

POTESTAD DISCIPLINARIA FEDERATIVA, CRÍTICA INSTITUCIONAL Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN: ANÁLISIS JURÍDICO DE LA DENUNCIA CONTRA FLORENTINO PÉREZ ANTE LA RFEF

Miguel Ángel Galán Castellanos

Presidente del Centro Nacional de Formación del Entrenador (CENAFE)

Graduado en Derecho

RESUMEN

La solicitud de incoación de un expediente disciplinario contra Florentino Pérez, presidente del Real Madrid C.F., por sus declaraciones públicas relativas al estamento arbitral plantea un problema de singular interés para el derecho deportivo español. El caso obliga a delimitar los márgenes de la potestad disciplinaria federativa cuando esta entra en colisión con la libertad de expresión en un contexto de debate público sobre la integridad de la competición y del arbitraje. El análisis revela, asimismo, una cuestión preliminar relevante: la dudosa legitimación activa de la asociación denunciante para sostener pretensiones cautelares, reparadoras o indemnizatorias dentro del expediente.

Palabras clave: *potestad disciplinaria federativa; libertad de expresión; arbitraje deportivo; tipicidad; medidas cautelares; legitimación activa.*

I. OBJETO DEL ESTUDIO

La controversia que centra el presente trabajo surge a raíz de las informaciones de prensa que dieron cuenta de la remisión al órgano disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) de una denuncia promovida por la Asociación Española de Árbitros de Fútbol (AESAF) frente a determinadas declaraciones públicas de Florentino Pérez sobre el estamento arbitral y la competición. Según esas informaciones, las

manifestaciones cuestionadas habrían empleado expresiones vinculadas a ideas de "robo" o "corrupción", y la asociación denunciante habría entendido que no se trata de mera crítica deportiva sino de una imputación global de deshonestidad al colectivo arbitral.

En términos más precisos, la denuncia se apoyaría en la idea de que las palabras del presidente del Real Madrid no podían quedar amparadas por el ejercicio legítimo de la libertad de expresión ni por la crítica deportiva, al no limitarse a denunciar errores arbitrales puntuales, sino al atribuir al cuerpo arbitral una corrupción continuada durante un largo periodo temporal. Desde esa construcción, las manifestaciones trascienden la discrepancia deportiva y se adentran en el terreno de la imputación de deshonestidad estructural al conjunto del estamento arbitral.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el interés del caso no reside solo en la posible sanción final, sino en el haz de problemas dogmáticos que activa: la legitimación del denunciante, la determinación del tipo aplicable, la compatibilidad de la eventual sanción con la libertad de expresión y la viabilidad de medidas provisionales limitativas del discurso público.

II. POTESTAD DISCIPLINARIA E INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El Código Disciplinario de la RFEF proporciona el primer marco normativo de referencia. Su artículo 3 delimita el ámbito subjetivo de la potestad disciplinaria y comprende a clubes, directivos y demás sujetos integrados en la estructura federativa estatal, por lo que no ofrece duda la sujeción del presidente de un club profesional al régimen disciplinario federativo. Del mismo modo, el artículo 22 prevé que el procedimiento puede iniciarse por providencia del órgano competente, de oficio, a solicitud del interesado o a requerimiento del Consejo Superior de Deportes, pudiendo la incoación de oficio basarse en una denuncia motivada.

Esa previsión permite distinguir con claridad entre la mera notitia disciplinaria y la condición de parte en sentido propio. La denuncia puede activar el examen del órgano disciplinario, pero no comporta por sí sola un derecho subjetivo a la apertura del expediente ni convierte automáticamente al denunciante en titular de una acción sancionadora dispositiva.

III. LA DUDOSA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA ASOCIACIÓN DENUNCIANTE

La primera objeción relevante afecta a la legitimación activa de la AESAF. Que una asociación o sindicato arbitral pueda poner hechos en conocimiento del órgano disciplinario no significa necesariamente que ostente la condición de interesado pleno

dentro del procedimiento ni que pueda exigir, con plenitud de facultades, la incoación del expediente, la adopción de medidas cautelares o la imposición de consecuencias reparadoras.

La doctrina del Tribunal Administrativo del Deporte ha insistido en que la legitimación del denunciante exige un interés directo, específico y diferenciado, no bastando una invocación genérica de defensa corporativa o asociativa. Desde esa perspectiva, la defensa estatutaria del colectivo arbitral puede justificar la presentación de una denuncia, pero no equivale sin más a un título de representación bastante para actuar como parte material con pretensiones propias dentro de un expediente sancionador federativo.

En consecuencia, la posición procesal de la AESAF resulta, cuando menos, controvertida. Puede admitirse su papel como transmisora de unos hechos potencialmente relevantes a efectos disciplinarios, pero es mucho más dudoso que de ello derive un derecho a impulsar cautelares de cesación, a reclamar indemnizaciones por daño moral colectivo o a exigir pronunciamientos de rectificación pública.

IV. LA TIPIFICACIÓN: ARTÍCULOS 94 Y 106 DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO

Las informaciones publicadas sitúan el posible encaje normativo de los hechos entre los artículos 94 y 106 del Código Disciplinario de la RFEF. Conviene examinarlos separadamente, pues su estructura y su potencial sancionador difieren de forma significativa.

IV.1. El artículo 94: la cláusula general de tutela del decoro deportivo

El artículo 94 del Código Disciplinario de la RFEF, relativo a los actos notorios y públicos que atenten a la dignidad y al decoro deportivos, dispone que dichos actos serán sancionados como infracción grave, pudiendo imponerse multa de 602 a 3.006 euros, inhabilitación o suspensión de un mes a dos años o de al menos cuatro encuentros, o clausura total desde un partido a dos meses. Este precepto actúa, pues, como cláusula general de tutela del decoro deportivo que habilita un abanico sancionador amplio, desde la sanción puramente económica hasta la inhabilitación.

Sin embargo, esa amplitud tiene un coste dogmático evidente: el artículo 94 opera sobre un tipo abierto cuyo empleo frente a declaraciones críticas exige una especial prudencia desde la perspectiva del principio de tipicidad. La utilización de esta norma para reprimir expresiones verbales sobre el arbitraje presenta riesgos evidentes de expansión interpretativa incompatibles con las exigencias constitucionales del principio de legalidad sancionadora.

IV.2. El artículo 106: el tipo especial referido al colectivo arbitral

El artículo 106, bajo la rúbrica de las declaraciones realizadas a través de cualquier medio sobre miembros del colectivo arbitral o de los órganos de garantías normativas, establece que la realización por parte de cualquier persona sujeta a disciplina deportiva de declaraciones mediante las que se cuestione la honradez e imparcialidad de cualquier miembro del colectivo arbitral, así como las declaraciones que supongan una desaprobación efectuada con menosprecio o con lenguaje ofensivo, insultante, humillante o malsonante, serán sancionadas con multa de 601 a 3.005,06 euros para el caso de directivos, clubes o cualquier otra persona o entidad.

Se trata de un tipo especial pensado para reprimir las imputaciones de deshonestidad y los ataques a la honradez e imparcialidad del colectivo arbitral, cuya consecuencia típica para los directivos es de naturaleza exclusivamente económica. Esto lo diferencia claramente del potencial efecto inhabilitante asociado, en la práctica, a la aplicación del artículo 94. Desde una perspectiva sistemática, el artículo 106 aparece como el tipo especial más próximo a unos hechos que consisten, precisamente, en manifestaciones públicas referidas a la honradez e imparcialidad del arbitraje.

IV.3. El concurso de tipos y la necesidad de precisión

La denuncia de AESAF sitúa al presidente del Real Madrid, en términos estrictamente teóricos, ante un doble escenario disciplinario: de un lado, el extremo — y a mi juicio más discutible desde la óptica de la proporcionalidad y de la libertad de expresión— de una eventual inhabilitación de uno a veinticuatro meses al amparo del artículo 94; de otro, el más coherente con la estructura del Código, de una sanción de multa conforme al artículo 106 por haber formulado declaraciones que el sindicato arbitral considera que cuestionan la honradez y la imparcialidad del cuerpo arbitral.

La elección del tipo no es, por tanto, neutral: compromete el quantum sancionador, el grado de afectación de la libertad de expresión y la coherencia sistemática del Código. Un ordenamiento disciplinario bien construido debe recurrir al tipo especial cuando este cubre con precisión los hechos imputados, reservando la cláusula general para los supuestos residuales. Operar a la inversa —aplicar el tipo abierto del artículo 94 cuando el artículo 106 ofrece una respuesta específica— equivale a ignorar la lógica del concurso aparente de normas y a potenciar el efecto disuasorio sobre el discurso crítico.

V. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE

La verdadera dificultad jurídica del caso radica en la tensión entre potestad disciplinaria y libertad de expresión. El examen de la jurisprudencia del Tribunal Administrativo del Deporte permite identificar dos resoluciones de especial relevancia que, leídas conjuntamente, ofrecen un criterio orientador.

V.1. El expediente 133/2023 TAD: la imputación de deshonestidad como límite

El expediente 133/2023 del Tribunal Administrativo del Deporte resulta especialmente útil porque examina la aplicación del artículo 106 a unas declaraciones críticas sobre el arbitraje. En esa resolución, el Tribunal recuerda que, como regla general, las meras declaraciones de censura o disconformidad quedan amparadas por la libertad de expresión. Sin embargo, añade que esa cobertura no alcanza a las manifestaciones que atribuyen a los árbitros una actuación parcial, intencionada o conscientemente injusta, esto es, a la imputación de deshonestidad arbitral propiamente dicha.

Este criterio es coherente con la doctrina constitucional: la libertad de expresión no ampara las imputaciones de hecho que, disfrazadas de opinión, atribuyen a personas o colectivos identificables una conducta delictiva o gravemente deshonestas. El juicio de valor que se apoya en hechos concretos verificables queda sometido, además, a la exigencia de veracidad que es propia de la libertad de información.

V.2. El expediente 152/2023 TAD: la prevalencia de la crítica institucional

El expediente 152/2023 TAD, relativo a la sanción por cánticos de "corrupción en la Federación", ofrece el contrapunto necesario. En esa resolución, el Tribunal revocó la sanción impuesta al entender que, en un contexto de intensa repercusión pública y de debate social sobre la integridad del sistema arbitral y federativo, debía prevalecer la libertad de expresión frente a una aplicación expansiva del artículo 94 del Código Disciplinario. La resolución se apoya en doctrina constitucional y del Tribunal Supremo para recordar que la libertad de expresión protege incluso manifestaciones molestas, hirientes o ásperas cuando se insertan en un debate público de interés general.

V.3. El criterio resultante: crítica institucional vs. imputación personal de deshonestidad

De la lectura conjunta de ambos expedientes se desprende un criterio que considero de notable utilidad práctica: el derecho disciplinario puede reaccionar frente a imputaciones concretas de parcialidad o deshonestidad arbitral, pero no puede

erigirse en un instrumento general de silenciamento de la crítica institucional sobre el arbitraje o la competición.

La aplicación de este criterio al caso de Florentino Pérez exige, por tanto, un análisis cuidadoso del contenido preciso de sus declaraciones. Si estas consisten en imputar a árbitros individuales o al cuerpo arbitral en su conjunto una actuación deliberadamente parcial a lo largo de un período prolongado, pueden quedar extramuros de la protección de la libertad de expresión. Si, en cambio, expresan una desconfianza institucional difusa o una crítica al sistema de control del arbitraje, la tutela disciplinaria resulta mucho más discutible.

VI. LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE CESACIÓN

Uno de los aspectos más problemáticos de la denuncia es la eventual solicitud de medidas provisionales orientadas a impedir nuevas declaraciones similares durante la tramitación del expediente. El artículo 28 del Código Disciplinario admite la adopción de medidas provisionales, pero las supedita al principio de proporcionalidad y prohíbe expresamente aquellas que puedan causar perjuicios irreparables.

Una orden dirigida a impedir que el expedientado se pronuncie sobre arbitraje, corrupción o integridad de la competición equivaldría, en la práctica, a una suspensión cautelar de su libertad de expresión. Esa restricción preventiva no parece conciliable ni con la función aseguradora de las medidas provisionales ni con la doctrina constitucional sobre la especial intensidad del control frente a las limitaciones anticipadas del discurso público.

La potestad cautelar disciplinaria está diseñada para asegurar la eficacia de una eventual resolución sancionadora —por ejemplo, impidiendo conductas que puedan agravar la infracción o frustrar el cumplimiento de la sanción—, pero no para adelantar el efecto inhibitor de la sanción definitiva sobre un derecho fundamental como la libertad de expresión. En consecuencia, aun cuando el órgano disciplinario entendiera procedente la incoación del expediente, la medida cautelar de cesación no debería prosperar.

VII. DAÑOS, REPARACIÓN E INDEMNIZACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO FEDERATIVO

Tampoco está exenta de dificultades la pretensión de incorporar consecuencias reparadoras o indemnizatorias dentro del expediente disciplinario. El artículo 14 del Código Disciplinario contempla la responsabilidad por daños o perjuicios económicos derivados de una falta, pero su proyección sobre daños morales o reputacionales de naturaleza colectiva dista de ser pacífica en la doctrina y en la práctica disciplinaria.

En un supuesto como el analizado, sería necesario identificar con precisión el sujeto lesionado, acreditar una afectación directa y específica —y no meramente institucional o difusa— y establecer criterios de cuantificación compatibles con la naturaleza del procedimiento sancionador. La tutela resarcitoria del honor o del prestigio colectivo se mueve más cómodamente en el ámbito civil, a través de las acciones previstas en la Ley Orgánica 1/1982, de protección del derecho al honor, que en el seno de un expediente disciplinario federativo.

El uso del procedimiento disciplinario como instrumento de tutela reputacional colectiva presenta, además, un riesgo sistémico relevante: el efecto disuasorio que la mera amenaza de condena indemnizatoria puede producir sobre la crítica pública a las instituciones deportivas, sometiendo a los directivos y responsables deportivos a una autocensura incompatible con la función que el discurso crítico desempeña en el contexto del deporte profesional.

VIII. CONCLUSIÓN

El caso examinado permite advertir que la solicitud de expediente disciplinario contra Florentino Pérez se enfrenta a una pluralidad de obstáculos jurídicos acumulativos que conviene sistematizar.

El primero es la dudosa legitimación activa de la asociación denunciante para sostener pretensiones propias más allá de la mera denuncia de hechos. La AESAF puede activar el mecanismo disciplinario, pero ello no le confiere la condición de parte plena con derecho a exigir medidas cautelares, indemnizaciones o pronunciamientos de rectificación.

El segundo obstáculo es la necesidad de escoger con rigor entre el tipo general del artículo 94 y el tipo especial del artículo 106, evitando interpretaciones expansivas incompatibles con el principio de tipicidad. La utilización del tipo abierto cuando existe un tipo específico aplicable al supuesto de hecho constituye una anomalía sistemática que compromete la legitimidad de la reacción disciplinaria.

El tercer obstáculo reside en la obligación de ponderar cualquier reacción disciplinaria con la libertad de expresión, de conformidad con la doctrina sentada por el TAD en los expedientes 133/2023 y 152/2023. El resultado de esa ponderación depende del contenido preciso de las declaraciones: la imputación concreta de deshonestidad puede quedar fuera del amparo constitucional; la crítica institucional difusa, no.

A ello se añade la singular debilidad de las medidas cautelares de cesación y de las pretensiones reparadoras de signo indemnizatorio dentro del procedimiento

federativo. Ninguna de esas pretensiones cuenta con apoyatura normativa o jurisprudencial suficiente en el Código Disciplinario de la RFEF.

En definitiva, más que ante un simple conflicto disciplinario, nos encontramos ante un asunto de notable densidad constitucional y administrativa en el que se pondrá a prueba la capacidad del ordenamiento deportivo para proteger el prestigio del arbitraje sin convertir la disciplina federativa en un mecanismo de restricción desproporcionada de la crítica institucional. La resolución que en su día adopte el órgano competente constituirá, sea cual sea su sentido, un referente significativo para la delimitación de los contornos de la libertad de expresión en el deporte profesional español.

REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

- Código Disciplinario de la Real Federación Española de Fútbol, artículos 3, 14, 22, 28, 94 y 106.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Tribunal Administrativo del Deporte, expediente 133/2023.
- Tribunal Administrativo del Deporte, expediente 152/2023.
- Doctrina constitucional sobre libertad de expresión y crítica institucional: STC 105/1990, STC 278/2005, STC 9/2007.

© Iusport – Revista Jurídica del Deporte. Todos los derechos reservados.

EDITA: IUSPORT

Mayo 2026