



Las organizaciones internacionales europeas frente a la violencia en el deporte

Antecedentes jurídicos e instrumentos vigentes (1980-2018)

Álvaro Alzina Lozano

*Profesor de Derecho Penal.
Universidad Rey Juan Carlos*

Extracto

La violencia en los estadios deportivos alcanzó una gravedad excepcional en los acontecimientos que se produjeron el 29 de mayo de 1985 en el estadio de Heysel de Bruselas, en los que murieron 39 personas y la avalancha ocasionó más de 600 heridos. El Consejo de Europa asumió la realización de un convenio europeo sobre la violencia que adoptaría el carácter de verdadero tratado, completado con una importante serie de resoluciones y recomendaciones, al tiempo que las instituciones de la Comunidad Económica Europea, y después de la Unión, emitieron una serie de resoluciones y comunicaciones bajo la misma voluntad de proporcionar a los ciudadanos un alto grado de seguridad, combatiendo la violencia y realizando finalmente un enfoque integrado de la protección, la seguridad y el servicio. El Consejo de Europa reflexiona sobre la actualización de la histórica Convención de 1985, mientras que el Consejo de la Unión Europea realiza un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia, otorgando una especial dimensión a la cooperación y a la estrategia de comunicación.

Palabras clave: Unión Europea; Consejo de Europa; deporte; violencia; cooperación policial.

Fecha de entrada: 11-04-2019 / Fecha de aceptación: 26-04-2019

Cómo citar: Alzina Lozano, A. (2019). Las organizaciones internacionales europeas frente a la violencia en el deporte. (Antecedentes jurídicos e instrumentos vigentes [1980-2018]). *Revista CEFLegal*, 220, 81-108.



European international organizations facing violence in sports

Legal background and current resources (1980-2018)

Álvaro Alzina Lozano

Abstract

Violence in sports stadiums reached an exceptional severity in the events that took place on May 29, 1985 at the Heysel stadium in Brussels, in which 39 people died and the avalanche caused more than 600 injured. The Council of Europe assumed the realization of a European convention on violence that would adopt the character of a true treaty, completed with an important series of resolutions and recommendations, when the institutions of the European Economic Community, at the same time, issued a series of resolutions, communications under the same will to provide citizens with a high degree of security, combating violence and finally realizing an integrated approach to protection, security and service. The Council of Europe reflects on the updating of the historic Convention of 1985, while the Council of the European Union produces a manual of recommendations for international police cooperation, and measures to prevent and fight against violence, giving a special dimension to cooperation and communication strategy.

Keywords: European Union; Council of Europe; sport; violence; police cooperation.

Citation: Alzina Lozano, A. (2019). Las organizaciones internacionales europeas frente a la violencia en el deporte. (Antecedentes jurídicos e instrumentos vigentes [1980-2018]) *Revista CEFLegal*, 220, 81-108.



Sumario

1. Generalidades sobre la violencia en el deporte y su tratamiento policial y judicial
2. El Consejo de Europa como precursor y articulador de la lucha contra la violencia en el deporte. La Convención n.º 120
3. Instrumentos jurídicos de la Comunidad Económica Europea y de la Unión Europea para la erradicación de la violencia en los estadios deportivos. El «Manual para el fútbol de la UE»
4. Conclusiones

Referencias bibliográficas



1. Generalidades sobre la violencia en el deporte y su tratamiento policial y judicial

La violencia en el deporte se ha constituido en una realidad que, desgraciadamente, se viene encontrando permanentemente, tal y como podemos percibir a partir de numerosas noticias que van sucediéndose en el tiempo. Golpes entre aficionados, comportamientos racistas y homófobos contra jugadores y árbitros, agresiones a los propios deportistas, desórdenes públicos, delincuencia en relación con los acontecimientos de masas, terrorismo, invasiones del terreno de juegos o uso de armas aparecen como dinámicas de violencia que no han podido ser corregidas en su totalidad en un escenario de violencia en el deporte y, singularmente, en los eventos futbolísticos.

Los aficionados radicales continúan generando situaciones de violencia que impiden el mantenimiento de la seguridad por las fuerzas de orden público, y que colocan a los acontecimientos deportivos ante la probabilidad de incidentes de carácter grave, siendo protagonistas este tipo de aficionados en numerosos países de Europa, conocidos en Inglaterra como *hooligans*, en Italia como *tifosi* y en España como ultras. Su expansión y aceptación por parte de los equipos de fútbol y las federaciones deportivas posibilitan que, en muchas ocasiones, estos grupos se conviertan en trágicos actores principales de los acontecimientos deportivos. En palabras de uno de los sociólogos más importantes en materia deportiva, Eric Dunning (1999, p. 155):

El *hooliganismo* en el fútbol sigue vivo, no como se creía durante las décadas de 1970 y 1980 como un problema casi exclusivo de Inglaterra, sino de dimensión mundial en el sentido de que se produce en casi todos los países donde se practica el fútbol.

En el presente trabajo, pretendo considerar en su dimensión histórica el tratamiento jurídico y político del fenómeno de la violencia en los estadios deportivos, tanto en competiciones ordinarias como en competiciones internacionales, y la asunción de las grandes organizaciones internacionales europeas de este problemática como una exigencia de actualidad, ante los desórdenes relacionados fundamentalmente en partidos de fútbol de dimensión internacional, que ponen en peligro la seguridad jurídica y física de decenas de miles de personas, cuya presencia en dichos acontecimientos puede convertirse en un riesgo ante la posibilidad de una eventual perturbación del orden o de la seguridad pública que haga ineficaz las medidas establecidas de control de la muchedumbre.

Tras varias décadas en las que se han puesto en marcha medidas de protección y lucha contra la violencia y los desórdenes en el deporte, relacionados fundamentalmente con partidos de fútbol de dimensión internacional, se ha reducido el vandalismo y la violencia, y pudiera ser cierto que la imagen de los ultras ha ido decayendo por la fuerte presión institucional y por la articulación de un sistema policial y penal, quedando en la mayoría de los países reducido a una minoría marginal, a un sector mínimo de los estadios, que por su forma violenta de animar y de actuar, todavía tienen una repercusión considerable.

Es por ello por lo que no debemos olvidar que el elemento violento que tiene el deporte, y que provocan los aficionados, es un rasgo que debe suprimirse por ser causante de estragos a la ciudadanía en cuanto puede perjudicar a la unión de culturas a través del deporte, precisamente cuando los partidos internacionales deben servir como elemento de integración entre países.

La lucha contra la violencia en el deporte es la cruz de una moneda, cuya cara debe ser el respeto entre los deportistas; es otra muestra de las importantes repercusiones que tiene el deporte y que puede extrapolarse a otros estratos de la sociedad. Como explica Mandell (1986, p. 284):

El deporte se introduce en la vida pública, como un elemento esencial y quizá inseparable de la vida moderna, tales como una creciente población urbana asalariada, transportes baratos, grandes aglomeraciones urbanas y una ideología democrática.

Esta violencia no solo viene ejercida contra la masa de aficionados que acude a un acontecimiento deportivo, sino también, y sobre todo, a distintos grupos, uno de ellos son los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, como ocurrió, tomando un ejemplo, en un reciente caso español, producido en 2018 con los ultras del Olympique de Marsella durante un encuentro en Bilbao (España) de la Europa League contra el Athletic de Bilbao, donde hubo grandes altercados contra la policía, debido al comportamiento violento de los ultras del Olympique antes de entrar al estadio.

La respuesta y, consecuentemente, la articulación de políticas e instrumentos destinados a frenar y a evitar el vandalismo y la violencia no solo corresponde a los Estados y a las instancias regionales y locales, sino que, por su transcendencia, constituye ya desde varias décadas una misión asumida por las organizaciones internacionales europeas que tienen, tanto el deber de proteger a sus propios ciudadanos frente a las perturbaciones de orden público, la tranquilidad y la seguridad ante un posible riesgo, como de proteger a los ciudadanos que se desplazan a otros países para acudir a un evento deportivo.

La violencia de los referidos grupos puede además ejercerse contra otro grupo violento de las mismas características que, por razón de filiación política, social o cultural, esté enfrentado a ellos. Un hecho que supuso una gran vergüenza para el mundo del fútbol fueron los altercados durante el transcurso de la Eurocopa de fútbol de 2016, celebrada en Fran-

cia, donde aficionados de nacionalidad rusa e inglesa convirtieron la ciudad de Marsella en un campo de batalla que acabó con el resultado de 35 aficionados heridos.

En este sentido, es trascendente la actuación que vienen planteando la Unión Europea y el Consejo de Europa ante desórdenes vinculados a grupos que atenten contra la dignidad, la libertad, los derechos humanos y los derechos de las minorías; grupos xenófobos, grupos racistas, que inciten al odio y a la violencia y utilicen un acontecimiento deportivo para abusar de los instrumentos democráticos del propio país, difundiendo el odio y la violencia en los estadios y en la cultura del deporte.

No son ajenos a estas actitudes los casos en que estos aficionados atacan directamente a un jugador de manera física o verbal, que habitualmente es de un equipo rival, incluso a los jugadores de su propio equipo, como sucediera recientemente en la primavera de 2018 en Lisboa (Portugal), donde ultras atacaron a varios jugadores de su propio equipo, el Sporting de Portugal, por no haberse clasificado para la Champions League de la temporada actual, provocando en varios jugadores diversos tipos de lesiones.

Una imagen estremecedora, por el excesivo carácter violento de la situación, ocurrió en 2015 en una de las gradas del estadio del Standard de Lieja en Bélgica, con motivo del encuentro de este equipo contra el Anderlecht y la vuelta de un exjugador del equipo local Steven Defour, que militaba en el equipo visitante. Los ultras colgaron una pancarta de unos 80 metros cuadrados con el lema «Red ordead», y aparecía representada la imagen de un verdugo con un machete con la cabeza de Defour en la mano.

Estos ejemplos quedan enmarcados en el tipo de violencia que transcurre alrededor de una actividad deportiva, y que es conocida por los criminólogos como «violencia exógena». Sin embargo, la violencia puede ocurrir también entre los propios deportistas: por ejemplo, agresiones por parte de un jugador a un árbitro o a un rival, pero en este artículo nos centraremos en la violencia que generan los aficionados.

Como modalidades de la violencia exógena, De Vicente (2010, p. 240) distingue tres tipos:

Una violencia personal, una violencia real y una perturbación violenta en el correcto desarrollo de las competiciones deportivas. La violencia personal se produce cuando la misma va dirigida a personas, normalmente aficionados del equipo rival [...]. Esta violencia personal puede consistir en agresiones cuerpo a cuerpo o bien en la utilización o lanzamiento de objetos aptos para lesionar. La violencia real va dirigida, por el contrario, a cosas, ya sea daños en las instalaciones deportivas, si la violencia se ejecuta dentro del lugar donde se desarrolla el espectáculo deportivo, o sobre bienes particulares –automóviles, lunas de establecimientos, etc.– si la violencia tiene lugar fuera del recinto deportivo. En último lugar, se encuentra la violencia que pretende perturbar el desarrollo de los acontecimientos deportivos, como puede ser una invasión del campo de juego.

Volvemos a reiterar que nuestra voluntad en el presente escrito no es sino la de afrontar cómo las organizaciones internacionales europeas han asumido como deber propio actuar sobre el problema del comportamiento vandálico y de la violencia que se manifiesta en los encuentros deportivos y, singularmente, en los partidos de fútbol, entendiendo generalmente que es el síntoma de una crisis más arraigada en la sociedad, como es la decadencia de las normas y de los valores en la vida pública, de la que son un ejemplo más los ataques racistas de que son víctimas los jugadores de color, judíos o de origen nacional o étnico diferente, manifestaciones en muchas ocasiones de grupos de ultras infiltrados provenientes de organizaciones racistas, xenófobos y fanáticos.

Por todo ello, merece una especial atención considerar el tratamiento jurídico de la violencia deportiva en las organizaciones internacionales europeas, que podemos incluso constituir como un marco común de la normativa europea; el tratamiento jurídico de la violencia en los diversos países, cuyos contenidos normativos contienen una serie de infracciones a comportamientos ilícitos y disposiciones específicas sobre la prevención y la represión de conductas provocadoras de incidentes en espectáculos deportivos, normativa continuamente ampliada y reformada, precisamente por la continuación de estos fenómenos de violencia y por la consideración del tratamiento jurídico en Derecho comparado.

Parece, por tanto, de gran utilidad presentar este tratamiento de la violencia deportiva en el ámbito supranacional y, singularmente, en las dos grandes organizaciones políticas y jurídicas que constituyen el Consejo de Europa y la Unión Europea, comprometidos fuertemente con la defensa de los grandes valores de respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, frente al auge de la xenofobia que pueda trasladarse a la violencia deportiva.

2. El Consejo de Europa como precursor y articulador de la lucha contra la violencia en el deporte. La Convención n.º 120

Durante la Segunda Guerra Mundial, se canceló la Liga de Fútbol en Inglaterra, que volvería a reanudarse en 1944, apareciendo tempranamente las tragedias en el deporte, que, consecuentemente, tenían ya un origen muy anterior a la creación de las organizaciones internacionales europeas. Concretamente, en el año 1946, en Inglaterra se produciría una avalancha entre los asistentes al partido de fútbol entre los equipos Bolton Wanderers y Stoke City. Este acontecimiento causó la muerte de 33 personas y lesiones a cientos de fanáticos del Bolton, y constituyó el desastre más letal hasta entonces producido.

Las organizaciones internacionales europeas, el Consejo de Europa y la Comunidad Económica Europea, creadas en 1949 y 1957, pondrían su foco de atención en los fenómenos violentos que nuevamente ocurrirían alrededor del fútbol en la década de 1980. Bien es

cierto que ya el Consejo de Europa había tratado de combatir esta lacra, que amenazaba el funcionamiento del deporte y que todos los años ocasionaba alguna muerte en los estadios.

Así lo pondría de manifiesto Carmen Pérez González (2015, p. 76), refiriendo que el deporte en el Consejo de Europa:

No se mencionaba de modo explícito en su articulado, la Organización identificó tempranamente el deporte como una actividad capaz de fortalecer la cohesión social, la cultura y la educación en el continente. Así, desde 1975 comienza a celebrarse, en principio cada tres años, una Conferencia de ministros europeos responsables del deporte. Y en 1976 se creó, en el seno de la organización, el Comité para el desarrollo del deporte, cuyo cometido es promover de modo activo los valores del Consejo de Europa en el deporte y a través del deporte y que apoya los trabajos de la Conferencia.

Una primera intervención en materia de violencia en el deporte se incluiría en la Resolución 41 de 1976 del Consejo de Ministros, «Carta Europea del Deporte para Todos», y en la Resolución 738 de 1980 a propósito de los Juegos Olímpicos. Los acontecimientos que se desarrollaría en la década de los 80 plantearon que el Consejo de Europa (3 de julio de 2016) tenía el siguiente desafío:

Saber cómo divulgar sus valores fundamentales en y para el deporte, al mismo tiempo previniendo y luchando contra los comportamientos (violencia, dopaje, manipulación de competiciones deportivas, etc.) que amenazan la integridad del fútbol, de otros deportes y de la comunidad en general.

Más directamente, la Asamblea Parlamentaria dictaría la Resolución 963 de 1983 sobre medios culturales y educativos para reducir la violencia en el deporte¹. Esta resolución se extiende también al terrorismo y a las representaciones violentas en los medios de comunicación.

Antonio Millán Garrido (2005), que aborda el trabajo del Consejo de Europa en materia de deporte, recogiendo las reuniones de los ministros europeos responsables del deporte, y sus recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que se tomen las medidas necesarias para luchar contra la violencia en el deporte, concluye que en 1983, en la referida Resolución 963, la Asamblea recomendó al Comité de Ministros el inicio de una cooperación eficaz a escala gubernamental en Europa en materia de violencia y deporte, incluida la elaboración de un convenio europeo o de cualquier otro acuerdo relativo a

¹ Dichas referencias y en concreto la Resolución de la Asamblea Parlamentaria de 1983 sobre medios culturales y educativos para reducir la violencia en el deporte, en Fundación Encuentro, Servicio de Documentos «La violencia en el deporte», nomenclatura E.7, p. 3.

la introducción de una legislación específica en los Estados miembros, siendo entonces el momento en el que se decidió crear, dentro del Comité para el Desarrollo para el Deporte del Consejo de Europa, un grupo de trabajo encargado de elaborar medidas para el control de la violencia, incluyendo la realización de un convenio. En la 10.^a reunión informal de los ministros europeos del Deporte, celebrada en Rotterdam el 17 de noviembre de 1983, se formularía una declaración sobre la violencia de los espectadores durante los partidos de fútbol y otras manifestaciones deportivas, estimándose la necesidad de dar prioridad a medidas concretas preventivas, disuasorias y represivas de los comportamientos violentos.

Ello daría origen a la nueva Resolución de 19 de marzo de 1984, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la reducción de la violencia de los espectadores en manifestaciones deportivas, especialmente en los partidos de fútbol². Aquel proceso daría paso a la realización de una serie de borradores destinados a la realización del referido convenio, que finalmente sería adoptado el 24 de julio de 1985 por el Comité de Ministros bajo el nombre de «Convenio europeo sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y, especialmente, de partidos de fútbol»³.

Dos sucesos de especial gravedad habían ocurrido en el escenario europeo en mayo de 1985 que fueron fundamentales para la toma de decisiones por parte de las organizaciones europeas, uno de ellos, el suceso conocido como «la tragedia de Valley Parade», donde murieron 56 personas y más de 200 resultaron heridas, debido al incendio de las tribunas durante el encuentro de la Football League Third Division entre el Bradford City y el Lincoln City, el 11 de mayo de 1985 en el Estadio de Valley Parade en Bradford, Inglaterra. Las autoridades británicas decidieron poner en marcha una nueva legislación que combatiera la inseguridad y los actos vandálicos en los recintos deportivos.

Apenas dos semanas después, ocurriría el suceso de violencia más conocido, la llamada «la tragedia de Heysel». El 29 de mayo de 1985, en el estadio de Heysel de Bruselas (Bélgica), en los prolegómenos de la final de la Copa de Europa (hoy Liga de Campeones de la UEFA) entre el Liverpool y la Juventus de Turín, se produjo una avalancha de aficionados que causaría 39 muertos y más de 600 heridos, a pesar de la intervención de las fuerzas de seguridad, que fue insuficiente. Los sucesos causaron un gran impacto mundial, siendo las imágenes emitidas por las televisiones en directo para todo el mundo.

Aquellos desastres provocaron que el referido Convenio del Consejo de Europa afirmara que «la violencia es un fenómeno social, actual de gran envergadura, pero los orígenes son

² Recomendación R (1984) 8, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la reducción de la violencia de los espectadores en manifestaciones deportivas y especialmente en los partidos de fútbol en Millán Garrido (2005, pp.179-183).

³ Publicado en BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1987, pp. 24947 a 24949 (3 págs.) Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Jefatura del Estado. Referencia: BOE-A-1987-18787.

esencialmente exteriores al deporte». Este convenio, llamado Convención n.º 120, que sería aprobado por unanimidad, salvo la abstención de Suiza, sería publicado el 19 de agosto de 1985 en Estrasburgo por los ministros de Deporte, y entraría en vigor el 1 de noviembre de 1985 con la pretensión de establecer una serie de medidas para la represión y el control de la violencia en los estadios de fútbol.

El Convenio de 1985 aparece constituido por 17 artículos, que buscarían garantizar la seguridad de los aficionados y de los deportistas que acudiesen a los estadios de fútbol, estableciendo una serie de medidas que comprometen a los Estados firmantes para el pacífico desarrollo de las actividades deportivas, proponiéndose la cooperación entre los Estados previa a las competiciones, y abordándose la problemática de la identificación y sanción de los infractores.

Entre las medidas del convenio se encuentran la cooperación entre autoridades y la colaboración policial, el control de los desplazamientos de aficionados, la movilización de los servicios de orden público y las medidas represivas generales, entre las que destacan las medidas contra el racismo, así como las medidas indirectas, las restricciones de medidas alcohólicas dentro del estadio, la prohibición de objetos peligrosos y la exclusión de espectadores. En la Convención de 1985 se crearía un comité permanente, en el que todos los Estados pudieran estar representados por medio de delegados nacionales designados por los gobiernos de los Estados parte, cuyo mandato termina según decisión de los gobiernos y a petición propia.

El comité se reúne una vez al año, señalándose sus funciones en el artículo 9, entre las que se encuentran la revisión de las exposiciones de la convención y el examen de cualquier modificación que se considere necesaria, la de realizar recomendaciones a las partes sobre las medidas apropiadas para cumplir lo dispuesto y hacer también recomendaciones al Comité de Ministros del Consejo de Europa para que los Estados se adhieran a la convención.

El Convenio o Convención Europea n.º 120 sería ratificado por los Estados miembros del Consejo de Europa⁴. Durante los siguientes años, se irían completando aquellas disposiciones a través de las correspondientes resoluciones, entre las que destaca la Resolución 84/6 sobre la violencia en el público asociada al deporte, la Resolución 1989/3 sobre la violencia de los espectadores, la Resolución 1989/4 sobre seguridad en los estadios, la Resolución 1995/2 sobre la tolerancia y el deporte y la Resolución 2000/4 sobre la prevención del racismo, de la xenofobia y de la intolerancia en el deporte⁵.

⁴ España ratificó la Convención el 16 de julio de 1987. En 2017 ya ha sido ratificada por 42 Estados miembros.

⁵ Esta serie de resoluciones y una más amplia de recomendaciones aparecen recogidas en Millán Garrido (2005).

A esta normativa habría que añadir las correspondientes recomendaciones, como la Recomendación 1984/4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la reducción de la violencia en el público con ocasión de la celebración de acontecimientos deportivos, en particular de encuentros de fútbol; la referida a la cooperación policial 1987/3; la cooperación con la policía 1988/1; la lucha contra el gamberrismo 1989/2; la cooperación internacional 1991/2; las medidas que deben tomar los organizadores de partidos de fútbol y los poderes públicos 1993/1; las medidas con ocasión de manifestaciones deportivas del alto riesgo 1994/1; las directrices para prevenir y contener los desórdenes en partidos de fútbol de 1996; sobre la utilización de formularios para el intercambio de información policial 1997/1; sobre la identificación y el tratamiento de infractores 1999/3; sobre la asistencia en los estadios 1999/1; la supresión de las vallas en los estadios 1999/2; la prevención del racismo, la xenofobia y la intolerancia racial en el deporte 2001/6; las directrices para la venta de entradas en los encuentros internacionales de fútbol 2002/1; sobre el papel de las medidas socioeducativas sobre la violencia en el deporte 2003/1⁶.

Todo esta enumeración permite concluir a Millán Garrido (2006, p. 110) que el Convenio Europeo de 1985

ha demostrado, con su implicación normativa en distintos países, una gran efectividad en la prevención, control y represión de los incidentes en los espectáculos deportivos, lo que le ha hecho trascender de su ámbito originario –el Consejo de Europa– para pasar a constituir un referente internacional obligado en materia de violencia deportiva,

señalando que eso se basa en la concepción integral del fenómeno integrado en el tratamiento dual, tanto de las autoridades públicas, como de las deportivas, y en la bondad y eficacia de las medidas que articula.

Debemos añadir a las referidas recomendaciones otra serie más reciente, que comprende las dictadas entre los años 2008 y 2012, que recogemos en su titulación: Recomendación sobre pautas de cotejo de medidas a tomarse por parte de los organizadores de eventos deportivos profesionales y por parte de las autoridades públicas 2008/1; Recomendación sobre el uso de profesionales visitantes de servicios de acompañamiento 2008/2; Recomendación sobre el uso de dispositivos pirotécnicos en eventos deportivos 2008/3; Recomendación sobre el uso de áreas públicas con pantallas gigantes en eventos deportivos de gran envergadura 2009/1; Recomendación sobre actas constitutivas de aficionados 2010/1; Recomendación sobre principios de hospitalidad al organizar eventos deportivos 2010/2; Recomendación sobre capacitación de oficiales de protección, supervisores y profesionales de acompañamiento y protección y su manual 2011/1; Recomendación sobre el diálogo y la interacción con aficionados 2012/1.

⁶ Véase nota 5.

El Convenio Europeo habría de ser objeto de recientes reformas, que plantearía el Comité Permanente de la Convención Europea sobre Violencia y malos comportamientos causados por espectadores en eventos deportivos y en particular partidos de fútbol.

El Consejo de Europa (3 de julio de 2016) reconocería en 2016 que aquella convención:

Se enfoca en la prevención, disuasión y respuesta ante incidentes de violencia y malas conductas dentro o en los alrededores de los estadios, así como en la disuasión de los autores potenciales de esos incidentes. Su contenido reflejó, de manera inevitable, los puntos de vista y las prácticas de la época, incluyendo una variedad de disposiciones de protección diseñadas para controlar a las multitudes a través de medidas destinadas a controlar las multitudes, como el uso de barreras y rejas y el despliegue de recursos de fuerzas de orden público, [pero también estimaría que en la última década] se ha vuelto cada vez más evidente que el contenido de la Convención de 1985 era inconsistente y, en algunos casos, contradictorio con el enfoque y las buenas prácticas que se habían establecido durante los últimos años. De hecho, mucha gente consideraba la Convención inadecuada, estimando que algunas de sus disposiciones parecieran exacerbar, potencialmente, y no reducir los riesgos de violencia y de desórdenes, especialmente, pero no exclusivamente, en lo relacionado a los partidos de fútbol.

Aquella inadecuación, o lo que es lo mismo, las propias limitaciones de lo regulado en un tiempo ya lejano, hacían necesaria la actualización de esta tan importante Convención n.º 120, y así se propuso en la 12.ª Conferencia del Consejo de Europa de Ministros responsable por el Deporte, que tuvo lugar en Belgrado en marzo de 2012, encargándose al Comité Permanente el estudio de su actualización, que sería presentado al Comité de Ministros en diciembre de 2013⁷.

Sobre la base de este estudio, el Comité de Ministros, en su reunión de diciembre de 2013, decidió actualizar la Convención y dio instrucciones al Comité Permanente para revisarla, preparando un nuevo texto que sería apoyado por las delegaciones de todos los Estados miembros en diciembre de 2014.

La continuación de la violencia se manifestaba en 2014 con algunos supuestos que cobrarían especial relevancia, como el llamado «caso Jimmy», referido a una pelea multitudinaria de miembros de Riazor Blues, seguidores radicales del Real Club Deportivo de La Coruña, desplazados a Madrid, contra miembros del Frente Atlético en Madrid Río. En el transcurso de la pelea, Jimmy fue arrojado al río Manzanares por miembros del Frente y falleció por un fuerte traumatismo craneoencefálico. Un bar cercano a la puerta del estadio de Francia durante un partido amistoso entre Francia y Alemania, en el que estaba presente

⁷ CM/Del/Dec (2012)1145/8.1.

el presidente de Francia, François Hollande, sería objeto de los atentados de París de noviembre de 2015, provocados por atacantes suicidas islamistas.

El 4 de agosto de 2015 se hacía pública una última Recomendación referida a la Convención n.º 120 en Estrasburgo bajo el título «Recomendación Rec (2015) 1 del Comité Permanente sobre Protección, Seguridad y Servicio en los Partidos de Fútbol y en otros Eventos Deportivos». En su preámbulo se realizaría una consideración de todo lo legislado por la Convención Europea y las recomendaciones,

considerando las grandes variaciones entre las circunstancias constitucionales, judiciales, culturales e históricas de los Estados, así como la amenaza constante hacia la protección de los espectadores representada por la cantidad importante de incidentes de protección y seguridad que ocurren anualmente en eventos deportivos en toda Europa, especialmente en partidos de fútbol.

Esta recomendación desarrollaba la importancia de adoptar un enfoque integrado, de medidas de coordinación nacionales y locales, el papel del gobierno nacional, de las autoridades municipales, la policía, las autoridades futbolísticas y aficionados y la importancia de desarrollar una estrategia multidisciplinar de comunicación y medios de comunicación, desarrollando finalmente un modelo «de flujo del evento, planificación y operaciones multinacionales integradas. Cómo crear un evento protegido, seguro y agradable».

Esta recomendación aparece mientras se está realizando por el Comité Permanente un estudio que actualice la importante Convención n.º 120. Firmado en Saint-Denis el 3 de julio de 2016, aparece un «informe explicativo» que, aunque no constituye un instrumento que presente una interpretación autorizada de la Convención, puede facilitar el conocimiento de lo que pretende hacerse en esta voluntad de actualización y puesta al día.

En la introducción de este informe explicativo se plantea la oportunidad de actualizar la Convención n.º 120 y se alude al trabajo del Comité Permanente como autor de un estudio presentado ante el Comité de Ministros en diciembre de 2013, que concluyó señalando los 30 años de antigüedad de la Convención y, consecuentemente, su contenido desactualizado y desequilibrado con la recomendaciones más recientes, el impacto de los cambios sociales, (económicos, migratorios, políticos, sociales y tecnológicos) sobre el fútbol y el nivel de los riesgos asociados. Concluyendo la necesidad de una revisión de la Convención para promover un enfoque integrado, institucional, desarrollar cooperaciones efectivas con los organismos deportivos internacionales y definir las normas/principios y estándares en materia de protección seguridad y servicio.

El Comité Permanente ha seguido trabajando en la preparación de un nuevo texto mientras se plantea en la recomendación del Comité Permanente la implementación de un mecanismo para el monitoreo del cumplimiento de la Convención, llamado el Comité sobre la Seguridad y la Protección en Eventos Deportivos, con el fin de crear una base institucional

que garantice la continuación con el trabajo del Comité Permanente. En el referido informe explicativo, se contiene una propuesta de convención titulada STCE n.º 218, 2016.

El título de la convención será «Convención del Consejo de Europa sobre un Enfoque Integrado de la protección, la seguridad y el servicio en Partidos de Fútbol y en otros Eventos Deportivos». La idea dominante es la necesidad de adoptar un enfoque de grado y multi-institucional sobre tres pilares: la protección, la seguridad y el servicio.

Con respecto a la materia que nos ocupa, el artículo 10 de dicha Convención, epígrafes 92 a 97, plantean «la necesidad de realizar operaciones policiales y recolección de evidencias que permitan una respuesta adecuada y equilibrada de la Justicia criminal ante la violencia de los malos comportamientos en cuestión»

En cuanto a las infracciones relacionadas con el fútbol que se cometen en el extranjero, el fin es el de:

Garantizar que los infractores reciban sanciones adecuadas, sea en el país donde se cometió la infracción o en su país de residencia o de origen, o en ambos. Nuevamente, el objetivo es que todas esas sanciones se impongan según los marcos legales, reglamentarios o administrativos del país correspondiente. La meta es evitar que los individuos cometan infracciones relacionadas con eventos futbolísticos que se realicen en otro país. Las restricciones de viaje se implementan en varios países y han demostrado ser un medio muy efectivo y equilibrado de reducir los riesgos y los niveles de desórdenes en el extranjero, además de cumplir con la obligación moral de evitar exportar problemas futbolísticos nacionales (Consejo de Europa, 3 de julio de 2016).

Señalemos, finalmente, que en el referido artículo 10 se plantea el carácter disuasivo, para evitar las repeticiones ante los malos comportamientos, y la ayuda para rehabilitar a los infractores, así como la exclusión para evitar la reincidencia en las infracciones, reforzándose en todo momento la cooperación internacional.

3. Instrumentos jurídicos de la Comunidad Económica Europea y de la Unión Europea para la erradicación de la violencia en los estadios deportivos. El «Manual para el fútbol de la UE»

Aunque la Unión Europea no contaba con una base jurídica para el deporte hasta el Tratado de Lisboa, y consecuentemente a su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, que permitió contar con dicha base jurídica a través del artículo 165, la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puesto en vigor por el Tratado de Ámsterdam de 1997, exigía la puesta en marcha de medidas de prevención y lucha contra la violencia dentro del

deber establecido de proporcionar a los ciudadanos un alto grado de seguridad. Es más, la Unión Europea, que recuerda en la creación de esta base jurídica la utilidad de la cooperación con otras organizaciones internacionales y con los países terceros, singularmente se refiere al Consejo de Europa, reconociendo en sus primeras disposiciones el Convenio de 1985, Convención n.º 120 sobre la violencia e irrupciones de espectadores con motivo de manifestaciones deportivas y especialmente de partidos de fútbol⁸.

De este modo se constata como inicialmente la Comunidad Europea asumiría el camino emprendido y desarrollado por el Consejo de Europa en esta materia, tanto sobre la base del Convenio Europeo de los Derechos Humanos, como del Convenio de 1985 sobre la violencia, Convención n.º 120.

La libre circulación de personas establecida por el Tratado de la Comunidad Económica Europea posibilitaba la Directiva 64/221/CEE del Consejo de 25 de febrero de 1964⁹, para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública. Esta directiva sería ya posteriormente complementada con actuaciones ya propiamente dirigidas a la violencia en el deporte y, concretamente, en los encuentros en los partidos de fútbol.

Pascal Boniface (2001, p. 16) asegura que la relación del deporte y Unión Europea viene de mucho antes de los problemas con la violencia en el deporte:

Existe una gran convergencia entre el deporte y Europa. La primera competición internacional de fútbol, la Copa de Europa de clubes campeones y el Tratado sobre la Comunidad Económica Europea son de 1956 y 1957 respectivamente. ¿Por qué? simplemente porque en los escombros de la guerra, los europeos se reconocen a sí mismos, se redescubren, en particular a través del deporte.

Los acontecimientos de la masacre del estadio Heysel de Bruselas del 29 de mayo de 1985, en el partido Juventus-Liverpool de final de la Copa de Campeones, exigieron una respuesta inmediata de la Unión Europea al más alto nivel, y así intervendría el Consejo Europeo, reunión de jefes de Estado y de Gobierno, que, en la correspondiente Cumbre de Milán de 28 y 29 de junio de 1985¹⁰, pidió que se reuniera los ministros competentes de los

⁸ A dicha convención se alude, por ejemplo, en la Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 2001 (2002/C22/01) DOCE de 24 de enero de 2002, C22 y Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002 relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional (2002/348/Jal), DOCE 8 de mayo de 2002, L 121/1.

⁹ DO 56 de 4 de abril de 1964, pp. 850.

¹⁰ Informe 25 de abril de 1996 sobre el problema del comportamiento vandálico y de la libre circulación de los hinchas de fútbol PE 217.170/def. Comisión de Libertades Públicas y de Asuntos Interiores. Ponente: Claudia Roth.

Estados miembros y que adoptarán a la mayor brevedad una acción concertada destinada a combatir la violencia dentro y fuera de los estadios.

El Parlamento Europeo intervendría tras la ya referida tragedia aprobando dos resoluciones destinadas a combatir el vandalismo y la violencia en el deporte. La Resolución de 11 de julio de 1985, sobre las medidas necesarias para combatir el vandalismo y la violencia en el deporte¹¹, siendo presentada un mes antes que la Convención n.º 120 del Consejo de Europa, si bien utiliza, entre otros documentos, en su exposición de motivos, las recomendaciones y resoluciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa y, entre ellas, la Recomendación 84 sobre la limitación de la violencia de los espectadores en las manifestaciones deportivas y en particular de los encuentros de fútbol.

La propia resolución recuerda los acontecimientos sucedidos en Bruselas el 29 de mayo de 1985 en la final de la Copa de Europa de clubes campeones de fútbol, constatando la incapacidad de las autoridades deportivas y públicas para frenar dicha violencia, declarando estar convencido de que estas brutalidades son los síntomas de causas mucho más profundas, que se traducen en una intolerancia creciente, el fanatismo, un chauvinismo desacerbado o la recrudescencia del nacionalismo en los encuentros de fútbol¹². En concreto, la resolución «deplora la explotación de esta situación por las organizaciones fascistas y de otros grupos extremistas»¹³.

La Resolución del Parlamento sería anterior a la aprobación que la UEFA realizaría, el 23 de julio de 1985, de medidas destinadas a un mayor control y prevención de la violencia en los encuentros deportivos, que se aplican, en primera línea, a los partidos con un alto riesgo de seguridad y afectan a la venta y distribución de entradas, la seguridad en los estadios, la vigilancia de los hinchas y el refuerzo de la coordinación y cooperación con las autoridades deportivas y policiales. Asimismo, en esta resolución se invita a la UEFA y a la FIFA a tomar conciencia de sus responsabilidades y a la Comisión a elaborar una proposición de directivas en la materia teniendo en cuenta los trabajos del Consejo de Europa.

La Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Información y Deporte del Parlamento Europeo elaboraría un dictamen definitivo, entregado al Parlamento el 11 de noviembre de 1987, en el que, utilizando de nuevo a la Convención n.º 120 del Consejo de Europa, las

¹¹ DOC 229 de 9 de septiembre de 1985, p. 99.

¹² Resolution sur les mesures nécessaires le vandalisme et la violence dans le sport, 11 juillet 1985, JOCE, C-299/99 en Alesandre Husting. (1998). L'Union européenne et le sport, l'impact de la construction européenne sur l'activité sportive (p. 193). Les éditions juris service.

¹³ El apartado D de la Resolución: «Déplorant l'exploitation de cette situation par les organisations fascistes et d'autres groupes extrémistes». Journal Officiel des Communautés Européennes. N.º C 229/99. 9 de septiembre de 1985.

conferencias de ministros de Deporte y las del Consejo de Europa, alude de nuevo a los sucesos de Heysel y argumenta un ascenso de la violencia en el deporte.

Este documento contiene una exposición de motivos, articulando las formas de violencia en el deporte, señalando los factores que incrementa la violencia en el deporte y recogiendo las medidas en vigor para combatir las violencias en el deporte como modelo de medidas legales para reprimir actos de violencia, como la aprobación en Escocia de la Criminal Justice Act de 1980 y el Proyecto Ley del Gobierno británico tras la tragedia de Heysel aprobando un proyecto sobre el control de venta y consumo de alcohol en los estadios deportivos. Se reconoce que el Consejo de Europa «es la única institución que ha abordado este problema en el marco de la cooperación institucional denominanda la Convención 120 Tratado europeo sobre la violencia y el mal comportamiento de los espectadores en los acontecimientos deportivos».

Finalmente, frente a quien argumenta que la Comunidad no tienen ninguna competencia en este ámbito, ya que el deporte en sentido estricto no se contempla en el Tratado de Roma, debe argüirse en contra el que los profesionales del deporte se hayan integrado en el circuito económico y, consecuentemente, han de aplicárseles las disposiciones comunitarias aceptando que el Consejo y la Comisión accedan a la solicitud del Parlamento Europeo para regular sobre esta materia.

En su consideración final, el Dictamen manifiesta que «el vandalismo delictivo durante las competiciones futbolísticas es, a nuestro parecer, la punta del iceberg». El Parlamento propondría finalmente incluir las medidas destinadas a combatir el vandalismo en una directiva marco relativa al apoyo, fortalecimiento y aplicación del Convenio europeo citado, pero no se atendería la petición. La Comisión volvería a indicar que no tenía previsto proponer normas jurídicas destinadas a evitar la violencia en los encuentros deportivos, ya que la Comunidad Económica Europea no tenía competencias en dicho ámbito.

Una nueva actuación del Parlamento tendría lugar a través de la Resolución de 22 de enero de 1988 sobre vandalismo y violencia en el deporte¹⁴. En los considerandos de esta resolución se argumenta el aumento de actividad política en los campos de deporte por parte de organizaciones políticas racistas y de extrema derecha, que cooperan en diferentes países, y se alude al mal uso del deporte, con fines políticos y comerciales, considerando que la violencia en el deporte no constituye un fenómeno aislado y que la lucha contra la misma debe tener lugar en el contexto general de lucha contra el recrudescimiento de la violencia en la sociedad, planteándose, junto a la adopción de medidas de carácter represivo, una reducción de los niveles de tolerancia con respecto a la infracción de las normas.

La resolución incide en la necesidad de crear una directiva marco que contemple, entre otras cuestiones, el refuerzo y coordinación internacional de medidas legislativas, judicia-

¹⁴ DOC 49 de 22 de febrero de 1988, p. 168.

les y policiales y que, junto al enfoque represivo, se ejerza una política social preventiva. Se ruega a la Comisión que reúna información sobre el papel de las organizaciones políticas racistas y de extrema derecha en la provocación de incidentes violentos en los terrenos de juego y se recalca el vínculo entre el dopaje y el aumento de la violencia¹⁵. La vinculación entre violencia en el deporte y racismo o xenofobia se volverá a poner de nuevo de manifiesto en una Resolución del Parlamento Europeo de 19 de octubre de 1990¹⁶.

La transformación que se venía produciendo en la Comunidad Económica Europea, camino de una mayor construcción jurídica y política que se consagraría con el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht de 1992, coincide con el momento en el que el deporte comenzaría a ser una preocupación directa, no limitándose solo a apoyar sus decisiones y sus instrumentos jurídicos en los realizados por el Consejo de Europa.

Así lo señala Hernández Rodríguez (2004):

La Comisión adoptó una primera Comunicación («La Comunidad Europea y el Deporte» el 31 de julio de 1991) de cara a fijar las directrices de la acción comunitaria en el deporte, impulso este que auspició la celebración, el mismo año, del primer Foro Europeo del Deporte, que buscaba establecer un diálogo permanente entre la UE y el mundo del deporte europeo. Un año después, en el encuentro de ministros europeos de deporte, celebrado en Rodas entre el 13 y el 15 de mayo, se aprobó la Carta Europea del Deporte, que en su artículo 2 define el deporte como «todo tipo de actividades físicas que, mediante una participación organizada o de otro tipo, tengan por finalidad la expresión o la mejora de la condición física y psíquica, el desarrollo de las relaciones sociales o el logro de resultados en competiciones de todos los niveles».

Las directrices que aparecen en la recomendación se basan en los procedimientos que incluía ya el Convenio Europeo de 1985 del Consejo de Europa sobre la violencia en las manifestaciones deportivas. Los más destacables son la creación de un modelo común para los informes policiales sobre grupos de alborotadores conocidos o sospechosos, incluyendo en el modelo una evaluación general de la posibilidad de que se produzcan desórdenes, así como información detallada sobre los viajes realizados en avión, autocar, vehículos particulares y ferrocarril por los aficionados.

La Unión Europea, por su parte, establecía, si bien de manera intergubernamental, el pilar de justicia e interior, que contenía entre otros apartados los principios de cooperación

¹⁵ Resolución de 22 de enero de 1988 sobre vandalismo y violencia en el deporte (DOC 49 de 22 de febrero de 1988, p. 168).

¹⁶ Resolución de 19 de octubre de 1990 referente al informe de la Comisión de investigación sobre el racismo y la xenofobia (DOC 284 de 12 de noviembre de 1990, p. 57).

policial¹⁷. Durante los siguientes años, la Unión Europea asumiría entrar a fondo en materias relacionadas directamente con el dopaje y la violencia, asumiendo, como se manifiesta en su primer considerando, la Resolución sobre deporte y dopaje de 6 de mayo de 1994: «El deporte constituye un punto central de referencia para decenas de millones de ciudadanos de la Unión Europea en su vida cotidiana».

En esta resolución, el Parlamento insta a la Unión Europea a tomar medidas contra el tráfico ilegal de sustancias e insta a las federaciones deportivas a tomar decisiones sobre la prevención y lucha contra el dopaje en el deporte, y a los medios de comunicación a estimular el «juego limpio», cuestión vinculada muy directamente a posibles sucesos de violencia¹⁸.

En la misma fecha, 6 de mayo de 1994, el Parlamento Europeo haría pública una Resolución sobre la Comunidad Europea y el Deporte, incluyendo en sus considerandos «la amenaza que supone para el deporte una serie de elementos negativos entre ellos el vandalismo, el racismo y el dopaje, que solo a través de una política transfronteriza pueden ser combatidos con eficacia». Uno de los epígrafes de dicha resolución aparece con el título de «Lucha contra la violencia en el deporte y en torno al mismo», y en él se solicita a la Comisión que elabore las normas de seguridad europeas para los estadios deportivos y se aliente a las federaciones deportivas y a los Estados miembros para promover una política de prevención y lucha contra la violencia, instando la Comisión a los Estados miembros y a las federaciones a combatir cualquier manifestación de racismo y xenofobia¹⁹.

En este sentido, podemos considerar que en el informe de la Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Interiores se incluiría en la exposición de motivos el aumento del racismo, el antisemitismo y la xenofobia, entendiendo que calificar esa violencia de vandalismo futbolístico trivializa el problema y olvida el carácter político que tienen los insultos y las agresiones racistas. Un ejemplo a este respecto aparece en el informe Ronnie Rosenthal, quien, debido a la presión ejercida por círculos neofascistas, no pudo jugar ningún partido con su equipo, el Udine, o el caso del neerlandés Aron Winter, que sufrió ataques en el Lazio de Roma bajo el lema de «negros y judíos fuera», aun cuando era un surinamés de etnia india.

En la propuesta de resolución aparecía ya claramente que debería aplicarse, con respecto a los delitos producidos por la violencia en los estadios, el principio de territorialidad,

¹⁷ Título VI. Artículo K.I. Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: [...] 9. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).

¹⁸ DOCE n.º C 205/848, 6 de mayo de 1994.

¹⁹ Resolución n.º 10 «La Comunidad Europea y el deporte», 6 de mayo de 1996, n.º C 205/486.

que supone que los hinchas que cometieran delitos en un país fueran juzgados en ese país independientemente de su procedencia.

Entre las medidas policiales y judiciales contenidas en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de junio de 1996 se reclamará la responsabilidad y el compromiso de todas las partes interesadas en analizar las causas de dicha violencia, considerándose inaceptables las prácticas llevadas a cabo de arrestar, detener o expulsar a hinchas que no hubieran cometido ningún delito basándose exclusivamente en su nacionalidad, pidiéndose al Consejo que, en el marco del entonces «tercer pilar», Justicia e Interior, se elaborase un convenio en el que se definiera el concepto de «hincha peligroso», estableciéndose unos derechos con respecto a la información, la comunicación y la defensa de las personas. Esta resolución se transmitiría a los gobiernos de los Estados miembros, al COI, la UEFA y la FIFA²⁰.

Por su parte, el Consejo realizaría una Recomendación de 22 de abril de 1996 sobre directrices para prevenir y contener los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol, recomendando a los Estados miembros utilizar un modelo común para los informes policiales y la cooperación policial que posibilitase que los agentes de policía presentes en los estadios se centrasen en su cometido especial de aplicación de la ley²¹.

Un año después, el Consejo emitiría la Resolución de 1997 sobre la prevención y el control del gamberrismo en los partidos de fútbol mediante el intercambio de experiencias, la prohibición de entrada en los estadios y la política de medios de comunicación²². En esta resolución se plantea el problema de las prohibiciones de entrada.

El Tratado de Ámsterdam, que articuló el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, posibilitaría un nuevo instrumento fundamentado en «la Acción Común de 26 de mayo de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos»²³.

El propósito de la acción común es promover la coordinación de las competiciones deportivas a través de las autoridades centrales, que serán instrumentos de recogida y envío de información a los Estados miembros donde se vaya a realizar el evento, siempre que pueda haber grupos de cierta importancia que pudieran representar una amenaza para la seguridad y el orden públicos y vayan a desplazarse a otros Estados con vistas a participar en el evento deportivo. Los datos que se entregarán son relativos a las características del

²⁰ Resolución sobre el problema del comportamiento vandálico y de la libre circulación de los hinchas de fútbol de 10 de junio de 1996. DOC n.º 166 de 10 de junio de 1996, p. 0040.

²¹ DOC 131 de 3 de mayo de 1996, p. 0001-0011.

²² 97/C 193/01.

²³ 97/339/JAI.

grupo (forma de actuar, miembros, posible provocación de desórdenes, como van a desplazarse y los medios que van a utilizar).

Evidentemente, la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que permitía el nacimiento de la Europol en 1997, la policía europea que empezaría a funcionar en 2004, facilitaría la asunción de la Unión Europea de abordar la lucha contra la violencia en el deporte, y en concreto en los partidos de fútbol de dimensión internacional, de una manera más completa, para lo cual, casi al tiempo en que entraba en vigor el Tratado de Ámsterdam, que permitía la comunitarización de una parte importante de la cooperación policial, al tiempo que establecía la libre circulación de personas en el territorio de la Unión Europea, procedentes de sus Estados miembros (Acuerdo de Schengen), el Consejo adoptaba, el 21 de junio de 1999, una «resolución relativa a un manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol».

«La Resolución del Consejo de 21 de junio de 1999 relativa a un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro» se constituiría como el antecedente del Manual de 2016, objeto final del presente estudio. El Manual de 1999 presenta como cuestiones más importantes a tratar las siguientes:

- Gestión de la información por los servicios policiales. Las autoridades y los servicios policiales deberían tener en cuenta determinados criterios que pueden observarse en la gestión de la información.
- Preparación por parte de los servicios policiales. Las autoridades organizadoras y los servicios policiales deberían implicar en los preparativos a los servicios policiales de los países participantes ya en una fase temprana.
- Organización de la cooperación entre los servicios policiales. Las autoridades organizadoras y los servicios policiales deberían tener en cuenta determinados criterios que pueden observarse en la organización de la cooperación policial internacional.
- Cooperación entre servicios policiales y monitores. Las autoridades organizadoras y los servicios policiales deberían implicar a los monitores de los aficionados de las federaciones de fútbol participantes en tareas de apoyo a sus operaciones y establecer con ellos una óptima cooperación.
- Lista de control relativa a la política en materia de medios de comunicación y a la estrategia comunicativa de la policía y las autoridades en grandes campeonatos y partidos (internacionales). Los servicios policiales deberían utilizar la lista de control para la política relativa a los medios de comunicación.

- Papel del organizador. Las autoridades organizadoras deberían tener en cuenta el conjunto de exigencias que puedan imponerse en distintos ámbitos a los organizadores²⁴.

Sobre la base de la resolución relativa al manual de recomendaciones, y basándose especialmente en la experiencia del Campeonato Europeo de Fútbol de 2000 y en la evaluación de la cooperación policial internacional, se revisó aquel manual, sustituyéndose la resolución de 1999 por una nueva Resolución del Consejo del 6 de diciembre de 2001, que mantendría la misma estructura de capitulado: gestión de la información, preparación de los servicios policiales, cooperación entre los servicios policiales, cooperación de la policía con los monitores, política de medios de comunicación y papel del organizador, presentando como apéndices un documento modelo de información estratégica sobre los partidos de fútbol de dimensión internacional y una lista de requisitos exigibles al organizador sobre normas de seguridad, política de gestión de entradas y reglamento de orden interno²⁵.

La nueva resolución y los documentos posteriores se considerarían actos adoptados en aplicación del título VI del Tratado de la Unión Europea y así se señala de nuevo en la Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional, en cuyos considerandos se señala la crucial importancia de intercambiar información para la prevención y el control de la violencia relacionada con el fútbol, estableciéndose un punto nacional de información futbolística que será creada por cada Estado miembro, y el intercambio de información policial entre los Estados²⁶.

El Manual de 1999, actualizado en 2001, seguiría siendo objeto de desarrollo, al tiempo que los Estados miembros elaboraban medidas policiales coordinadas avanzando en la cooperación para el mantenimiento del orden público en las competiciones de dimensión internacional y en la finalidad de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad. Una nueva medida se presentaba con la Resolución del Consejo de 17 de noviembre de 2003, sobre la adopción en los Estados miembros de la prohibición de acceso a las instalaciones donde tienen lugar partidos de fútbol de dimensión internacional. Dicha resolución establecía mecanismos para impedir el acceso a los estadios a personas que hubieran sido

²⁴ Resolución de 21 de junio de 1999 relativa a un manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol. DOC 196 de 13 de julio de 1999.

²⁵ Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 2001 relativa a un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro. DOC (2002/C 22/01) 24 de enero de 2002.

²⁶ Como anexo aparece en la lista de puntos de información futbolística en los Estados miembros de la Unión Europea, señalándose para España la Oficina Nacional de Deportes.

responsables de actos de violencia, asegurando que los servicios policiales de los Estados miembros estuvieran en contacto en cada acontecimiento²⁷.

El Manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de intervención y luchas contra la violencia volvería a ser objeto de modificaciones tras la experiencia acumulada y, en especial, durante el Campeonato Europeo de Fútbol de 2004, lo que daría lugar a una nueva Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 2006²⁸, que sustituiría a la Resolución del Consejo de 6 de diciembre de 2001, realizándose una serie de cambios que afectarían fundamentalmente al reparto de competencias entre las distintas autoridades y servicios de los Estados miembros. En los apéndices de esta recomendación aparece como novedad una categorización de los hinchas de futbol y una lista de control relativa a los hinchas de riesgo, donde se recogen los supuestos de alteración del orden público, de seguridad pública y de actividades delictivas²⁹.

Tras el intento fracasado de sustituir los tratados vigentes por un tratado constitucional, en cuyo contenido se había asumido la creación de una base jurídica para el deporte, aquella iniciativa pasaría al nuevo tratado de reforma, el Tratado de Lisboa, que incluiría dicha base jurídica en el artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y ello permitiría plantear desde otra dimensión toda la actuación de la Unión Europea sobre el deporte. Con anterioridad a la aprobación del Tratado de Lisboa, la Comisión hacía público el 11 de julio de 2007 el Libro Blanco sobre el Deporte, constituido como la primera iniciativa adoptada por la Comisión para abordar en profundidad los problemas relacionados con el deporte y proporcionar una orientación estratégica sobre el papel del deporte en Europa³⁰.

El Libro Blanco asumía, dentro del papel social del deporte, la necesidad de fortalecimiento de la prevención y sanción del racismo y la violencia, comprometiéndose la Comisión

²⁷ Resolución del Consejo de 17 de noviembre de 2003 sobre la adopción en los Estados miembros de la prohibición de acceso a las instalaciones donde tienen lugar partidos de fútbol de dimensión internacional. DOUE (2003/C 281/01) de 22 de noviembre de 2003.

²⁸ Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 2006 relativa a un manual actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro. DOUE (2006/C 322/01) de 29 de diciembre de 2006.

²⁹ «Lista de control relativa a los hinchas de riesgo»: 1) Orden público: rivalidad histórica entre clubes, expectativas de violencia, comportamiento racista, probable entrada de hinchas foráneos en el sector de la hinchada local, invasión del terreno de juego, problemas relacionados con el alcohol, uso de armas, conocimiento de táctica policial, otros elementos. 2) Seguridad pública: amenaza terrorista, tensión política/uso de estandartes, probable uso de bengalas/artefactos pirotécnicos, hinchas que viajan sin billete, entradas vendidas en el mercado negro, otros elementos. 3) Actividad delictiva: entradas falsificadas, venta/consumo de drogas ilícitas, otros elementos. Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 2006 (2006/C 322/01), apéndice primero.

³⁰ Bruselas, 11 de julio de 2007. (COM[2007] 391 final).

a seguir fomentando el diálogo y el intercambio de mejores prácticas dentro de los órganos de cooperación existente, como la FARE (Fútbol contra el Racismo en Europa). Del mismo modo, la Comisión se compromete a:

Promover, de conformidad con la normativa nacional y comunitaria aplicable, el intercambio de información operativa y *know-how* y experiencia práctica en la prevención de incidentes violentos y racistas entre la policía y las organizaciones deportivas (19); estudiar las oportunidades para desarrollar nuevos instrumentos jurídicos y de otras normas europeas para que la alteración del orden público en eventos deportivos (20) [...].

Por último, con respecto a nuestro interés concreto, la Comisión se compromete a organizar una conferencia al más alto nivel para discutir con las partes interesadas a que adopten medidas para prevenir y sancionar la violencia y el racismo en los eventos deportivos.

El Manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos internacionales de fútbol, adoptado en 1999 y reelaborado en 2001 y 2006, sería nuevamente objeto de modificaciones en función de las experiencias acumuladas, fundamentalmente la Copa del Mundo de 2006 y los campeonatos de fútbol de 2008, que permitirían una evaluación por los expertos de la cooperación policial internacional y haría necesario introducir cambios en el referido manual. Este sería el objeto de la Resolución del Consejo de 3 de junio de 2010, que planteaba la potenciación de la cooperación policial proporcionando ejemplos de métodos de trabajo³¹.

Esta resolución mantiene la misma estructura que las anteriores en los temas de información y actuación policial, cooperación con los órganos judiciales y estrategia con los medios informativos, añadiendo un nuevo apéndice sobre la evaluación dinámica del riesgo y gestión de multitudes y otro sobre los plazos para solicitar los productos y servicios de Europol, en el que se incluye la evaluación de amenazas, de delincuencia organizada y terrorista, y la realización de cursos de formación especializados por tipo de delincuencia específica.

Sobre la base de la comunicación de la Comisión «Desarrollo de la dimensión europea del deporte», fundamentada a su vez en el Libro Blanco sobre el Deporte, el Consejo pondría en marcha en 2011 el primer Plan de Trabajo Europeo para el Deporte (2011-2014), manteniendo en el apartado Función Social del Deporte la prevención y lucha contra la violencia y la intolerancia, pero no incluyendo ninguna acción prioritaria en los anexos de dicha Reso-

³¹ Resolución del Consejo de 3 de junio de 2010 relativa a un manual actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro. (2010/C 165/01) de 24 de junio de 2010.

lución³², como tampoco lo hará en el segundo «Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (2014-2017)»³³ y, asimismo, el tercer «Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (2017-2020)»³⁴. Ello pone de manifiesto la especificidad que otorga la Unión Europea a la cooperación judicial internacional y las medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional.

El Parlamento Europeo haría público, el 18 de noviembre de 2011, un «Informe sobre la dimensión europea de deporte» sobre la base del artículo 165 del TFUE, en el que se alude en la exposición de motivos a la violencia y los disturbios provocados por los espectadores, que considera «siguen siendo un fenómeno de alcance europeo y se necesita un enfoque europeo que incluya medidas destinadas a reducir los riesgos asociados»³⁵.

La Comisión de libertades civiles, justicia y asuntos de interior presentaría entre sus sugerencias la necesidad de incluir una definición de fraude en el deporte en el Derecho penal, pidiendo a la Comisión y a los Estados miembros la adopción de un enfoque armonizado contra la corrupción en el deporte. Asimismo, solicita a los órganos rectores del deporte que adopten una política de tolerancia cero contra la corrupción, subrayando que la lucha contra el dopaje debe ser conforme con la legislación de la Unión Europea y pidiendo a los Estados miembros que incrementen sus esfuerzos para luchar contra la violencia en los encuentros deportivos, en particular cuando estos impliquen el transporte de grupos de hinchas organizados entre Estados miembros. Para ello, pide a los Estados miembros que fomenten el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas para facilitar la prevención de los actos de violencia, tanto dentro como fuera de los terrenos deportivos³⁶.

La última actuación relevante vuelve a ser la revisión y modificación del Manual actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con violencia con los partidos de fútbol

³² Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a un Plan de Trabajo Europeo para el Deporte para 2011-2014. (2011/C 162/01), 1 de junio de 2011.

³³ Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 21 de mayo de 2014 de 2014, relativa al Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (2014-2017), (2014/C 183/03) de 14 de junio de 2014.

³⁴ Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa al Plan de Trabajo de la Unión Europea para el Deporte (1 de julio de 2017-31 de diciembre de 2020) (2017/C 189/02) de 15 de junio de 2017.

³⁵ Informe sobre la dimensión europea en el deporte (2011/2087[INI]). A7-0385/2011, 18 de noviembre de 2011.

³⁶ Opinión de la Comisión de Libertades civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. Informe sobre la dimensión europea en el deporte (2011/2087[INI]). A7-0385/2011, 18 de noviembre de 2011, pp. 43-45.

de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro, llamado ahora usualmente «Manual para el fútbol de la UE», actualizado teniendo en cuenta las dos grandes competiciones constituidas, la Eurocopa de 2012 y el Mundial de Fútbol de 2014, incluyendo las opiniones de más de 300 policías de 25 países europeos, que participaron en el proyecto paneuropeo de formación en materia de mantenimiento del orden en los partidos de fútbol entre 2012 y 2014, continuando vinculados a la CEPOL, agencia de la Unión Europea que promueve la cooperación policial europea e internacional a través de la formación.

Los cambios introducidos en esta última revisión se refieren al papel fundamental del PNIF –punto nacional de información futbolística– y a sus relaciones con las autoridades nacionales y locales, al intercambio de información policial y a la cooperación con los órganos judiciales y las fiscalías, incluyéndose un nuevo modelo de protocolo para el desplazamiento de las delegaciones de policía en acontecimientos de fútbol de dimensión internacional.

La última actuación que hemos de comentar por su trascendencia, si bien es genérica y solo hace una referencia específica a su vinculación en el deporte, corresponde a la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2018, sobre el auge de la violencia neofascista en Europa. La Unión Europea se encuentra comprometida, según se recoge en el artículo 2 del Tratado de la Unión, con los valores de respeto de los derechos humanos, de la dignidad, la libertad, la igualdad, la democracia y el Estado de Derecho, asume el auge de grupos neofascistas y neonazis que permite el auge actual de la xenofobia en Europa, a pesar de la prohibición que su promoción tiene en las legislaciones nacionales de varios Estados.

En consecuencia, en la referida Resolución n.º 25,

pide a los Estados miembros y a las federaciones deportivas nacionales, en particular los clubes de fútbol, que contrarresten la lacra del racismo, el fascismo y la xenofobia en los estadios y en la cultura del deporte, condenando y sancionando a los responsables y promoviendo actividades educativas positivas dirigidas a los jóvenes aficionados, en cooperación con los centros escolares y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes³⁷.

4. Conclusiones

La violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol, sin duda el deporte espectáculo líder en el mundo, pusieron de manifiesto que el problema era mundial y consecuentemente regional, siendo Europa el escenario geográfico con mayor responsabilidad para

³⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2018 sobre el auge de la violencia neofascista en Europa (2018/2869[RSP]).

responder a los retos de un fenómeno global, y hacerlo consecuentemente desde sus dos grandes y prestigiosas organizaciones internacionales, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

El desastre de Heysel, ocurrido en mayo de 1985, animó a estas dos organizaciones internacionales europeas a afrontar una respuesta enfocada a la prevención, la disuasión y la condena ante los incidentes de violencia y las conductas punibles, surgiendo, de un lado, la Convención Europea sobre Violencia y Malos Comportamientos causados por espectadores en eventos deportivos, y en particular en partidos de fútbol, llamada la Convención n.º 120, actualizada nuevamente en 2016 bajo el nombre Convención n.º 218, por parte del Consejo de Europa, y por parte de la Unión Europea, casi de modo paralelo, la respuesta del Parlamento y del Consejo a través de diversas resoluciones sobre vandalismo y violencia en el deporte y, finalmente, la elaboración de un Manual de cooperación policial internacional y medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol, adoptada en 1999 y actualizada sucesivamente hasta la actual versión de 2016.

El manual contiene un específico conocimiento de las cuestiones de orden público, desde las expectativas de violencia hasta los comportamientos racistas, desde los problemas relacionados con el alcohol hasta el uso de armas y los problemas de seguridad pública, desde la amenaza terrorista hasta el uso de artefactos pirotécnicos y desde las tensiones políticas hasta las entradas vendidas en el mercado negro y, finalmente, de las actividades delictivas, como las entradas falsificadas y el consumo de drogas ilícitas.

Los grandes acontecimientos deportivos, campeonatos del mundo, campeonatos de Europa, partidos internacionales de la Liga de Campeones, son escenarios que vienen permitiendo la reflexión y la actualización de las actuaciones de cooperación policial y la articulación de una protección judicial, introduciéndose mejoras técnicas policiales y judiciales en orden a evitar catástrofes y desórdenes, desarrollando las correspondientes medidas de prevención y lucha contra la violencia.

La Unión Europea se ha visto obligada a incluir dicha política dentro de la construcción de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, articulado en el título V del TFUE, en su obligación de proporcionar a los ciudadanos un alto grado de seguridad, utilizando la cooperación policial y judicial internacional con el fin de prevenir y luchar contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional.

Las dos organizaciones internacionales europeas caminan conjuntamente en este objetivo y de ello da prueba el reciente documento que nos permite engarzar esta política de la Unión Europea contra la violencia en el deporte con la misma política seguida por el Consejo de Europa. A ello corresponde una propuesta de Decisión del Consejo de 27 de abril de 2018, por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse, en interés de la Unión Europea, al Convenio del Consejo de Europa sobre un enfoque integrado de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos, que vuelve a resaltar la importancia del Convenio n.º 120 del Consejo de Europa y su revisión, que concluyó en la materia-

lización del Convenio n.º 218, cuyo objeto es el de garantizar un entorno protegido seguro y agradable para los partidos de fútbol y otros eventos deportivos, distinguiendo tres tipos de medidas: las medidas de protección, las medidas de seguridad y las medidas de servicio³⁸.

La propuesta de Decisión del Consejo se basa en el artículo 218 apartado 6 y 8 en relación con el artículo 87 del TFUE, que constituye la principal base jurídica de la legislación de la Unión Europea en materia de cooperación judicial.

Por último, la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2018, sobre el auge de la violencia neofascista en Europa y su posible repercusión en los estadios y en la cultura del deporte en el deporte, nos pone ante un compromiso asumido desde el momento de su creación por el Consejo de Europa, con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos, y en particular con el artículo 14 de su protocolo n.º 12, con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con los artículos 2, 3, 6 y 7 del TUE y con la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Referencias bibliográficas

Boniface, P. (2001). *L'Europe et le sport*. París: IRIS.

Consejo de Europa. (3 de julio de 2016). Informe explicativo de la Convención del Consejo de Europa sobre un enfoque integrado de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos. *Serie de Tratados del Consejo de Europa*, 218. Saint-Denis, Francia.

Dunning, E. (1999). *Sport matters: sociological studies of sport, violence, and civilization*. New York: Routledge.

Hernández Rodríguez, E. (2004). El deporte como motor de identidad y cohesión social en la Unión Europea. *Contraclave*, 4.

Mendell, R. (1986). *Historia cultural del deporte*. Barcelona: Ballaterra.

Millán Garrido, A. (2005). Legislación sobre violencia en espectáculos deportivos. Sevilla: Junta de Andalucía.

Millán Garrido, A. (2006). La violencia deportiva en el ámbito supranacional: El Convenio Europeo de 1985. En Autor (Ed.), *Régimen jurídico de la violencia en el deporte*. Bosch.

Pérez González, C. (2015). A propósito de la acción del Consejo de Europa en el ámbito del deporte: Análisis del convenio europeo sobre la manipulación de competiciones deportivas. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8.

Vicente Martínez, R. de (2010). *Derecho penal del deporte*. Barcelona: Bosch.

³⁸ 27 de abril de 2018 COM (2018) 247. 2018/0116