para la comunidad en general. Evidentemente, el cumplimiento del servicio en beneficio de la comunidad debería ser verificado adecuadamente a través de la organización asociada y acompañada por el empleado de enlace con la afición del club.

### **TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD**

#### **● PROPUESTAS PARA EL FÚTBOL ESPAÑOL SOBRE LA BASE DE MEJORES PRÁCTICAS EUROPEAS**

En muchos países europeos se ha introducido la posibilidad de realizar servicios comunitarios como alternativa o medida condicional a las prohibiciones de acceso a recintos deportivos o sanciones equivalentes en el fútbol, de una forma similar a lo dispuesto en la legislación penal. Basándonos en estas experiencias, aquí siguen algunos ejemplos que proponemos como trabajos en beneficio de la comunidad en el fútbol español:

## INTEGRACIÓN DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN ESTADIOS Y SERVICIOS EN LOS PARTIDOS

Con el fin de dotar de sentido a la reinserción de los aficionados sin marginalizar las evidentes infracciones cometidas, se han logrado buenos resultados educando a los aficionados para hacerse responsables de la vida del club de una manera constructiva, mediante actividades como

- Acompañar como ayudantes personales a aficionados con discapacidades en y alrededor del estadio en día o no de partido
  - Ayudar al personal de mantenimiento, empleados de seguridad en los partidos, guardas de aparcamiento del estadio o en la gestión del club
  - Creación y mantenimiento de servicios de consigna que permitan a los aficionados guardar objetos con los que no se puede acceder al estadio
  - Involucrar a los aficionados en crear una infraestructura positiva y agradable limpiando y decorando las zonas de acceso o las gradas del estadio
- ➔ **Ejemplo de buena práctica: Alemania – ante la evidencia de que las prohibiciones de acceso a estadios tenían la tendencia general de empujar especialmente a los aficionados más jóvenes aun más hacia el *hooliganismo*, muchos clubes desarrollaron este tipo de medidas, dando la posibilidad a los aficionados a acogerse a estas como medida condicional alternativa al cumplimiento de ordenes de prohibición de acceso al estadio**

## INTEGRACIÓN DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD EN SERVICIOS SOCIALES Y ACTIVIDADES DEPORTIVAS EN EL CLUB Y MÁS ALLÁ

En conexión con la infracción cometida, se podría obligar a los aficionados a prestar servicios a la comunidad en proyectos y organizaciones específicos (por ejemplo a través de las fundaciones de los clubes) en el entorno social de su club, tales como la organización de actividades

- Abordando diferentes formas de discriminación en el deporte o la sociedad en general – los aficionados pueden participar en la distribución de folletos o posters, proyectos de fútbol de barrio con minorías étnicas o en la preparación de campañas
  - Apoyando la ayuda al desarrollo, lucha contra el hambre, trabajo y desarrollo de campañas contra el abuso de las drogas
  - Proyectos para evitar la violencia, por ejemplo formación anti agresión
- ➔ **Los grandes clubes como el Ajax involucran a infractores en sus actividades o desarrollan programas de educación y prevención para jóvenes de zonas deprimidas**

## ■ MEDIADORES E INTERLOCUTORES PARA EL DESARROLLO DE TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

Los empleados de enlace con la afición (SLO es sus siglas en inglés. Ver Reglamento RFEF de Licencia de Clubes para Competiciones UEFA – Artículo 69) y *Fan Projects* (trabajadores sociales que realizan trabajo educativo con aficionados a nivel de club – existentes en muchos países europeos como Bélgica, Alemania, Polonia o Suiza) pueden aportar una estimable labor como interlocutores en la ejecución y verificación de las medidas propuestas. En los lugares que funcionan, los SLOs provenientes ellos mismos de entre los aficionados de base conocen bien a la afición y el entorno del club y tienen la confianza de la hinchada.

Los SLOs y/o los *Fan Projects* pueden apoyar o coordinar la asignación de aficionados de su club a las organizaciones o trabajos en beneficio de la comunidad adecuados. También pueden acompañar a los aficionados durante el tiempo de su servicio y proveer el diagnóstico social oficial sobre la efectividad de la medida al final del periodo del servicio.

## ■ OBJETIVOS DE LOS TRABAJOS EN BENEFICIO DE LA COMUNIDAD

### OBJETIVO GENERAL

- Representar una alternativa a las multas y las prohibiciones de acceso a recintos deportivos como parte de una aproximación gradual del régimen sancionador hacia la rehabilitación y la prevención
- Educar y reinserter a los aficionados hallados culpables de cometer infracciones, beneficiando simultáneamente a la comunidad e incrementando la responsabilidad del club para con sus aficionados

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Incluir a los aficionados en el trabajo en equipo dentro de la asociación, fundación o club
- Incrementar las habilidades profesionales de los aficionados en beneficio de la sociedad en general

- Fomentar el desarrollo de habilidades sociales entre los aficionados
- Aumentar la sensibilidad social de los aficionados en valores como la tolerancia y la diversidad cultural
- Estimular la auto reflexión crítica sobre resolución de conflictos para desarrollar maneras de comportamiento constructivas entre los aficionados
- Promover la vida sana y la actividad física
- Cultivar el interés de los aficionados por las actividades culturales
- Promover la educación y la integración como alternativas eficientes a la represión

Esperamos que la Comisión Estatal tenga a bien considerar nuestra propuesta. Estamos disponibles para acompañar la ejecución de este plan de servicios a la comunidad como alternativa a las sanciones económicas y a las prohibiciones de acceso a recintos deportivos con consejos u opiniones basados en la experiencia de profesionales con ejemplos de buenas prácticas de nuestras redes europeas, siempre que esto sea posible.

---

## REFERENCIAS

- Reicher S. et al. (2007) Knowledge-Based Public Order Policing - Principles and Practice. *Policing*. 1 (4), pp. 403-415.
- Clifford, S., Hoggett, J. y Pearson, G. (2012) 'Keeping the Peace': Social Identity, Procedural Justice and the Policing of Football Crowds. *British Journal of Criminology*. 52(2), pp. 381-399