

**Montero
Aramburu &
Gómez-Villares
Atencia**

Informe sobre conformación de candidaturas y vías de actuación para la designación de Vigo como sede de la Copa Mundial FIFA 2030

A instancias del Concello de Vigo

21 de julio de 2025

ÍNDICE

0. RESUMEN EJECUTIVO – CONCLUSIONES	4
A. Vertiente jurídico-administrativa.....	4
B. Actuaciones que cabría emprender en atención a la normativa reguladora de la FIFA y de la Copa del Mundo.....	8
C. Actuaciones en el marco de derecho de la competencia frente a la FIFA y la RFEF por posición dominante en la organización de la Copa del Mundo	10
D. Vertiente penal	11
E. Conclusión final.....	11
1. OBJETO DEL PRESENTE INFORME Y ANTECEDENTES DE HECHO	14
2. NORMATIVA	15
3. BIBLIOGRAFÍA	16
4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RFEF EN LA ORGANIZACIÓN DE COMPETICIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA	19
A. Introducción. Enfoque de este apartado.....	19
B. Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas españolas ...	20
C. La organización de competiciones internacionales como función propia de carácter privado de la RFEF	23
D. Ámbito de sujeción de la RFEF y del CSD a la legislación de transparencia del sector público.....	24
E. Los códigos éticos de las Federaciones deportivas y de cumplimiento normativo de la RFEF	28
F. Otros motivos de sujeción a principios jurídico-públicos de actuación y a la supervisión del CSD. La creación, en su seno, de la Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF	30
G. Posibles vías de actuación ante la RFEF y el CSD en atención a lo expuesto en este apartado	35

5.	NATURALEZA DE LA FIFA Y DE LA COPA DEL MUNDO Y ANÁLISIS DE POSIBLES VÍAS DE ACTUACIÓN POR EVENTUAL INFRACCIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO DESDE LA PERSPECTIVA CIVIL Y MERCANTIL	36
A.	La FIFA como asociación privada sujeta al Derecho suizo. Reglamentación general y normas de <i>fair play</i>	36
B.	La normativa FIFA en relación con las candidaturas al Mundial y a sus sedes	37
C.	Hechos relevantes desde la perspectiva civil y mercantil	37
D.	El régimen establecido por los acuerdos de sede.....	40
E.	El acuerdo de preselección de candidaturas de la RFEF como actuación de trámite integrada en un procedimiento cuya resolución final corresponde a la FIFA: sujeción de la RFEF a los criterios de objetividad y transparencia establecidos por la FIFA	43
F.	Posibles vías de actuación ante la FIFA en atención a lo expuesto en este apartado.....	47
6.	LA SUJECIÓN DE LA FIFA (Y DE LA RFEF) AL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN CUANTO QUE OPERADORES EN POSICIÓN DOMINANTE	49
A.	La normativa europea e interna sobre Derecho de la competencia y el régimen aplicable a los operadores en posición dominante.....	49
B.	La FIFA (y la RFEF) como operadores en posición dominante en la organización de la Copa del Mundo	51
C.	Posibles vías de actuación ante las autoridades de defensa de la competencia en atención a lo expuesto en este apartado	57
7.	ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATURAS DE SEDE DESDE LA PERSPECTIVA PENAL	59
A.	Hechos conocidos y relevantes desde la perspectiva penal.....	59
B.	Possible calificación penal	61
C.	Conclusiones	69
D.	Posibles vías de actuación en atención a lo expuesto en este apartado	70

O. RESUMEN EJECUTIVO – CONCLUSIONES

- 0.1. El presente informe tiene por objeto la elaboración de un dictamen jurídico que analice la conformidad a Derecho del proceso de conformación de la candidatura seguido por la Real Federación de Fútbol Española (en lo sucesivo, RFEF) con motivo de la Copa Mundial FIFA 2030 (en adelante, también Copa del Mundo, Mundial de Fútbol o Mundial 2030), de la que inicialmente ha resultado excluida la sede de Vigo, con el fin de determinar las posibles vías de actuación para restituir a la ciudad como sede en dicha candidatura. El informe se solicita por el Concello de Vigo, pero se elabora con absoluta independencia de criterio y sin proseguir interés de parte.
- 0.2. El hecho de que la RFEF no haya concedido el acceso a documentación muy relevante del proceso de preselección de las sedes impide hacer juicios de fondo en diversos apartados de este informe sobre la adecuación a Derecho de las decisiones adoptadas. En cualquier caso, la propia negativa a ofrecer información, es un elemento indicativo a tomar en consideración respecto de ciertas irregularidades, además de valorarse en diferentes apartados de este informe como un incumplimiento en sí mismo del marco normativo aplicable a la RFEF en el procedimiento de preselección de las sedes.

A. Vertiente jurídico-administrativa

- 0.3. El análisis en este ámbito se centra en:
 - i) Determinar si la Real Federación Española de Fútbol se encuentra sujeta a particulares reglas de **objetividad** cuando participa en la organización de competiciones internacionales, aspecto que tiene que ver con el procedimiento seguido por la RFEF para la preselección de las sedes.
 - ii) Examinar si el proceso de toma de decisiones de la RFEF, incluso cuando actúa en ejercicio de funciones privadas, está sujeto a especiales garantías de **publicidad y transparencia**,
 - iii) Verificar si, en el contexto anterior, el Consejo Superior de Deportes (en lo sucesivo, CSD) dispone de argumentos o instrumentos para supervisar la actuación de la RFEF
 - iv) Analizar las posibles vías de actuación que podrían articularse en el ámbito jurídico-administrativo ante la exclusión de la sede de Vigo en la preselección realizada por la RFEF.
- 0.4. La STC 67/1985, de 24 de mayo, y el art.43.1 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (en adelante, LD), califican formalmente a las

Federaciones deportivas españolas como entidades privadas de naturaleza asociativa. Sin embargo, están sujetas a un régimen especial de funcionamiento en cuanto que ejercen funciones públicas delegadas por ministerio de la ley. La convivencia de funciones públicas y privadas determina que, en estas últimas se encuentren sujetas al Derecho privado y, en su ejercicio, no les resulten de aplicación las garantías inherentes a la actuación del sector público.

- 0.5. El art.51 a) LD establece que “Organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado” es una función privada de las Federaciones deportivas españolas. Por su parte, la Federación Internacional de Fútbol Asociación (en lo sucesivo, FIFA), de quien la RFEF recibe el encargo de preseleccionar sedes para la Copa del Mundo, es una asociación privada sin ánimo de lucro sujeta al Derecho suizo. Por tanto, a pesar de que, *prima facie*, pueda parecer otra cosa –por las funciones públicas que la RFEF ejerce en Derecho interno en otros ámbitos de su actividad–, el marco jurídico en el que se desenvuelve la actuación en examen es de Derecho privado. En su virtud, la participación de la RFEF en la organización de competiciones deportivas internacionales no conlleva, de suyo, la sujeción a un régimen jurídico-administrativo de actuación ni al control específico del CSD. Pero ello no supone que la RFEF pueda actuar con absoluta libertad de criterio –o incluso arbitrariamente– ni que quede al margen de otras regulaciones específicas y exenta de todo control o supervisión por parte de los poderes públicos.
- 0.6. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), incluye en su ámbito de aplicación a algunos sujetos privados, entre los que se encuentran las Federaciones deportivas, ya sea por la percepción de subvenciones –art.3 b)–, ya sea porque ejercen potestades o funciones públicas –art.4–. Conforme a la doctrina legal establecida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (tanto en el Criterio Interpretativo C/0003/2015, de 11 de mayo, como en sus Resoluciones 454/2018, de 31 de agosto; 535/2019, de 25 de octubre; 551/2021, de 9 de diciembre; y 230/2022, de 30 de agosto; entre otras), las Federaciones deportivas han de cumplir las obligaciones de transparencia referentes a publicidad activa en lo relativo a ciertos aspectos, concretamente los siguientes: *i)* Los principios generales enunciados en el artículo 5 LTAIBG, a excepción hecha de su apartado primero; *ii)* El apartado primero del artículo 6 LTAIBG en lo relativo a información sobre su estructura, organización y funciones; y *iii)* El artículo 8 en su totalidad, y ello por cuanto su apartado primero se refiere en general a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma; si bien, en relación con este último precepto, deberán publicarse sólo los contratos y convenios cuando se

celebren con una Administración Pública, así como las subvenciones cuando el órgano concedente sea una Administración Pública, no afectando a las actuaciones privadas de los mencionados sujetos obligados. Teniendo presente que la participación de la RFEF en el proceso de selección de candidaturas a la Copa del Mundo es una función privada, con base en la LTAIBG: *i)* No cabe exigir a la RFEF que publique la documentación de soporte al procedimiento de preselección de sedes; *ii)* El Concello de Vigo no dispone de un derecho de acceso a dicha información. Lo cual no prejuzga que tales deberes de transparencia, en sus vertientes de publicidad activa y de derecho de acceso a la información, puedan exigirse a la RFEF en virtud de otras previsiones jurídicas distintas a lo dispuesto en la LTAIBG, y en particular, en virtud de la normativa dictada por la FIFA para regular estos procesos.

- 0.7. Los arts.59 y 60 LD, al regular la gobernanza de las Federaciones, les obliga a aprobar un Código de Buen Gobierno aplicable al conjunto de sus actuaciones y no circunscrito al ámbito de las funciones públicas delegadas. Antes, incluso, de la aprobación de la Ley del Deporte, el CSD, mediante Resolución de su Presidente, de 5 de abril de 2022, aprobó un *Código de buen gobierno aplicar por las por las Federaciones Deportivas Españolas y otras entidades perceptoras de subvenciones concedidas por el CSD*; en diciembre de 2024 se publicó una versión actualizada del Código. No consta que la RFEF haya aprobado un Código tras la promulgación de la Ley del Deporte, pero sí dispone de un *Código de Cumplimiento Normativo*, aprobado el 16 de diciembre de 2019. Aun tratándose de *soft law*, estos códigos suponen un estándar de funcionamiento que sobrepasa lo estrictamente dispuesto en los textos normativos, y que tiene particularmente que ver con la ética y la objetividad en la toma de decisiones, así como con la publicidad y transparencia de los criterios en los que tales decisiones se sustentan.
- 0.8. **No parece posible acudir a los tribunales españoles en relación con el concreto marco normativo examinado en este apartado.** Y tampoco existe un cauce predefinido de reclamación o recurso por parte del Concello de Vigo ante el CSD en relación con las posibles irregularidades que se han podido producir en el procedimiento de preselección de las sedes.
- 0.9. Ahora bien, el art.1.2 LD establece que “corresponde a la Administración General del Estado la representación del deporte español y **la supervisión pública del sector** en aquellos aspectos que se consideran de interés general para el Estado”; y el art.14.x) de la misma Ley atribuye al CSD la competencia de “Velar por la efectiva aplicación de esta ley y demás normas que la desarrollen, **ejercitando al efecto las acciones que procedan**, así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente disposición”.

En su virtud, el Gobierno y el CSD deben implicarse en este asunto para velar por los intereses generales del deporte y de España, cuyo prestigio se ve comprometido al encontrarse en entredicho la pureza del proceso de preselección de las sedes, y ante el enorme impacto económico y social que conllevan las correspondientes inversiones, financiadas además de manera significativa mediante subvenciones y fondos públicos. El hecho de que no exista un cauce formalizado para presentar reclamaciones ante el CSD por quienes se vean afectados por decisiones de las Federaciones deportivas españolas en el marco de las funciones privadas que desempeñan pero que afectan al interés general del deporte y del Estado, no impide:

- 1) **Que el Concello de Vigo advierta al CSD de los hechos** que conoce y que podrían ser indiciarios de irregularidades en el proceso de preselección de las sedes, **reclamando su intervención** en el asunto, tanto **para lograr la documentación** necesaria para evaluar la pureza del proceso, como **para corregir las eventuales irregularidades** que se hayan podido cometer.
- 2) **Que el CSD adopte medidas sobre la RFEF**, requiriéndole el cumplimiento de: *a)* la Ley del Deporte; *b)* sus disposiciones de desarrollo; *c)* el Código Ético de las Federaciones deportivas; *d)* la normativa de la RFEF; *e)* su Código de Cumplimiento Normativo; *f)* la normativa de la FIFA; y *f)* las obligaciones que recaen sobre la RFEF al actuar como parte del procedimiento de selección de sedes de la Copa del Mundo en virtud de la normativa de la FIFA y de los *Agreements* suscritos por todas las partes involucradas (ciudades sedes, RFEF y FIFA), en los términos que se detallan en el apartado siguiente.

0.10. De otro lado, ante la convulsa situación que ha vivido la RFEF en los últimos tiempos, el CSD ha creado en su seno una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF. Este órgano sí se encuentra plenamente sujeto a las garantías establecidas en la LTAIBG, por lo que se le puede reclamar información, mediante el procedimiento previsto en los arts.17 ss. LTAIBG; en particular, se pueden solicitar al CSD, a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes:

- 1) Acceso a la documentación que, tanto por sus órganos generales, como mediante la actuación de la Comisión de Representación, Normalización y Supervisión hayan recabado y obtenido de la RFEF en relación con el proceso de selección de candidaturas, incluida la documentación de soporte de las baremaciones de todas las candidaturas.
- 2) Acceso a las actas de las reuniones de la Comisión en las que se haya analizado y supervisado la pureza de este proceso (conforme acredita la Resolución 2025-0746, de 17 de junio, expte.544/2025, del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información).

0.11. Asimismo, el Concello de Vigo, por conducto del CSD, puede instar a esta Comisión a revisar las actuaciones desarrolladas por la RFEF en este asunto, así como instarle a adoptar las recomendaciones pertinentes.

B. Actuaciones que cabría emprender en atención a la normativa reguladora de la FIFA y de la Copa del Mundo

- 0.12. La RFEF se encuentra jurídicamente vinculada por la normativa y los principios rectores establecidos por la FIFA en relación con el procedimiento de selección de las sedes del Mundial. Esta vinculación deriva del hecho de que la RFEF actúa como parte necesaria e instrumental dentro del proceso organizado por la FIFA, particularmente en la fase de preselección de las ciudades candidatas dentro del territorio español.
- 0.13. En este sentido, la actuación de la RFEF en la preselección condiciona y delimita el abanico de posibilidades sobre el que FIFA adoptará finalmente su decisión. En consecuencia, no puede considerarse que la RFEF actúe con total discrecionalidad, sino que debe respetar los principios y garantías que rigen el procedimiento general establecido por la FIFA, tales como la objetividad, la imparcialidad, la transparencia y la no discriminación.
- 0.14. En virtud de lo anterior, la RFEF, al actuar en el procedimiento de preselección de sedes para una candidatura al Mundial 2030, no se encuentra en una esfera de actuación puramente interna o federativa, sino que participa en una función delegada por FIFA dentro de un procedimiento reglado, lo que impone el cumplimiento de estándares jurídicos equiparables a los que rigen a la propia organización internacional.
- 0.15. Asimismo, debido a que el procedimiento de preselección de las sedes por la RFEF forma parte inescindible del procedimiento de selección de sedes en su conjunto, cuya decisión final corresponde a la FIFA, decaída la candidatura de una de las sedes preseleccionadas por la RFEF (Málaga), la consecuencia inevitable debe ser que pase a considerarse como preseleccionada la siguiente candidata de la lista, es decir, la sede que obtuvo la mayor puntuación entre las que no fueron preseleccionadas. En su virtud, la RFEF debería comunicar a la FIFA que, renunciando Málaga a la candidatura, su lugar en la lista de sedes preseleccionadas pasa a ser ocupado por Vigo.
- 0.16. La firma por parte del Concello de Vigo de un contrato como ciudad anfitriona (*City Host Agreement*) el 8 de marzo de 2024, implicó la asunción por ésta de una serie de obligaciones y renuncias que se encuentran plenamente vigentes, pese a que dicho acuerdo no haya sido firmado por las contrapartidas (FIFA y RFEF) ex cláusula 4.1.3. del citado acuerdo.
- 0.17. Entre las obligaciones asumidas, que vienen impuestas como *conditio sine qua non* para poder participar en el proceso de selección de sedes, se encuentra el deber de confidencialidad previsto en la cláusula 57, que dispone la imposibilidad de utilizar la definida como Información Confidencial para otros propósitos distintos de los establecidos en el contrato. La RFEF ha opuesto

este deber de confidencialidad, para negarse a entregar documentación acreditativa de los criterios de baremación utilizados en la puntuación otorgada a las distintas sedes españolas preseleccionadas por la RFEF.

- 0.18. No obstante, los deberes de transparencia y objetividad a los que se encuentra sujeta la RFEF en el proceso de preselección de candidaturas de ciudades anfitrionas, previstos en la normativa FIFA que le resulta de aplicación, tienen carácter preferente sobre cualquier confidencialidad contractual que se pretenda hacer valer.
- 0.19. En cualquier caso, la negativa de RFEF a entregar la información solicitada que justifique las decisiones adoptadas para preseleccionar las ciudades anfitrionas de la Copa del Mundo, dificultan la capacidad del Concello de Vigo para comprobar si estas decisiones han sido objetivas o arbitrarias. La imposibilidad de conocer los criterios de baremación de las ciudades anfitrionas también genera indefensión a la propia FIFA, como organización internacional y con los estrictos criterios que rigen su funcionamiento.
- 0.20. Ante la situación descrita, la vía de actuación más efectiva y directa para denunciar lo sucedido y lograr reponer la candidatura de la Ciudad de Vigo como sede del Mundial de Fútbol 2030 es presentar una queja formal ante el Consejo de la FIFA, antes de que adopte su decisión definitiva sobre la elección de ciudades anfitrionas de la Copa del Mundo, poniendo de manifiesto las sospechas fundadas sobre los presuntos incumplimientos e irregularidades advertidas en el proceso de preselección de ciudades candidatas realizado por la RFEF.
- 0.21. De manera simultánea, también sería recomendable interponer una denuncia formal ante la Comisión de Ética de la FIFA, en virtud de las funciones que tiene asignadas conforme al art. 7.2. del Reglamento FIFA Elección de Organizador, para que investigue el proceso de preselección de ciudades candidatas al objeto de verificar si se ha producido alguna infracción del Código de Ética de la FIFA e imponga, en su caso, a la RFEF, las sanciones que previstas en el citado texto legal.
- 0.22. Las acciones descritas constituyen infracciones eventualmente sancionables, conforme al marco ético y reglamentario aplicable. Asimismo, justifican la necesidad de revisar el procedimiento de puntuación de las ciudades sede, con el fin de verificar si se ha actuado de forma discrecional o con posibles favoritismos. Esta revisión resulta indispensable para garantizar que la decisión que finalmente sea adoptada por el Consejo de la FIFA sea justa y objetiva, y se base en criterios formales, transparentes y previamente establecidos.
- 0.23. Por otro lado, la renuncia del Concello de Vigo en la cláusula quinta del *Host*

City Agreement, que le viene impuesta a la Corporación Municipal y asimismo es *conditio sine qua non* para poder participar en el proceso de selección de candidaturas, dificulta cualquier acción legal –judicial o arbitraje– frente a la RFEF y/o la FIFA por incumplimiento de las obligaciones contractuales o en relación con el procedimiento de selección llevado a cabo por estas. Esta renuncia solo perdería su validez en caso de que cualquiera de las partes haya incurrido en dolo.

- 0.24. Para exigir una indemnización por los daños y perjuicios causados, habría que acudir a arbitraje frente a la RFEF y la FIFA ante la corte de arbitraje suiza (*Swiss Arbitration Centre*) en relación con los posibles incumplimientos de las obligaciones contractuales previstas en los acuerdos de ciudad y estadio anfitriones (“*Host City Agreement*” y “*Stadium Agreement*”). Se trata de un procedimiento largo y costoso, que, en caso de estimarse nuestra demanda arbitral, únicamente daría lugar a un resarcimiento económico por los daños y perjuicios sufridos, siempre y cuando se logre acreditar el incumplimiento alegado.
- 0.25. Finalmente, a la vista de la renuncia de la ciudad de Málaga y del estadio de la Rosaleda a ser candidatos anfitriones de los partidos de la Copa del Mundo, y siendo la ciudad de Vigo la primera candidata suplente con más puntuación –de conformidad con la baremación realizada por el Comité del Mundial y la RFEF–, debe ser esta sede la que se incluya en la lista incluso si se diese por buena la baremación realizada. Por ello, recomendamos dirigir una comunicación formal a esta entidad, y a la FIFA, solicitando el nombramiento de la ciudad de Vigo como candidata anfitriona.

C. Actuaciones en el marco de derecho de la competencia frente a la FIFA y la RFEF por posición dominante en la organización de la Copa del Mundo

- 0.26. Existen argumentos sólidos que apuntan a una posible infracción de las normas de derecho de la competencia por parte tanto de la FIFA como de la RFEF —especialmente en lo relativo a un eventual abuso de posición dominante en el mercado—, así como precedentes jurisprudenciales que podrían sustentar una acción antitrust,.
- 0.27. Sin embargo, esta vía procesal aportaría poca ayuda para lograr los efectos pretendidos por este dictamen, centrado en identificar las vías de actuación que pudieran conducir al reconocimiento de Vigo como sede del Mundial: en el supuesto de que prosperaran las pretensiones del Concello, las consecuencias se limitarían a: *i)* la posible imposición de sanciones administrativas a la FIFA y/o a la RFEF; y *ii)* la obtención de una compensación económica por los daños y perjuicios derivados de la exclusión de Vigo como

sede del Mundial 2030.

0.28. Ahora bien, aunque esta vía no implique un mecanismo de restitución de la candidatura de la ciudad de Vigo, sí tendría un enorme impacto reputacional y jurídico, habida cuenta de las precedentes resoluciones anteriores en materia de competencia donde la FIFA es parte perjudicada. Esta evidencia lleva a impulsar la colaboración y el diálogo institucional del Concello de Vigo con la FIFA, a fin de instarle a remediar la situación y a incluir a Vigo en el listado de sedes de la Copa del Mundo, evitando un escenario de conflictividad.

D. Vertiente penal

0.29. A la vista de los hechos publicados por diversos medios de información al respecto de las irregularidades acaecidas durante el proceso de valoración de las candidaturas, entendemos probable que, en el caso de denunciarse los hechos ante los tribunales del Orden jurisdiccional penal, estos incoarían Diligencias previas para investigarlos y dilucidar la eventual responsabilidad penal derivada de los mismos. No obstante, la negativa de la RFEF a entregar, o dar acceso, a cierta documentación relevante solicitada tanto de manera presencial como mediante comunicación de 12 de mayo de 2025¹, impide que podamos alcanzar una conclusión definitiva sobre la tipicidad penal de los hechos.

0.30. Además, en atención a la finalidad pretendida por este informe, que se centra en identificar las vías idóneas para lograr la designación de la Ciudad de Vigo como sede de la Copa del Mundo, sería incluso contraproducente que el Concello de Vigo plantease acciones penales, puesto que, dada la primacía del procedimiento penal sobre el resto de vías procesales –de conformidad con lo establecido en el artículo 10.2 LOPJ–, el inicio de actuaciones penales conllevaría ineludiblemente la suspensión del resto de vías hasta tanto se resolviera el proceso penal, lo que afectaría negativamente a los intereses del Concello de Vigo.

E. Conclusión final

0.31. Teniendo presente que el inicio de actuaciones penales suspendería la tramitación de cualquier otra acción, y que se extendería largamente en el tiempo, sería contraproducente que el Concello de Vigo plantease acciones penales en atención a la finalidad perseguida por el presente informe, que es, ante todo, impulsar las vías que actuación que consigan el reconocimiento

¹ Acta de requerimiento a instancia del Excmo. Ayuntamiento de Vigo Núm. 2.613 del protocolo de D. Pedro J. Muñoz García-Borbolla del Ilustre Colegio de Madrid.

de Vigo como sede del Mundial 2030.

- 0.32. La renuncia de Málaga a ser sede de la Copa del Mundo debe suponer la correlativa e inmediata inclusión de Vigo en la lista de sedes. En su virtud, la RFEF debería comunicar a la FIFA que, renunciando Málaga a la candidatura, su lugar en la lista de sedes preseleccionadas para a ser ocupado por Vigo.
- 0.33. La negativa de la RFEF a publicar en abierto, o en facilitar información sobre el proceso de preselección de las sedes, en particular, rechazando la solicitud de información formulada por el Concello de Vigo, resulta contraria a la normativa de la FIFA que regula los procedimientos de selección de candidaturas de la Copa del Mundo, así como al Código Ético de la FIFA, el código ético de las Federaciones deportivas españolas y el Código de Cumplimiento Normativo de la RFEF. Los deberes de transparencia que pesan sobre la RFEF en este punto no pueden considerarse minorados o reducidos por un compromiso de confidencialidad impuesto al Concello de Vigo para poder presentar la candidatura, y que podrá afectar a otras materias, pero no a la transparencia del proceso de selección de las sedes.
- 0.34. Existen evidencias que apuntan a una posible vulneración del principio de objetividad –o, lo que es lo mismo, de prohibición de arbitrariedad– en la preselección de las sedes realizada por la RFEF, lo cual resulta potencialmente contrario a la normativa de la FIFA, así como al Derecho de la competencia y el correlativo régimen aplicable a la FIFA y a la RFEF como operadores en posición dominante en la organización de la Copa del Mundo.
- 0.35. Sin perjuicio de que el Concello de Vigo emprenda cualquiera de las actuaciones que considere oportunas, entre todas o varias de las expresadas en este informe y sintetizadas en el resumen ejecutivo, en nuestra opinión, atendiendo al propósito perseguido por el presente dictamen –la inclusión de Vigo como sede de la Copa del Mundo–, las vías que deben priorizarse son las que siguen manifestando el clima de colaboración y diálogo institucional que el Concello de Vigo ha mantenido a lo largo de todo este asunto; en particular, cabe plantear de manera simultánea todas las siguientes:
- Instar a la RFEF a que comunique a la FIFA que, renunciando Málaga a la candidatura, su lugar en la lista de sedes preseleccionadas para a ser ocupado por Vigo.
 - Dirigir una comunicación en el mismo sentido al Presidente de la FIFA. Dar traslado a la Presidencia de la FIFA, en esa misma comunicación, de los extraños hechos que han envuelto el proceso de preselección de candidaturas por parte de la RFEF, por si considera conveniente ar traslado de los mismos al Comité de Ética de la FIFA, pero insistiendo en que el único interés del Concello de Vigo es que su candidatura sea reconocida

como sede del Mundial 2023, por lo que, de atender a esta petición, no solicitaría ninguna otra medida ni promovería ninguna otra actuación, centrándose en ejecutar el proyecto de la sede para que la celebración de los encuentros que correspondan a la sede de Vigo sea un rotundo éxito.

- Solicitar a la Presidencia de la FIFA que, en el caso de no acceder a la petición anterior, facilite al Concello de Vigo i) la documentación que la RFEF se niega a entregar; y ii) la documentación cuya entrega condiciona la RFEF a la confidencialidad del Concello de Vigo, rechazando toda limitación en este punto a los deberes de transparencia que la normativa FIFA impone a todo el proceso.
- Enviar una comunicación al CSD en la que el Concello de Vigo le advierta de los hechos que conoce y que podrían ser indicios de irregularidades en el proceso de preselección de las sedes, **reclamando su intervención** en el asunto, tanto **para lograr la documentación** necesaria para evaluar la pureza del proceso, como **para corregir las eventuales irregularidades** que se hayan podido cometer.
- Instar, por medio del CSD, a su Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF, a revisar las actuaciones desarrolladas por la RFEF en este asunto, así como a adoptar las recomendaciones pertinentes.
-
- Presentar una solicitud al CSD, a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, en aplicación de los arts.17 ss. LTAIBG, solicitando acceso:
 - i) A la documentación que, tanto por sus órganos generales, como mediante la actuación de la Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF, hayan recabado y obtenido de la RFEF en relación con el proceso de selección de candidaturas, incluida la documentación de soporte de las baremaciones de todas las candidaturas.
 - ii) A las actas de las reuniones de la Comisión en las que se haya analizado y supervisado la pureza de este proceso (conforme acredita la Resolución 2025-0746, de 17 de junio, expte.544/2025, del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información).

1. OBJETO DEL PRESENTE INFORME Y ANTECEDENTES DE HECHO

- 1.1. El presente informe tiene por objeto la elaboración de un dictamen jurídico que analice la conformidad a Derecho del proceso de conformación de la candidatura seguido por la Real Federación de Fútbol Española (en lo sucesivo, RFEF) con motivo de la Copa Mundial FIFA 2030 (en adelante, también Copa del Mundo, Mundial de Fútbol o Mundial 2030), de la que inicialmente ha resultado excluida la sede de Vigo, con el fin de determinar las posibles vías de actuación para restituir a la ciudad como sede en dicha candidatura.
- 1.2. El informe se solicita por el Concello de Vigo, pero se elabora con absoluta independencia de criterio y sin proseguir interés de parte. El asesoramiento solicitado es, por tanto, de carácter imparcial, y pretende conocer el régimen aplicable a la selección de las sedes para la Copa del Mundo, la conformidad al mismo de las actuaciones realizadas por la RFEF, y las posibles vías de actuación que pudieran emprenderse para lograr que la candidatura de Vigo sea finalmente declarada como sede del Mundial.
- 1.3. Como antecedentes de hecho del presente dictamen se asumen los contenidos de sendos informes emitidos por el Concello de Vigo, integrados ambos en el Expte. 1893-441 a saber:
 - Informe técnico sobre el desarrollo de las actuaciones realizadas desde el Ayuntamiento de Vigo para la presentación del proyecto de candidatura de la ciudad de Vigo al proceso de selección de sedes de España al mundial FIFA 2030, realizado por la Real Federación Española de Fútbol, elaborado por el Jefe del Área de Inversiones el 8 de julio de 2025.
 - Informe técnico sobre el contenido y alcance de la propuesta de adecuación del estadio municipal de Balaídos presentada al proceso de selección de sedes de España para la copa mundial de la FIFA 2030, suscrito por el Jefe del Área de Servicios Generales el 8 de julio de 2025.
- 1.4. Dándose por asumidos, en su conjunto, los hechos descritos en dichos informes como presupuesto del presente dictamen, en alguno de los apartados podrá aludirse concretamente a algunos de ellos o ampliar su descripción.
- 1.5. En particular, debe añadirse aquí un hecho acontecido con posterioridad a la emisión de los informes citados: el Concello de Vigo presentó al Director General de la RFEF, el 12 de mayo de 2025, un requerimiento de información “con el objeto de acreditar de manera fehaciente la idoneidad, solvencia y conformidad de las decisiones adoptadas con los estándares técnicos, éticos, financieros y organizativos exigidos por la normativa aplicable”, conforme a

las obligaciones que rigen los procedimientos de licitación y selección de sedes. El día 10 de julio de 2025 se ha recibido un escrito (s.f.) firmado por el Director General de la RFEF, en el que, por lo que concierne a este dictamen: *i)* Rechaza que exista deber alguno de publicidad y transparencia de la RFEF en este proceso; *ii)* Considera que la preselección de sedes no es un procedimiento administrativo y no se encuentra sujeta ni a la legislación que rige la actuación de las Administraciones públicas (esencialmente, Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre), ni a la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; *iii)* Concede el acceso a una serie muy limitada de documentos, y en particular, deniega el acceso a los documentos de puntuación de todas las sedes, admitiendo solo los relativos a la candidatura de Vigo; y *iv)* Condiciona el acceso a dichos concretos documentos a la previa suscripción de un compromiso de confidencialidad, en cuya virtud el Concello de Vigo no podría proceder a difundir posteriormente ningún contenido de tales documentos.

- 1.6. El hecho de que la RFEF no haya concedido el acceso a documentación muy relevante del proceso de preselección de las sedes impide hacer juicios de fondo en diversos apartados de este informe sobre la adecuación a Derecho de las decisiones adoptadas. En cualquier caso, la propia negativa a ofrecer información puede ser un elemento indicativo a tomar en consideración respecto de ciertas irregularidades, además de valorarse en diferentes apartados de este informe como un incumplimiento en sí mismo del marco normativo aplicable a la RFEF en el procedimiento de preselección de las sedes.

2. NORMATIVA

- 2.1. La normativa interna aplicable en este asunto es la siguiente:

- Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (LD o Ley del Deporte)
- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte (LD1990)
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Pùblicas (LPAC)
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS)
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP)

2.2. Por su parte, la normativa europea e internacional aplicable es la que detallamos a continuación:

- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los arts. 81 y 82 del Tratado (Reglamento 1/2003)
- Código Civil Suizo

2.3. La normativa administrativa de la FIFA aplicable a la cuestión analizada es la que seguidamente se recoge:

- Estatutos de la FIFA², en edición de mayo de 2022, que es la que se encontraba en vigor cuando se inició el proceso para la organización de la Copa Mundial de la FIFA 2030tm y de la Copa Mundial de la FIFA 2034tm (Estatutos FIFA)³
- Reglamento para la elección del organizador (*Bidding Regulations*) de la Copa Mundial de la FIFA 2030tm y de la Copa Mundial de la FIFA 2034tm, aprobado por el Consejo de la FIFA el 4 de octubre de 2023 y con entrada en vigor esa misma fecha (Reglamento FIFA Elección Organizador).
- Código ético FIFA, edición de 2023, aprobado por el Consejo de la FIFA con fecha 16 de diciembre de 2022 y con entrada en vigor el 1 de febrero de 2023⁴ (Código de Ética de la FIFA).
- Documento elaborado por la FIFA con los requisitos preliminares de organización de la Copa del Mundial 2030tm (*Initial FWC2030 Hosting Requirements*) donde se establecen los requisitos mínimos para la organización, celebración y desarrollo de la indicada competición.

3. BIBLIOGRAFÍA

AGIRREAZKUNEAGA ZIGORRAGA (1998): *Intervención pública en el deporte*. IVAP-Civitas, Madrid.

BARRIO, R. M. (2024). “Entre el campo de juego y la ley: Análisis de la Superliga y sus repercusiones jurídicas tras el fallo del TJUE”. *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 82, 67-89.

BELLVER BELDA, J. I. (2023). “UEFA vs European Super League S.L.: Tensión entre libre competencia y equidad deportiva”. *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, 81, 23-45.

² [FIFA Statutes 2022-ES.pdf](#)

³ Estos Estatutos fueron sustituidos por unos nuevos estatutos FIFA aprobados el 17 de mayo de 2024.

⁴ [FIFA-Legal-Handbook-2024.pdf](#)

- Bird & Bird LLP. (2021). CNMC opens formal proceedings against the Spanish Football Federation. Recuperado de <https://www.twobirds.com/en/insights/2021/spain/cnmc-opens-formal-proceedings-against-the-spanish-football-federation>
- BUSTOS ROMERO, M.F. (2015). "El abuso de posición de dominio en el régimen jurídico español". *Revista CES Derecho*, 6(1), 45-67.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (2023). Procedimiento sancionador contra la RFEF por abuso de posición dominante. Recuperado de <https://www.cnmc.es/expedientes>
- DE LA IGLEIA PRADOS, E. (2021). "Tema 4. Las Federaciones deportivas", en GAMERO CASADO, E. y MILLÁN GARRIDO, A. (Dirs.), *Manual de Derecho del Deporte*, Tecnos, Madrid.
- DE MIGUEL PAJUELO, F. (2010). "Naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas Españolas. Comentario a la Sentencia del Tribunal supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a) de 16 de diciembre de 2009", *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.º 29
- ESPARTERO CASADO, J (2000). *Deporte, asociacionismo deportivo y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*. Ediciones Universidad de León, León.
- ESPARTERO CASADO, J. (2000). *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, Universidad de León, León, 2000.
- FERNÁNDEZ, C. y PICÓN, A. (2020). "Carga de la prueba, presunciones y restricciones por objeto en el Derecho de la competencia de la Unión Europea". *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 73-74.
- FERNÁNDEZ LUQUE, J.M. (2025). "La transparencia en las federaciones deportivas andaluzas", en I. JIMÉNEZ SOTO (Dir.), *Estudios de Derecho del deporte en Iberoamérica*. Reus, Madrid.
- GAMERO CASADO, E. (2002). "Naturaleza y régimen jurídico de las Federaciones deportivas", *Revista Jurídica Aranzadi de Deporte y Entretenimiento*, n.º 8.
- GARCÍA CABALLERO, M.M. (2024). "De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas: ¿corporaciones de Derecho público o asociaciones privadas?", en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *Novedades jurídicas en la gestión del deporte*. Reus, Madrid.
- GARRIGUES (2023). Tribunal declara nulas cláusulas por abuso de posición dominante en licitación de la RFEF. Recuperado de https://www.garrigues.com/en_GB/new/spain-clauses-tender-which-result-abuse-dominant-position-sports-federation-are-null-and-void
- GONZÁLEZ GARCÍA, F. (2025). "Mundial de fútbol de la FIFA 2026 y 2023: requisitos para su organización, procedimiento de presentación, contenido de las candidaturas y elección de las asociaciones miembro organizadoras", en I. JIMÉNEZ SOTO (Dir.), *Estudios de Derecho del deporte en Iberoamérica*, Reus, Madrid.
- GUTIÉRREZ, A. (s.f.). "Defensa de la competencia: Abuso de posición dominante. En Comentario a la ley de defensa de la competencia. Editorial Aranzadi". Recuperado de

<https://www.aranzadi.es/defensa-de-la-competencia-abuso-de-posicion-dominante/>

Inside World Football. (2022, mayo 5). “Mediapro scores hattrick in court vs. RFEF”. Recuperado de <https://www.insideworldfootball.com/2022/05/05/mediapro-scores-hattrick-court-wins-rubiales-rfef-abuse-dominant-position>

Lefebvre. (s.f.). “La Directiva 2014/104/UE, la aplicación privada del derecho de la competencia y el contexto jurisprudencial de su transposición en España”. Recuperado de <https://www.efl.es/la-directiva-2014-104-ue-la-aplicacion-privada-del-derecho-de-la-competencia-y-el-contexto-jurisprudencial-de-su-transposicion-en-espana/>

LEGUINA VILLA, J., “Prólogo”, en AGIRREAZKUNEAGA ZIGORRAGA (1998): *Intervención pública en el deporte*. IVAP-Civitas, Madrid.; CALONGE VELÁZQUEZ, A. y ALLUÉ BUIZA, A (1992). “Derecho de asociación y federaciones deportivas”, en *Derechos fundamentales y libertades públicas*, tomo 1, vol.2. Ministerio de Justicia, Madrid.

LOSTAO, F. (2022). *Derecho de la competencia y del mercado interior en el derecho nacional y de la Unión Europea*. En *Estudios: Universidades de titularidad pública y privada. Una misma misión, un mismo mercado, distintas reglas* (pp. 123-145). Editorial Civitas, Cizur Menor.

MARTÍN PASTOR, J., & GUILLÉN CARAMÉS, J. (s.f.). “Comentario al art. 28 de la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”. Recuperado de <https://www.derechomercantil.es/comentario-al-articulo-28-de-la-ley-de-creacion-de-la-comision-nacional-de-los-mercados-y-la-competencia/>

PARADA VÁZQUEZ, R. (1999). *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Marcial Pons, Madrid.

PÉREZ FERNÁNDEZ, P. (2019). “La responsabilidad civil por daños en el marco de la aplicación privada del derecho de la competencia”. En *Acciones de responsabilidad civil por ilícitos anticompetitivos* (1^a ed., pp. 67-89). LALEY, Madrid.

PÉREZ GONZÁLEZ, C. (2021). “Las federaciones deportivas internacionales”, en E. GAMERO CASADO y A. MILLÁN GARRIDO (Dirs.), *Manual de Derecho del deporte*. Tecnos, Madrid.

ROBLES MARTÍN-LABORDA, A. (s.f.). “Sanciones y remedios contra las restricciones de la competencia y principio de efectividad”. *Almacén de Derecho*. Recuperado de <https://www.almacenedederecho.org/sanciones-y-remedios-contra-las-restricciones-de-la-competencia-y-principio-de-efectividad/>

SANTAMARÍA PASTOR (1998). *Fundamentos de Derecho administrativo*. CEURA, Madrid.

TEROL GÓMEZ, R. (2024). “El caso de la Superliga Europea de Fútbol. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de diciembre de 2023 (as. C-333/21) y sus consecuencias para el dominio *modelo europeo del deporte*”. *LA LEY Unión Europea*, 123, 45-67.

4. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RFEF EN LA ORGANIZACIÓN DE COMPETICIONES INTERNACIONALES EN ESPAÑA

A. Introducción. Enfoque de este apartado.

- 4.1. En este apartado se analiza la cuestión objeto del informe desde el punto de vista del Derecho Público del Deporte español, esto es, la normativa que regula a las Federaciones deportivas en España, les atribuye funciones y las somete a un concreto estándar de funcionamiento. En este sentido, interesa anticipar que, como se expone con detalle más adelante (*infra*, apartado 5), la preselección de candidaturas por parte de la RFEF se articula en su regulación específica como parte integrante del procedimiento de selección de las sedes por parte de la FIFA, actuando la RFEF como entidad tramitadora responsable de un primer segmento en el proceso de selección de las sedes. Se trata de un **procedimiento de naturaleza competitiva**, abierto a la libre concurrencia, cuya resolución comporta relevantes consecuencias desde el punto de vista económico.
- 4.2. En este apartado el análisis se desarrolla tomando como hilo conductor los siguientes ejes primordiales:
 - i) Determinar si la RFEF se encuentra sujeta a particulares reglas de **objetividad** cuando participa en la organización de competiciones internacionales, aspecto que tiene que ver con el procedimiento seguido por la RFEF para la preselección de las sedes. En los procedimientos de naturaleza competitiva regulados por el Derecho público (como es el caso de la adjudicación de contratos, el otorgamiento de subvenciones o el acceso a puestos de personal), rigen una serie de garantías en relación con este aspecto: la necesidad de aprobar unos criterios de selección claros y no discriminatorios, con carácter previo a la baremación de los competidores; la motivación detallada de la manera en que tales criterios se han aplicado para baremar cada candidatura; la asignación de la baremación a un órgano o comité de composición colegiada; etc. Debe resaltarse que algunas de estas garantías se conectan con el derecho de los participantes a no padecer indefensión, como sucede, destacadamente, con el requisito formal de la motivación: no basta con que existan razones o motivos (un baremo) para adoptar una decisión, sino que debe darse traslado a los participantes en el procedimiento de la concreta manera en la que dicho baremo se ha aplicado a todos y cada uno de ellos, para que puedan verificar la objetividad de la decisión y ejercer, eventualmente, los instrumentos de defensa jurídica que se encuentren a su alcance. Se trata, pues, de verificar hasta qué punto el Derecho interno español impone a la RFEF el cumplimiento de estas

garantías con ocasión de su intervención en el proceso de preselección de sedes para la Copa del Mundo.

ii) Examinar si el proceso de toma de decisiones de la RFEF, incluso cuando actúa en ejercicio de funciones privadas, está sujeto a especiales garantías de **publicidad y transparencia**, es decir, si ha de hacer públicos los criterios de preselección de sedes, así como la motivación (baremación) de la aplicación de tales criterios a cada candidatura. Esta cuestión se encuentra especialmente relacionada con la negativa de la RFEF a publicar las actas del Comité de Evaluación y a denegar al Concello de Vigo el acceso a su contenido restringido a la baremación de la propia candidatura de Vigo, y previa exigencia de *confidencialidad*, esto es, que el Concello suscriba una declaración específica comprometiéndose a no difundir el contenido de estos documentos.

iii) Verificar si, en el contexto anterior, el CSD dispone de argumentos o instrumentos para supervisar la actuación de la RFEF

iv) Analizar las posibles **vías de actuación** que podrían articularse en el ámbito jurídico-administrativo ante la exclusión de la sede de Vigo en la preselección realizada por la RFEF.

B. Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas españolas

- 4.3. La STC 67/1985, de 24 de mayo, afirmó que las Federaciones deportivas son asociaciones privadas. Pero constituyen una *rara avis* dentro del género, pues, como reconoce la propia sentencia (f.j.7º apdo.2): “Aun siendo asociaciones de naturaleza privada, el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 1/2002 [Reguladora del Derecho de Asociación] ya citada las excluye de su ámbito, pues la especialidad que las hace merecedoras de un régimen especial obedece a que, con arreglo al artículo 30.2 de la Ley del Deporte «ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública». Además, bajo la coordinación y tutela del CSD -organismo público al que expresamente se le atribuye esa potestad- desempeñan las funciones de naturaleza administrativa que relaciona el artículo 33.1 y que concreta en este caso el artículo 6 de los Estatutos de la RFEF”.
- 4.4. Además de estos rasgos, las Federaciones reúnen otros, muy relevantes en punto a ponderar su verdadera naturaleza jurídica. En particular, son de pertenencia obligatoria para los deportistas que deseen participar en las competiciones deportivas oficiales, a cuyo efecto obtienen una licencia de la Federación, cuyo otorgamiento constituye a su vez una función pública

delegada, sujeta a supervisión pública. Existen otras particularidades más, como su régimen electoral, de disolución (indisponible), etc. Todas estas características han llevado a algunos autores (SANTAMARÍA PASTOR, PARADA, AGIRREAZKUÉNAGA, LEGUINA VILLA, CALONGE y ALLUÉ, ESPARTERO y GAMERO, entre otros⁵) a sostener que las Federaciones deportivas son *materialmente* corporaciones de Derecho público (colegios profesionales, comunidades de regantes, denominaciones de origen, cofradías de pescadores, juntas de compensación urbanística...), es decir, entidades constituidas por sujetos privados que se integran forzosamente en ellas para poder ejercer una actividad (la profesión colegiada, la crianza de los vinos amparados, el riego, la pesca comercial...), y que reciben, por ministerio de la Ley, funciones públicas que ejercen por delegación y frente a cuyo ejercicio se someten a la supervisión de la Administración pública.

- 4.5. Esta asimilación material de las Federaciones deportivas con las corporaciones de Derecho público, apreciable a primera vista por sus rasgos estructurales, no se corresponde con el *nomen iuris* que formalmente reciben en nuestro Derecho, en el que han sido calificadas como asociaciones de régimen especial, no solo por la STC 67/1985, de 24 de mayo, sino también, posteriormente, por el art.43.1 de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte (en lo sucesivo, LD o Ley del Deporte), que dispone:

“Artículo 43. Naturaleza de las federaciones deportivas españolas.

1. Las federaciones deportivas españolas son entidades privadas de naturaleza asociativa, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia que tienen como objeto el fomento, la organización, la reglamentación, el desarrollo y la práctica, en el conjunto del territorio del Estado, de las modalidades y especialidades deportivas que figuran en sus estatutos”.

- 4.6. Podemos encontrar voces partidarias de esa calificación en la literatura jurídica⁶. Pero, como explica AGIRREAZKUÉNAGA sintetizando la cuestión, “si no se respeta la vertiente positiva y negativa del derecho de asociación,

⁵ Véanse SANTAMARÍA PASTOR (1998: p.953); PARADA VÁZQUEZ, R. (1999: p.352; AGIRREAZKUNEAGA ZIGORRAGA, (1998: pp.338 ss.); LEGUINA VILLA, J. (1998: pp.16 ss.); CALONGE VELÁZQUEZ, A. y ALLUÉ BUIZA, A (1992, pp.1635 ss.); ESPARTERO CASADO, J (2000: pp.275ss.); GAMERO CASADO, E. (2002: pp.25 ss.)

⁶ A modo recapitulativo, véase GARCÍA CABO, M.M. (2024). “De nuevo sobre la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas: ¿corporaciones de Derecho público o asociaciones privadas?”, en MILLÁN GARRIDO, A. (coord.), *Novedades jurídicas en la gestión del deporte*, Reus, Madrid, pp.147 ss. Es asimismo pertinente la consulta de DE MIGUEL PAJUELO, F. (2010). “Naturaleza jurídica de las Federaciones Deportivas Españolas. Comentario a la Sentencia del Tribunal supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4^a) de 16 de diciembre de 2009”, *Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento*, n.^o 29, pp.267 ss.; y DE LA IGLESIA PRADOS, E. (2021). “Tema 4. Las Federaciones deportivas”, en GAMERO CASADO, E. y MILLÁN GARRIDO, A. (Dir.), *Manual de Derecho del Deporte*, Tecnos, Madrid, pp.164 ss.

difícilmente puede aceptarse la caracterización privada de las federaciones y, materialmente, si se decidiese su publicación, en nada cambiaría su régimen jurídico, a la vez que ganaría en coherencia jurídica”⁷.

- 4.7. En efecto, fue el legislador quien decidió en su día calificar a las Federaciones como asociaciones de régimen especial, sino el Tribunal Constitucional en su sentencia 67/1985. Y empeñarse en mantener esa etiqueta formal que no se corresponde con su esencia sustancial (su *ethos*), provoca infinidad de contradicciones. El conflicto es particularmente desafortunado cuando la desvinculación del régimen jurídico de las Federaciones deportivas respecto de las corporaciones de Derecho público conduce a la pérdida o limitación de los derechos y garantías que nuestro Ordenamiento jurídico contempla frente a sus actuaciones.
- 4.8. La convivencia de funciones públicas y privadas determina que, en cuanto a las primeras, se someta a las Federaciones deportivas a las mismas o análogas garantías y régimen jurídico que se aplica al sector público administrativo, mientras que, en lo que respecta a las funciones privadas, se encuentren sujetas al Derecho privado y, en su ejercicio, no les resultan *prima facie* de aplicación las garantías inherentes a la actuación del sector público.
- 4.9. La situación determina que, a menudo, las Federaciones deportivas pretendan beneficiarse de lo mejor de dos mundos: por un lado, invocan el monopolio y el ejercicio de potestades o funciones públicas cuando pretenden exclusividad en la organización (y explotación, obviamente) de las competiciones oficiales, en la expedición de licencias, etc.; por otro lado –y al mismo tiempo–, exigen la libertad de actuación propia del sector privado, exento de cumplir una serie de principios y reglas de actuación especialmente gravosos para el sector público, que preservan la objetividad, la publicidad o la transparencia, la evitación del conflicto de interés, el derecho a la defensa (a no padecer indefensión) de los sujetos pasivos de sus decisiones, el control o escrutinio particularmente incisivo de la Administración de tutela y de la jurisdicción contencioso-administrativa... Las Federaciones deportivas se mueven –a menudo, deliberadamente–, en un ambiguo limbo, en el que, a pesar de la potencia de las funciones públicas que se les encomiendan por ministerio de la ley, repudian las garantías de actuación del sector público y de las entidades de Derecho público, especialmente cuando actúan en ámbitos que la ley no califique formalmente como funciones públicas, proclamándose entonces enfáticamente sujetas al Derecho privado y eludiendo las garantías que el Estado de Derecho ha erigido ante la actuación de los poderes públicos y de los monopolios.

⁷ *Ibidem*, p.350.

C. La organización de competiciones internacionales como función propia de carácter privado de la RFEF

4.10. Conforme al art.51 LD (la negrita es nuestra):

“Artículo 51. **Funciones propias de carácter privado** de las federaciones deportivas españolas.

Son funciones propias de las federaciones deportivas españolas:

a) **Organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional** que se celebren en el territorio del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.o)”.

4.11. El carácter privado de esta función limita los poderes de supervisión y control que corresponden a la Administración de tutela –el CSD–, aspecto en el que incide el art.43.2 LD, cuando establece que “Las federaciones deportivas españolas gozarán de un régimen especial por la actividad que desarrollan y por las funciones públicas delegadas que les son encomendadas, **respetando su naturaleza**, en los términos establecidos en el apartado anterior”. El “apartado anterior”, ya citado más atrás, dispone que “Las federaciones deportivas españolas son **entidades privadas de naturaleza asociativa**, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia”. Por consiguiente, al tener que respetar la naturaleza asociativa de las Federaciones deportivas, la intervención del CSD –y de los poderes públicos en general– en el ámbito de las funciones privadas de las Federaciones deportivas españolas se encuentra limitada por la ley, especialmente por lo que se refiere al ejercicio de las funciones privadas que la propia ley les reconoce.

4.12. El art.14 LD establece las competencias del CSD. La letra o), a la que remite el art.51.a) LD, dispone lo siguiente:

“Son competencias del Consejo Superior de Deportes: (...)

o) Autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, y de aquellas otras competiciones o actividades deportivas que utilicen la nomenclatura y la simbología que es propia del Estado o bien sea susceptible de generar confusión, así como la participación de las selecciones de ámbito estatal en las competiciones internacionales”.

4.13. Por consiguiente, en relación con las competiciones internacionales, la competencia del CSD autorizar o denegar su celebración en territorio español, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. La Ley del Deporte no confiere, *prima facie*, potestades más intensas de intervención sobre las Federaciones deportivas españolas cuando éstas intervienen activamente en la organización de las competiciones internacionales, como es el caso de la participación de la RFEF en la preselección de las sedes para la Copa del Mundo.

4.14. Este marco normativo supone que la participación de la RFEF en la organización de competiciones deportivas internacionales no conlleva, de suyo, la sujeción a un régimen jurídico-administrativo de actuación ni a un control específico del CSD. Pero ello no supone que la RFEF pueda actuar con absoluta libertad de criterio –o incluso arbitrariamente– ni que quede al margen de otras regulaciones específicas y exenta de todo control o supervisión por parte de los poderes públicos.

D. Ámbito de sujeción de la RFEF y del CSD a la legislación de transparencia del sector público

4.15. En este subapartado se analiza la medida en que las Federaciones deportivas españolas están sujetas a los deberes de transparencia y acceso a la información establecidos en la Ley 19/2023, de 9 de diciembre, de Trasparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).

4.16. La legislación sobre transparencia y acceso a la información resguarda el derecho de la ciudadanía a conocer los pormenores de la actuación del sector público administrativo en el ejercicio de sus competencias. Es un medio instrumental que da soporte a la exigencia de objetividad del sector público, y previene contra conductas ilícitas, especialmente, la corrupción. Alcanza no solo a la documentación generada por los poderes públicos en sentido estricto, sino también, en ciertos casos, por los particulares, ya sea porque *i)* presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas; *ii)* sean beneficiarios de la actuación pública, en condición de beneficiarios de subvenciones, contratistas, etc.; o porque *iii)* el sector público ha incorporado la información a sus propios archivos con ocasión de la tramitación de procedimientos administrativos.

4.17. Los derechos y deberes en materia de transparencia se articulan en dos vertientes claramente diferenciadas:

- 3) Las obligaciones de publicidad activa que imponen a ciertos sujetos el deber de difundir por medios abiertos y accesibles a todo el público determinada información, ya sea organizativa, jurídica o económica.
- 4) El derecho de a ciudadanía a acceder a la información y documentación disponible en los archivos, más allá de la que se ofrezca en relación con los deberes de publicidad activa.

4.18. El art.105 de la Constitución española establece que “la ley regulará: (...) b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. El desarrollo de esta previsión tiene lugar, actualmente, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en lo sucesivo, LTAIBG).

- 4.19. El art.2 LTAIBG incluye en su ámbito subjetivo de aplicación –apdo.1.e)–, a “Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. Sin embargo, no menciona *expresis verbis* a las Federaciones deportivas (que, como hemos visto anteriormente, no reciben en nuestro Ordenamiento el calificativo *formal* de corporaciones de Derecho público, aunque *materialmente* su situación sea equiparable), como tampoco a otras asociaciones privadas de configuración legal que ejerzan potestades o funciones públicas delegadas.
- 4.20. No obstante, el art.3 LTAIBG, bajo la rúbrica “Otros sujetos obligados”, establece que:
- “Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a: (...)
- b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”.
- 4.21. De otro lado, el art.4 LTAIBG, en relación con el ejercicio de potestades o funciones públicas por parte de personas físicas o jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores, tienen el deber de suministrar a la entidad del sector público a la que se encuentren vinculadas la información que se les requiera y que sea necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el Título I de la Ley. El tenor literal del precepto es el siguiente:
- “Artículo 4. Obligación de suministrar información.
- Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”.
- 4.22. Por consiguiente, la sujeción de las Federaciones deportivas a la LTAIBG se debe a que ejercen por delegación funciones públicas y a que perciben subvenciones, con el alcance delimitado por los preceptos transcritos.
- 4.23. Dada su ambigüedad, el Consejo de Transparencia consideró conveniente aclarar la situación, a cuyo efecto emitió el Criterio Interpretativo C/0003/2015, de 11 de mayo, aplicable a las Federaciones deportivas en la medida que perciban durante un año ayudas o subvenciones por encima de los umbrales establecidos en el art. 3 b) LTAIBG. Conforme a la doctrina legal del Consejo (las negritas son del original; el subrayado es nuestro):

“1. Aplicación de las obligaciones de publicidad activa

En cuanto al alcance de las obligaciones, la propia norma establece que las entidades sujetas a la misma en su condición de ayudas o subvenciones públicas solo lo serán en

relación a lo dispuesto en el Capítulo 11 del Título I de la Ley, es decir, a las obligaciones de transparencia o publicidad activa. Estas obligaciones están recogidas en los artículos 5 a 8 de la norma, preceptos en los que se desarrollan, además de los principios generales, el alcance de la publicidad requerida en función del tipo de información y de los sujetos obligados.

Según el mencionado artículo 3, las entidades privadas sólo están sujetas a las obligaciones de publicidad activa, no al derecho de acceso a la información. Es decir, están obligadas a publicar la información que recoge la Ley, pero no a tramitar solicitudes de información realizadas por los ciudadanos.

2. Alcance de las obligaciones de publicidad activa.

Como ya se ha adelantado, las obligaciones de publicidad activa están recogidas en los artículos 5 a 8, por consiguiente, tanto los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales como las entidades que reciban subvenciones dentro de los umbrales previstos por el artículo 3 de la LTAIBG antes mencionados, estarán obligados a cumplir:

- Los principios generales enunciados en el artículo 5 a excepción hecha de su apartado primero.
- El apartado primero del artículo 6 en lo relativo a información sobre su estructura, organización y funciones.
- El artículo 8 en su totalidad, y ello por cuanto su apartado primero se refiere en general a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma.

Sin perjuicio de lo anterior, el apartado 2 del artículo 8 contiene unas **matizaciones** que son de aplicación a los contratos, convenios y subvenciones de carácter privado. En este sentido, deberán publicarse sólo los contratos y convenios cuando se celebren con una Administración Pública así como las subvenciones cuando el órgano concedente sea una Administración Pública, no afectando a las actuaciones privadas de los mencionados sujetos obligados".

4.24. El Consejo de Transparencia ha tenido ocasión de reiterar estos postulados en otras resoluciones posteriores, relativas a concretas reclamaciones o solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Federaciones deportivas o al CSD. Debe destacarse, por su grado de detalle, la Resolución 230/2022, de 30 de agosto; pero también pueden mencionarse la Resolución 454/2018, de 31 de agosto; la 535/2019, de 25 de octubre; o la 551/2021, de 9 de diciembre.

4.25. De la doctrina establecida por el Consejo de Transparencia derivan tres conclusiones relevantes a los efectos del presente informe:

- 1) El Consejo de Transparencia postula una interpretación claramente extensiva de los deberes de publicidad activa que pesan sobre los particulares incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG en virtud de sus arts.3 y 4, entre los que se encuentran las Federaciones deportivas.
- 2) Tales deberes de publicidad activa no afectan a las actuaciones privadas de los sujetos obligados, como es el caso de la organización o tutela de competiciones internacionales en España.
- 3) Los terceros afectados –en nuestro caso, el Concello de Vigo– por la actuación de los

sujetos obligados –la RFEF– no tienen derecho de acceso a la información frente a estas entidades; pueden ejercer el derecho de acceso ante la entidad de tutela a la que se encuentren vinculadas –en nuestro caso, el CSD–, quien deberá suministrar la información siempre que se encuentre en su poder, ya sea en virtud de las potestades de vigilancia y supervisión que le corresponden, o porque verse sobre procedimientos, como el otorgamiento de subvenciones, tramitados por el propio CSD.

- 4.26. Por el contrario, el CSD, en cuanto que Administración pública, se encuentra plenamente sujeto a las obligaciones de transparencia establecidas en la LTAIBG, tanto en lo relativo a publicidad activa como en lo referente al derecho de acceso a la información.
- 4.27. Esto es relevante, en primer lugar, por lo que se refiere a la subvención directa que el CSD concedió a la RFEF para la preparación y desarrollo de la candidatura a la Copa del Mundo, instrumentada mediante el Real Decreto 1034/2022, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Real Federación Española de Fútbol para la preparación y desarrollo de la Candidatura para la Copa Mundial de la FIFA 2030. Conforme al art.8.1.c) LTAIBG, la información que se debe hacer pública respecto a subvenciones y ayudas públicas es la relativa a “su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios”; si bien esa información ya se desprende de la publicación del propio Real Decreto en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 305, de 21 de diciembre.
- 4.28. Y en segundo lugar, como se expone más adelante, el CSD ha creado en su seno una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF. Este órgano, en cuanto que integrante del propio CSD, también se encuentra plenamente sujeto a las garantías establecidas en la LTAIBG, por lo que se puede reclamar información, mediante el procedimiento previsto en los arts.17 ss. LTAIBG, sobre las acciones que haya realizado en relación con las actuaciones desarrolladas por la RFEF en el proceso de selección de candidaturas a la Copa del Mundo. En particular, conforme acredita la Resolución 2025-0746, de 17 de junio, expte.544/2025, del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información, se pueden solicitar al CSD, a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, las actas de las reuniones de la Comisión en las que se haya analizado y supervisado la pureza de este proceso.
- 4.29. En conclusión, teniendo presente que, tal y como se expuso más atrás, la participación de la RFEF en el proceso de selección de candidaturas a la Copa del Mundo es una función privada, con base en la LTAIBG:
 - i) No cabe exigir a la RFEF que publique la documentación de soporte al procedimiento de preselección de sedes;

- ii)* *ii) El Concello de Vigo no dispone de un derecho de acceso a dicha información. Lo cual no prejuzga que tales deberes de transparencia, en sus vertientes de publicidad activa y de derecho de acceso a la información, puedan exigirse a la RFEF en virtud de otras previsiones jurídicas distintas a lo dispuesto en la LTAIBG.*
 - iii)* *En particular, conforme acredita la Resolución 2025-0746, de 17 de junio, expte.544/2025, del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información, se pueden solicitar al CSD, a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, las actas de las reuniones de la una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF en las que se haya analizado y supervisado la pureza de este proceso.*

E. Los códigos éticos de las Federaciones deportivas y de cumplimiento normativo de la RFEF

4.30. Los arts.59 y 60 LD, al regular la gobernanza de las Federaciones, les obligan a aprobar un Código de Buen Gobierno aplicable al conjunto de sus actuaciones y no circunscrito al ámbito de las funciones públicas delegadas; en particular, el art.60.1 LD dispone:

*“Las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales adoptarán un Código de Buen Gobierno con el objeto de mejorar las actuaciones y criterios en materia de composición, principios democráticos y funcionamiento de sus órganos de gestión, regulación de los conflictos de intereses, implementación de acciones de desarrollo y solidaridad, implantación de mecanismos de control, **fomento de la ejemplaridad en la gestión** y representación de entes federados y asociados, **prevención de ilícitos de cualquier orden** y establecimiento de una estructura transparente, íntegra y organizada en el desarrollo de su actividad”.*

4.31. Antes, incluso, de la aprobación de la Ley 39/2022, del Deporte, el CSD, mediante Resolución de su Presidente, de 5 de abril de 2022, aprobó un *Código de buen gobierno aplicar por las por las Federaciones Deportivas Españolas y otras entidades perceptoras de subvenciones concedidas por el CSD*. En diciembre de 2024 se publicó una versión actualizada del Código. Aunque no es de carácter obligatorio, resulta sintomático que en ambos textos, al detallar su ámbito de aplicación –art.2–, se disponga que las prácticas de buen gobierno establecidas en el Código son predicables en el conjunto de actuaciones de las Federaciones deportivas, y no solo en lo referente al ejercicio de funciones públicas delegadas, o a la gestión de los fondos públicos que reciban en forma de subvenciones o por cualquier otro concepto. Concretamente, la versión de 2024 lo establece así:

“Las recomendaciones formuladas sintetizan prácticas de buen gobierno en las federaciones deportivas españolas y ligas profesionales y afectan a la gestión y control de todas las transacciones económicas relativas a gastos, ingresos, inversiones u otras

operaciones que efectúen, independientemente de que estas estén financiadas o no con ayudas públicas”.

4.32. Entre los principios generales de actuación de las Federaciones deportivas que establece el art.3 deben resaltarse, a los efectos que nos conciernen, los siguientes (la negrita es nuestra):

“(...) b) El principio de igualdad de trato y no discriminación. (...)

d) **El principio de transparencia, que implica la divulgación eficaz de sus actividades**, así como el suministro de información clara sobre la procedencia de sus medios de financiación. El principio de transparencia sobre esta financiación ha de regir todos los acuerdos celebrados, tanto con entidades externas, como los acuerdos que afecten a los integrantes de la propia entidad. **Las federaciones y ligas deben ser responsables de sus decisiones ante las personas adscritas a ellas y ante el conjunto de la ciudadanía.** (...)

f) **Principio de cumplimiento normativo**, según el cual, promoverá la consecución de sus fines en el marco del más estricto cumplimiento de la ley aplicable en cada momento y territorio.

g) **Principio de responsabilidad, que permite que la acción en el ejercicio de sus responsabilidades se someta a escrutinio**. Es decir, que las personas y entidades que, directa o indirectamente, organicen o participen de cualquier modo en alguna de las competiciones y actividades deportivas adscritas a la correspondiente federación o liga y, **en general, toda ciudadanía, puedan conocer cómo se toman las decisiones que le afectan, cómo se manejan los fondos o bajo qué criterios actúan.**

h) Principio de ejemplaridad, que alude a los principios éticos y valores inmateriales inherentes a una persona o institución que, por la coherencia de sus conductas y actuaciones con esos principios, las hacen merecedoras de respeto y consideración, tanto en un plano personal como público, y que deben inspirar su actuación en todo momento. Correlativamente, las conductas contrarias a la ejemplaridad serán aquellas que desconocen o ponen en cuestión esos valores, haciendo que la persona o institución deje de ser merecedora de respeto o menoscabando su prestigio. (...)

i) **Principio de buena fe en el uso de los instrumentos jurídicos** para la defensa de los intereses legítimos y en la solución de controversias. **No se incurrirá en abuso de derecho ni se llevarán a cabo denuncias falsas o con el ánimo de dañar el buen nombre de personas o instituciones. Se hará un uso racional y fundamentado de los organismos que velan por la salvaguarda de los derechos de todos, preservándolos de malas prácticas”.**

4.33. En cuanto a los deberes de los órganos directivos, establecidos en el art.4, debemos destacar los siguientes:

(...) Deberes propios de los miembros de la junta directiva y *del resto de órganos complementarios*: Se reunirán regularmente y **sus decisiones quedarán registradas para consulta de quien confirme interés legítimo y haga la solicitud por los cauces formales oportunos.**

4.34. No consta que la RFEF haya aprobado un Código tras la promulgación de la Ley 39/2022, del Deporte, y de la versión actualizada del Código que ofrece el CSD desde 2024. Pero la RFEF sí dispone de un *Código de Cumplimiento Normativo* (en lo sucesivo, CCN), aprobado el 16 de diciembre de 2019, que, según su propio Prólogo, “se elabora siguiendo los principios establecidos en

el Código de Ética Deportiva aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 24 de septiembre de 1992, en el Código de Buen Gobierno de las Federaciones Deportivas Españolas, aprobado por el Consejo Superior de Deportes mediante Resolución de 18 de octubre de 2004 (B.O.E. de 24 de noviembre de 2004) y en estándares éticos internacionales". El CCN se aplica a toda persona directa o indirectamente vinculada a la RFEF, y por tanto, en el presente caso, vincula también al Comité de Evaluación de las candidaturas.

- 4.35. Entre los principios de actuación que proclama el art.4 CCN descuellan los siguientes (la negrita es nuestra; las mayúsculas, del original):

TRANSPARENCIA: Todas las actividades desarrolladas por la RFEF deberán efectuarse de acuerdo a los estándares éticos más exigentes. Un elemento clave es la transparencia en las actividades realizadas, de conformidad con lo establecido en la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de Transparencia, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno. Las personas sujetas al presente Código se comprometerán a fomentar la transparencia informativa, tanto internamente como externamente. Asimismo, velarán por la veracidad, la exactitud, la integridad, la protección de datos personales y la confidencialidad, y la precisión de la información que faciliten.

INTEGRIDAD Y COMPORTAMIENTO ÉTICO: La RFEF apuesta firmemente por la honradez y la rectitud en el desarrollo de su actividad. Por ello, toda actuación de las personas sujetas, que se desarrolle en torno a la misma, deberá caracterizarse por un comportamiento personal que sea honesto, responsable y leal".

- 4.36. Queda claro, pues, que, aun tratándose de *soft law*, estos códigos suponen un estándar de funcionamiento que sobrepasa lo estrictamente dispuesto en los textos normativos, y que tiene particularmente que ver con la ética y la objetividad en la toma de decisiones, así como con la publicidad y transparencia de los criterios en los que tales decisiones se sustentan.

- 4.37. Estas previsiones no son –no deben ser– una cáscara vacía: según el art.60.1 LD, recae sobre las Federaciones deportivas un deber de "fomento de la ejemplaridad en la gestión", debiendo disponer de una "estructura transparente, íntegra y organizada en el desarrollo de su actividad". Y, por tanto, la toma de decisión de un asunto con un impacto tan relevante en el conjunto de la sociedad española, como es la determinación de las sedes de la Copa del Mundo, debe adoptarse de manera ejemplar, transparente e íntegra, tal y como quiere este precepto.

F. Otros motivos de sujeción a principios jurídico-públicos de actuación y a la supervisión del CSD. La creación, en su seno, de la Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF

- 4.38. El limitado espectro de medidas previstas por nuestro Ordenamiento jurídico para someter la actuación de las Federaciones deportivas a garantías de

objetividad y transparencia no determina que sean las únicas posibles, y no supone que las Federaciones deportivas lleguen a actuar completamente al margen de los principios que rigen la actuación del sector público, por varias razones:

- 1) Existen principios constitucionales que vinculan a todos los sujetos, con independencia de su naturaleza pública o privada.
- 2) Aun cuando entre las funciones que desempeñan las Federaciones deportivas puedan segregarse formalmente las públicas y privadas, en el conjunto de su funcionamiento y con independencia de su función deben desenvolverse con un estándar de actuación más riguroso y exigente que el aplicable a los particulares, no solo porque sea difícil –e incluso artificioso– diferenciar entre unas y otras funciones, sino también porque los órganos actuantes son los mismos en uno y otro caso, no siendo comprensible –ni aceptable– que, quienes deben actuar de manera objetiva, transparente, no discriminatoria y con plena sujeción al régimen de actuación del sector público en una función como, p.ej., la organización de competiciones deportivas oficiales nacionales, se desprendan de esos mismos principios y pretendan actuar de manera arbitraria, opaca y, en definitiva, al margen del Derecho, cuando ejercen una función pretendidamente privada como es participar en la organización de competiciones deportivas oficiales internacionales.
- 3) El CSD es una Administración de tutela, que debe velar por el adecuado funcionamiento de las Federaciones deportivas.

4.39. Existen otros aspectos que suponen la exigencia de requisitos especiales, por la peculiar posición que estas entidades ostentan en nuestra arquitectura económica e institucional. El más contundente de estos escenarios es la exigencia de cumplimiento de la legislación de defensa de la competencia, en atención a la posición monopolística que las Federaciones deportivas (nacionales e internacionales) ocupan en nuestro panorama. Esta cuestión merece un análisis detallado que se aborda en este informe más adelante (*infra*, § 6), por lo que en este punto nos ceñimos a otros aspectos.

4.40. En términos generales, la Ley del Deporte atribuye al CSD relevantes competencias de fiscalización y control, que no se circunscriben estrictamente al ámbito de las funciones públicas delegadas, sino que van más allá, abarcando el conjunto de su funcionamiento, como se desprende de varios de sus artículos.

4.41. En primer lugar, el art.1.2 LD dispone que “corresponde a la Administración General del Estado la representación del deporte español **y la supervisión pública del sector en aquellos aspectos que se consideran de interés general para el Estado**”. Se proclama, por tanto, una potestad administrativa genérica de supervisión de la actuación de las Federaciones deportivas en su conjunto, en aspectos de interés general para el Estado. Parece llano que la preselección de las sedes del Mundial de Fútbol es una cuestión que afecta decisivamente al interés general del Estado, entre otros aspectos, por el

volumen de las inversiones que conlleva, a menudo cofinanciadas con subvenciones estatales. Asimismo, es de interés general salvaguardar la imagen y el prestigio del deporte español y de España, por lo que al Gobierno –y al CSD– no le puede resultar indiferente que la preselección de las sedes por la RFEF se envuelva en una grave polémica que pone en entredicho la pureza en el funcionamiento de una relevante entidad deportiva, en una actuación con impacto internacional.

4.42. De otro lado, el art.14 LD relaciona las competencias del CSD, conviene resaltar las siguientes:

“m) Conocer las auditorias de cuentas y las cuentas anuales de las entidades deportivas reconocidas por esta ley, así como recabar los informes y documentos complementarios en relación con las mismas; encargar la realización de auditorías de cuentas cuando así se establezca en esta ley o en sus disposiciones de desarrollo; fijar los criterios generales de solvencia de las entidades deportivas que se implanten por las ligas profesionales y las federaciones deportivas españolas en el ámbito de sus respectivas competencias, y conocer los informes de buen gobierno de las federaciones deportivas españolas y de las ligas profesionales, adoptando, en su caso, las medidas oportunas.

n) El ejercicio de las facultades de control económico y de actuación sobre las entidades deportivas reconocidas por esta ley en los términos establecidos en los artículos 41 y 58 (...)

o) Autorizar o denegar, previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la celebración en territorio español de competiciones deportivas oficiales de carácter internacional, y de aquellas otras competiciones o actividades deportivas que utilicen la nomenclatura y la simbología que es propia del Estado o bien sea susceptible de generar confusión, así como la participación de las selecciones de ámbito estatal en las competiciones internacionales”.

4.43. El art.41 LD desarrolla las competencias de control económico que corresponden al CSD frente a las Federaciones deportivas, que no se contraen al ámbito de las funciones públicas delegadas, sino que se extienden al conjunto de sus funciones. Y el art.58 detalla las medidas de control económico que deben implantar las Federaciones.

4.44. Muy especialmente debe resaltarse el hecho de que la Administración del Estado –y otras administraciones públicas–, realizarán un relevante esfuerzo económico en cada una de las sedes, que se traducirá en el otorgamiento de subvenciones para la realización de obras, el reconocimiento de exenciones fiscales a las inversiones o donaciones que se realicen al calificarse la celebración de la Copa del Mundo como acontecimiento de excepcional interés público, y otras muchas manifestaciones. Cuando la RFEF está preseleccionando candidaturas a sede, está influyendo de manera determinante en la decisión final que la FIFA adopte al respecto, por lo que a la Administración de tutela no le puede resultar ajena ni indiferente la limpieza del proceso que haya seguido la RFEF para establecer su propuesta de sedes, pues de ella depende quién recibirá todas esas ventajas

económicas.

- 4.45. En un plano más amplio aun, no circunscrito únicamente a estas cuestiones financieras, la Administración de tutela (el CSD, a quien el art.13 LD atribuye la gestión directa de la política deportiva estatal) es consciente a menudo de la contradicción que supondría atribuirle a las Federaciones deportivas el monopolio de las competiciones oficiales y funciones públicas de enorme relevancia; y desentenderse de su funcionamiento en todo aquello que formalmente no haya sido delimitado dentro de ese concreto perímetro.
- 4.46. Como sustento a la intervención y supervisión genérica del CSD en ejercicio de las funciones y competencias anteriormente expuestas –en particular, la que atribuye el art.1.2 LD a la Administración General del Estado –, el art.14.x) LD recoge una cláusula de cierre, en cuya virtud corresponde al CSD la siguiente competencia:
- “Velar por la efectiva aplicación de esta ley y demás normas que la desarrollen, ejercitando al efecto las acciones que procedan, así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente disposición”.
- 4.47. La Ley del Deporte no establece cauce predeterminados para articular el ejercicio de esta competencia. Por un lado, no se establecen procedimientos específicos de supervisión y control para preservar el interés general en los asuntos en que la actuación de las Federaciones deportivas lo comprometa. Por otro lado, no se articulan tampoco mecanismos de reclamación o recurso frente a la actuación de las Federaciones deportivas, más allá de algunos de los ámbitos en los que ejercen funciones públicas delegadas.
- 4.48. Pero esto no ha impedido que el Gobierno y el CSD se hayan involucrado en asuntos en los que las actuaciones de las Federaciones deportivas han afectado gravemente al prestigio de España y de sus instituciones. Algunos ejemplos recientes corresponden precisamente a la RFEF, sin que resulte preciso mencionarlos aquí, dado su general conocimiento.
- 4.49. En el presente asunto es igualmente exigible la implicación del Gobierno y del CSD, toda vez que las actuaciones que realiza la RFEF, en cuanto que integrante de la FIFA, en relación con la organización de la Copa del Mundo, impacta en sumo grado: *i)* en aspectos económicos de relevancia nacional, por el volumen de las inversiones y del negocio generado; *ii)* En el destino de fondos públicos, al beneficiarse las sedes de fuentes de financiación y subvenciones públicas; *iii)* En el prestigio internacional de España y de sus instituciones, en la medida en que el proceso de preselección de las sedes se vea envuelto en la polémica y rodeado de hechos preocupantes que lo ensombrecen.
- 4.50. En este aspecto, en la respuesta emitida por el Gobierno el 25 de junio de 2024

a la pregunta escrita 184/8751, formulada el 21 de mayo por cuatro Diputados en el Congreso, se afirma lo siguiente (la negrita es nuestra):

“Dado que conforme al artículo 14.a) de la Ley 39/2022 incumbe al CSD fijar los objetivos y criterios de la política deportiva de la Administración General del Estado, así como los de representación y participación internacionales, el CSD puede, en situaciones excepcionales, establecer criterios en relación con la representación de España en los eventos de continua referencia -que incumben al deporte de alto nivel- y articular mecanismos para garantizar su efectiva aplicación en la medida en que se ven afectados aspectos considerados de interés general para el Estado, de acuerdo con la LD, su normativa de desarrollo, la normativa de la RFEF, de la Unión de Federaciones Europeas de Fútbol (UEFA) y de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA).

En cuanto a la supervisión pública de la RFEF, debe traerse de nuevo a colación el artículo 1.2 de la LD que se refiere a “la supervisión pública del sector en los aspectos que se consideren de interés general para el Estado” lo que, unido a la previsión del artículo 14.x) de la LD que asigna al CSD la función de velar por la efectiva aplicación de la Ley para garantizar el cumplimiento de sus fines y objetivos, lleva a la conclusión de que es lógico que, **advirtiéndose por parte del CSD de situaciones que puedan afectar a dicho interés general -calificación que la propia LD aplica de manera expresa al deporte de alto nivel y a la representación internacional, en los artículos 11 y 12, respectivamente- este organismo pueda y deba adoptar medidas de supervisión, con base en las previsiones legales mencionadas, en aquellas cuestiones en las que los intereses generales del Estado puedan verse afectados.**

Se está ante una función de supervisión genérica de defensa de la legalidad y de los intereses generales que encaja en el concepto jurídico de potestad administrativa y que además tiene su fundamento en la propia Ley”.

4.51. La especial implicación que el CSD debe desplegar para preservar la buena imagen del deporte español ha llevado incluso a la creación, en su seno, de una comisión específica. Mediante Resolución de la Presidencia del CSD de 16 de mayo de 2024, por la que establecen medidas para la salvaguarda del interés general del Estado en relación con el fútbol español mediante la creación de una Comisión de Representación, Normalización y Supervisión de la RFEF, Presidida por Vicente del Bosque, a la que se atribuyen las siguientes funciones:

“-De representación, en los actos relacionados con la candidatura de España para la organización de la Copa del Mundo de fútbol 2030, así como en los eventos internacionales y nacionales de fútbol de alto nivel que se celebren durante la vigencia de la presente Resolución, en los términos reflejados en el fundamento de derecho sexto, y sin perjuicio de las facultades de representación de otros órganos y entidades.

-De supervisión, coadyuvando al seguimiento y asesoramiento de las cuestiones que puedan afectar al interés general y, de manera específica, de aquellas relacionadas con las actuaciones relativas a la candidatura de España a la Copa del Mundo de fútbol 2030 durante el tiempo de la vigencia de la presente resolución, en los términos reflejados en el fundamento de derecho séptimo”.

4.52. Es obvio que esta Comisión debe implicarse en verificar tanto la transparencia como la pureza del proceso de preselección de candidaturas por la RFEF. Por un lado, el Concello de Vigo, por conducto del CSD, puede instar a esta Comisión a revisar las actuaciones desarrolladas por la RFEF en este asunto y

verificar la adecuación a Derecho del proceso de preselección de candidaturas a la Copa del Mundo desarrollado por la RFEF, así como instarle a adoptar las recomendaciones pertinentes en el caso de que confirme las irregularidades puestas de manifiesto en este dictamen y en las informaciones disponibles sobre la cuestión.

4.53. Por otro lado, este órgano sí se encuentra plenamente sujeto a las garantías de transparencia (publicidad activa y acceso a la información) establecidas en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, por lo que, como se ha anticipado más arriba, se le puede reclamar información, mediante el procedimiento previsto en los arts.17 ss. LTAIBG, sobre las acciones que haya realizado en relación con las actuaciones desarrolladas por la RFEF en el proceso de selección de candidaturas a la Copa del Mundo. En particular:

- 1) Conforme acredita la Resolución 2025-0746, de 17 de junio, expte.544/2025, del Consejo de Transparencia y Acceso a la Información, se pueden solicitar al CSD, a través del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, las actas de las reuniones de la Comisión en las que se haya analizado y supervisado la pureza de este proceso.
- 2) Además, se puede requerir la documentación que el CSD y la Comisión hayan recabado y obtenido de la RFEF en relación con el proceso de selección de candidaturas, incluida toda la documentación de soporte de las baremaciones de todas las candidaturas.

G. Posibles vías de actuación ante la RFEF y el CSD en atención a lo expuesto en este apartado

4.54. No parece posible acudir a los tribunales españoles en relación con el concreto ámbito normativo examinado en este apartado. Y tampoco existe un cauce predefinido de reclamación o recurso por parte del Concello de Vigo ante el CSD en relación con las posibles irregularidades que se han podido producir en el procedimiento de preselección de las sedes.

4.55. Ahora bien, el art.1.2 LD establece que “corresponde a la Administración General del Estado la representación del deporte español y **la supervisión pública del sector** en aquellos aspectos que se consideran de interés general para el Estado”; y el art.14.x) de la misma Ley atribuye al CSD la competencia de “Velar por la efectiva aplicación de esta ley y demás normas que la desarrollen, **ejercitando al efecto las acciones que procedan**, así como cualquier otra facultad atribuida legal o reglamentariamente que persiga el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en la presente disposición”. En su virtud, el Gobierno y el CSD deben implicarse en este asunto para velar por los intereses generales del deporte y de España, cuyo prestigio se ve comprometido al encontrarse en entredicho la pureza del proceso de

preselección de las sedes, y ante el enorme impacto económico y social que conllevan las correspondientes inversiones, financiadas además de manera significativa mediante subvenciones y fondos públicos. El hecho de que no exista un cauce formalizado para presentar reclamaciones ante el CSD por quienes se vean afectados por decisiones de las Federaciones deportivas españolas en el marco de las funciones privadas que desempeñan pero que afectan al interés general del deporte y del Estado, no impide:

- 1) Que el Concello de Vigo advierta al CSD de los hechos que conoce y que podrían ser indicios de irregularidades en el proceso de preselección de las sedes, reclamando su intervención en el asunto, tanto para lograr la documentación necesaria para evaluar la pureza del proceso, como para corregir las eventuales irregularidades que se hayan podido cometer.
- 2)
- 3) Que el CSD adopte medidas sobre la RFEF, requiriéndole el cumplimiento de: *a)* la Ley del Deporte; *b)* sus disposiciones de desarrollo; *c)* el Código Ético de las Federaciones deportivas; *d)* la normativa de la RFEF; *e)* su Código de Cumplimiento Normativo; *f)* la normativa de la FIFA; y *f)* las obligaciones que recaen sobre la RFEF al actuar como parte del procedimiento de selección de sedes de la Copa del Mundo en virtud de la normativa de la FIFA y de los *Agreements* suscritos por todas las partes involucradas (ciudades sedes, RFEF y FIFA), en los términos que se detallan en el apartado siguiente.

5. NATURALEZA DE LA FIFA Y DE LA COPA DEL MUNDO Y ANÁLISIS DE POSIBLES VÍAS DE ACTUACIÓN POR EVENTUAL INFRACCIÓN DE SU RÉGIMEN JURÍDICO DESDE LA PERSPECTIVA CIVIL Y MERCANTIL

A. La FIFA como asociación privada sujeta al Derecho suizo. Reglamentación general y normas de *fair play*.

- 5.1. La Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) fue constituida en 1904. Es una asociación privada sin ánimo de lucro sujeta al Derecho suizo, en particular a los arts. 60 y siguientes del Código Civil Suizo, que regulan el régimen jurídico de las asociaciones. Su sede se encuentra en Zúrich, Suiza, y su personalidad jurídica está reconocida conforme a dicho ordenamiento. Los Estatutos de la FIFA establecen la estructura orgánica, las competencias de sus órganos (Congreso, Consejo, Comisión de Ética, Comisión de Disciplina, Comisión de Gobernanza, entre otros) y los principios rectores de su funcionamiento.
- 5.2. La FIFA actúa como ente regulador del fútbol mundial, estableciendo estándares tanto deportivos como éticos, comerciales y administrativos. Uno de los principios fundamentales que rigen su actividad es el *fair play*,

consagrado no solo en términos de deportividad sino también como principio de gobernanza. Esto se encuentra reflejado en el Código de Ética de la FIFA, el Código Disciplinario de la FIFA, y su programa de Compliance, que exige integridad, transparencia, lucha contra la corrupción y buenas prácticas administrativas.

- 5.3. Además, los Estatutos incluyen un compromiso explícito con los derechos humanos y la no discriminación (artículos 3 y 4 de los Estatutos de la FIFA) y establecen mecanismos de control y supervisión para garantizar que todas las federaciones miembro, jugadores, oficiales y terceros vinculados cumplan con los principios éticos de la organización.

B. La normativa FIFA en relación con las candidaturas al Mundial y a sus sedes

- 5.4. La regulación de la FIFA sobre los procesos de candidatura para la Copa del Mundo se basa en un marco normativo riguroso que busca garantizar transparencia, objetividad y responsabilidad social. Este marco se encuentra desarrollado en el Reglamento FIFA Elección Organizador, en conjunto con los Requisitos de Candidatura, los Contratos de Candidatura, y los Requisitos Técnicos y de Compliance.
- 5.5. Entre los elementos normativos esenciales destacan las siguientes obligaciones:
- Presentación de una declaración gubernamental de apoyo, que garantice la exoneración de impuestos, seguridad, facilitación de visados y permisos.
 - Cumplimiento de criterios de sostenibilidad, respeto de los derechos humanos (según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU), igualdad de género y accesibilidad.
 - Evaluación por un Comité de Evaluación independiente, con informes públicos y puntuaciones basadas en parámetros objetivos.
 - Prohibición estricta de prácticas corruptas o que vulneren los principios éticos de la FIFA, bajo supervisión de la Comisión de Ética.

- 5.6. La decisión final sobre la elección de la sede es competencia del Congreso de la FIFA, conforme al artículos 25 y 34.10 de los Estatutos, mediante votación abierta entre las asociaciones miembros, previa recomendación técnica del Consejo.

C. Hechos relevantes desde la perspectiva civil y mercantil

- 5.7. El 14 de julio de 2022 se mantiene una reunión a iniciativa de la RFEF para la invitar a las ciudades españolas a presentar su candidatura como sedes para

albergar los partidos que se celebren en España en la Copa del Mundo.

- 5.8. El 4 de julio de 2023 la FIFA anuncia públicamente la decisión de que España, Portugal y Marruecos sean sedes de la Copa del Mundial en 2030.
- 5.9. El Concello de Vigo presentó la candidatura de la ciudad de Vigo como sede y el Estadio de Balaídos como estadio anfitrión, recabando los consentimientos necesarios y aportando a la RFEF, a este fin, todos los documentos, informes y contratos que le fueron solicitados tal y como se describe de manera amplia y pormenorizada en el *Informe sobre el desarrollo de las actuaciones realizadas desde el Ayuntamiento de Vigo para la presentación de la candidatura de la Ciudad de Vigo al proceso de selección de sedes de España a mundial FIFA 2030, realizado por la Real Federación Española de Fútbol*, al que nos referimos para mayor grado de detalle en cuanto a los antecedentes.
- 5.10. El 8 de marzo de 2024, el Concello de Vigo remitió al Comité Organizador del Mundial (en lo sucesivo, “Comité Organizador” o “Comité”) la siguiente documentación debidamente firmada:
 - Contrato entre FIFA, de un lado, RFEF, de otro, como *Host Association*, y la Ciudad de Vigo, de otro, como *Host City Authority* (en lo sucesivo, “*Host City Agreement*”).
 - Contrato suscrito entre FIFA, de un lado, RFEF, de otro, como *Host Association*, y el Estadio de Balaídos, de otro, como *Stadium Authority* de la ciudad (“*Stadium Agreement*”).
 - Declaración de cumplimiento (“*Declaration of Compliance*”) en virtud de la cual el Concello de Vigo reconocer ostentar la condición de “official” a los efectos del Código de Ética de la FIFA, al que se encuentra sujeto.
 - Declaración de Ciudad Anfitriona (“*Host City Declaration*”) en virtud de la cual el Concello de Vigo se compromete formalmente a cumplir con los requisitos del evento internacional, garantizando su apoyo institucional, la disponibilidad de infraestructuras adecuadas, la colaboración con los organizadores, el respeto a estándares legales y de sostenibilidad, y la asunción de responsabilidades logísticas y financieras necesarias para ser sede del Mundial 2030.
- 5.11. Aunque en un primer momento dos candidatas presentaban una calificación de 15 puntos, dicha puntuación fue posteriormente elevada a 20 puntos. Como consecuencia de este reajuste, la ciudad de Vigo, que inicialmente figuraba dentro de la lista de candidatos seleccionados, quedó relegado a la duodécima posición lo que determinó su exclusión definitiva del listado de sedes.
- 5.12. Esta comunicación oficial se produce el 19 de julio de 2024.
- 5.13. En las comunicaciones intercambiadas entre las partes, la RFEF justifica esta

decisión en una baja valoración obtenida por la estructura financiera de la candidatura de Vigo. Sin embargo, **esta afirmación no se corresponde con los datos que figuran en los documentos de valoración que se han podido conocer.** Además, la **estructura financiera de la candidatura de Vigo se sustentaba en datos públicos y notorios**, que evidencian la **solvencia del Ayuntamiento**, tal como se recoge, entre otros, en el **dictamen emitido por el jefe de Inversiones, al que nos remitimos para mayor grado de detalle.**

- 5.14. No se ha tenido acceso al contenido íntegro de las decisiones adoptadas por el Comité, ni a los acuerdos que documentan el procedimiento seguido. Del mismo modo, se desconoce cuáles han sido los criterios técnicos y objetivos empleados para la asignación de las puntuaciones otorgadas a cada una de las candidaturas, así como las razones que justifican la alteración sobrevenida de dichas puntuaciones. Todo ello pone de manifiesto la falta de transparencia respecto al desarrollo y motivación de este proceso.
- 5.15. El pasado 12 de mayo de 2025, tuvo lugar una reunión en la sede de la RFEF a solicitud del Concello de Vigo para poder tener acceso al expediente y conocer las decisiones adoptadas y los motivos que sustentaron el cambio de puntuación. La RFEF exigió un deber de confidencialidad sobre la información que iba a ser revisada, lo cual resultaba contradictorio con el uso que el Concello de Vigo pretendía dar a dicha documentación; por ello, finalmente no se llevó a cabo la vista del expediente.
- 5.16. A la citada reunión acudió el Notario, don Pedro Muñoz García-Borbolla, que levantó acta notarial con núm. 2613/2025 de su protocolo interno, poniendo de manifiesto que no se le permitió el acceso a las oficinas de la RFEF para asistir de forma presencial a la meritada reunión “por tratarse de un tema estrictamente confidencial”.
- 5.17. El mismo día 12 de mayo de 2025, el Concello de Vigo presentó ante la RFEF un requerimiento de información formulado por la Ciudad de Vigo en el contexto del proceso de selección de sedes para la Copa Mundial de la FIFA 2030 donde detallaba de forma escrupulosa la documentación que solicitada al objeto de verificar el proceso que dicha entidad había llevado a cabo para la baremación de las distintas ciudades anfitrionas.
- 5.18. El citado requerimiento de información obtuvo respuesta el pasado 10 de julio de 2025, mediante escrito firmado por don Manuel Lalinde, director general de la RFEF. Justifica esta misiva la negativa a entregar la documentación solicitada en la obligación de confidencialidad exigible al Concello de Vigo conforme a la cláusula 57 del *Host City Agreement* y las renuncias realizadas por éste en el apartado quinto del citado acuerdo, que implican la aceptación de cualquier decisión de la FIFA y la renuncia a exigir cualquier compensación derivada del proceso de selección. En cualquier caso, la referida contestación,

además de limitarse a ofrecer la posibilidad de revisar documentación que, o bien ya obra en poder del Concello de Vigo, o bien resulta parcial y sesgada, impide evaluar adecuadamente si el proceso de calificación de las distintas sedes se ha desarrollado de forma arbitraria.

- 5.19. En la actualidad, pese a que la RFEF ha remitido a la FIFA el listado de sedes candidatas para albergar en España los partidos de la Copa del Mundo, el Consejo de la FIFA (órgano competente para adoptar la decisión de conformidad con lo previsto en el Reglamento FIFA Elección Organizador y el art. 34 Estandartes FIFA) no ha emitido resolución alguna al respecto.
- 5.20. Con fecha 12 de julio de 2025, la ciudad de Málaga y el estadio de la Rosaleda, preseleccionados por la RFEF para ser, respectivamente, ciudad y estadio anfitriones de la Copa del Mundo, han renunciado a su candidatura. Este hecho cobra especial relevancia para la candidatura de Vigo, al ser la primera candidata suplente de conformidad con los datos publicados por la RFEF en julio de 2024. Por tanto, una vez decaída una de las sedes preseleccionadas por la RFEF, va de suyo que la lista debe integrarse por la primera candidatura suplente, correspondiente a la Ciudad de Vigo.
- 5.21. En el nuevo escenario que representa la renuncia de Málaga, el Concello de Vigo debe dirigirse a la RFEF, al CSD (tanto a su Presidencia, como a la Comisión de Supervisión, Normalización y Representación que tutela el funcionamiento de la RFEF) y a la FIFA, reclamando que la candidatura de Vigo sea la que sustituya a la de Málaga en la lista de sedes de la Copa del Mundo.

D. El régimen establecido por los acuerdos de sede

- 5.22. El Acuerdo de Sede (*Host Agreement*) constituye un contrato internacional⁸ vinculante entre la FIFA, el país anfitrión y la federación nacional correspondiente. Este instrumento establece las bases jurídicas, financieras, logísticas y comerciales para la organización de la Copa Mundial. Se trata de un contrato que prevalece sobre la normativa interna del país anfitrión en determinados aspectos, en virtud de la aceptación voluntaria de obligaciones internacionales.
- 5.23. El contenido del Acuerdo de Sede incluye:
 - Garantías gubernamentales de exención fiscal sobre las actividades y operaciones comerciales de la FIFA y sus socios.

⁸ Modelo de Host Agreement de la FIFA (versión pública 2022).

- Protección de los derechos de propiedad intelectual, marcas y patrocinio.
- Cláusulas de seguridad, protección jurídica, facilitación migratoria y movilidad de personas vinculadas al evento.
- Exigencias en materia de sostenibilidad, derechos laborales y respeto de los derechos humanos, según lo dispuesto en los estándares internacionales y en la política de derechos humanos de la FIFA (FIFA Human Rights Policy).

5.24. Además, el incumplimiento de estas obligaciones puede derivar en sanciones contractuales, incluidas penalizaciones económicas o incluso la retirada de la sede, todo ello bajo la jurisdicción establecida en los propios contratos, normalmente el Derecho suizo y la competencia del Tribunal Arbitral del Deporte (TAS).

5.25. Por parte del Concello de Vigo se suscribieron acuerdos de estadio y ciudad anfitriona (*City Host Agreement* y *Stadium Agreement*) en fecha 8 de marzo de 2024, como requisito esencial para poder presentar su candidatura para albergar los partidos del Mundial 2030.

5.26. La cláusula quinta del *City Host Agreement* y *Stadium Agreement* (de idéntica redacción) tiene gran relevancia a los efectos de lo dispuesto en el presente informe, ya que se refiere al proceso de selección de las ciudades y estadios anfitriones y contiene una serie de renuncias de la autoridad de la ciudad y estadio anfitriones firmantes, que mantiene su validez incluso sin la firma de la FIFA, como contrapartida, en su condición de términos iniciales (*Initial Terms*) ex apartado 4.1.3. de los citados contratos.

5.27. Así, la cláusula 5.1. establece que la FIFA determinará y gestionará el proceso de selección, teniendo lugar la elección de todas las ciudades anfitrionas al mismo tiempo que la FIFA tome su decisión final sobre los estadios para la Competición.

5.28. La cláusula 5.2 del *City Host Agreement* y *Stadium Agreement* incorpora una serie de manifestaciones y garantías por parte de las autoridades del estadio y de la ciudad anfitriona relativas a la aceptación incondicional del proceso de selección, así como al compromiso expreso de no impugnarlo. Dicha aceptación incluye el reconocimiento del carácter plenamente discrecional del proceso y la posibilidad de que los criterios utilizados para la designación de las ciudades y estadios anfitriones sean modificados unilateralmente por la FIFA a lo largo del procedimiento. Esta renuncia irrevocable e incondicional, junto con la conformidad prestada respecto a la discrecionalidad de la decisión y a la eventual alteración de los parámetros de selección, **dificulta de forma considerable cualquier acción frente a la FIFA basada en los contratos suscritos o en la decisión adoptada por la RFEF.**

- 5.29. La citada cláusula contractual establece que la autoridad de la ciudad y el estadio anfitriones reconocen y aceptan incondicional e irrevocablemente como final y definitiva la decisión de la FIFA sobre los selección y nombramiento de ciudades anfitrionas y estadios que serán utilizadas en relación con la competición (cada una la “Decisión de Selección”), incluyendo: (i) la determinación del proceso de selección y sus modificaciones, (ii) la terminación del número de ciudades candidatas y estadios y (iii) la decisión final adoptada sobre los términos y condiciones de la FIFA, que pueden ser distintas de las contempladas en el acuerdo.
- 5.30. Adicionalmente, la cláusula 5.2.3. de ambos contratos recoge una renuncia expresa, irrevocable e incondicional por parte de la ciudad anfitriona a cuestionar las decisiones de selección tomadas por la FIFA, así como a exigir explicaciones o reclamar cualquier tipo de compensación derivada de ellas. Esto refuerza la discrecionalidad absoluta de la FIFA en el proceso de designación y limita significativamente cualquier posible acción legal basada en tales decisiones.
- 5.31. Cabe mencionar, por otro lado, que la firma de los *Agreements* era un requisito imprescindible impuesto de forma unilateral por la FIFA para formalizar la candidatura de sede, siendo por tanto una cláusula impuesta y no negociada por las partes que impone, de manera incuestionada, limitaciones importantes a la parte contratante que podría, llegado el caso, cuestionar la validez legal de las propias renuncias efectuadas.
- 5.32. En efecto, las cláusulas de renuncia al ejercicio de acciones para cuestionar el proceso de selección de candidaturas, impuestas por la FIFA, podrían resultar ineficaces o incluso nulas en determinados supuestos. Esto sería así, en primer lugar, en caso de que pudiera acreditarse la existencia de dolo en la configuración o desarrollo de dicho proceso, a la luz sospechas fundadas por las circunstancias que han trascendido públicamente y que deberían ser probadas en el procedimiento correspondiente. Pero también —y con carácter general— porque dichas renuncias no fueron objeto de una negociación real y efectiva entre las partes, sino que fueron impuestas de forma unilateral por la parte predisponente, en un contexto de desequilibrio contractual manifiesto, y con el claro propósito de blindarse frente a cualquier impugnación del procedimiento por parte de los candidatos. Esta situación permite cuestionar la validez y eficacia jurídica de tales renuncias, especialmente bajo el prisma de los principios sobre condiciones generales de la contratación y la buena fe contractual.
- 5.33. Por otra parte, la cláusula 76 del *City Host Agreement* y 65 del *Stadium Agreement* contienen una sumisión al arbitraje de la corte de arbitraje suiza (*Swiss Arbitration Center*).

E. El acuerdo de preselección de candidaturas de la RFEF como actuación de trámite integrada en un procedimiento cuya resolución final corresponde a la FIFA: sujeción de la RFEF a los criterios de objetividad y transparencia establecidos por la FIFA

- 5.34. El acuerdo de preselección firmado por la RFEF se encuadra dentro de la fase preliminar del proceso de candidatura. Este acto no es vinculante en cuanto a la designación de los estadios y ciudades anfitrionas, sino que constituye un reconocimiento por parte de la FIFA de que la candidatura presentada cumple, en principio, con los requisitos formales y técnicos mínimos.
- 5.35. Este acto impone a la RFEF la obligación de respetar los principios rectores del proceso, el Reglamento FIFA Selección Organizador, Código de Ética de la FIFA y las directrices de gobernanza establecidas por la organización.
- 5.36. Cabe destacar que este trámite está sometido a la supervisión continua de la FIFA y su Secretaría de la FIFA que, según el apartado 8.1. del Reglamento FIFA Selección Organizador establece una serie de sanciones para su incumplimiento, desde medidas disciplinarias hasta la propia descalificación del proceso de candidatura o prohibición de participar en futuros procesos.
- 5.37. Las federaciones candidatas —en nuestro caso, la RFEF—, se encuentran sometidas al Código de Ética de la FIFA en virtud de lo dispuesto en los arts. 4 c) y 7.1. i) de Reglamento FIFA Elección Organizador.
- 5.38. El acuerdo de preselección de candidaturas suscrito por la RFEF se configura como un acto de trámite dentro de la fase preliminar del procedimiento de candidatura para la organización de la Copa Mundial de la FIFA. Este acuerdo no tiene efectos vinculantes respecto a la designación definitiva de las sedes, sino que representa una manifestación de conformidad inicial de la FIFA en cuanto al cumplimiento, por parte de la candidatura, de los requisitos formales, técnicos y documentales mínimos establecidos en la normativa aplicable.
- 5.39. Dicho procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento FIFA Elección Organizador, que establece los principios, criterios y requisitos que deben observar las asociaciones miembro interesadas en participar en el proceso. A ello se suman los Estatutos de la FIFA —art. 25, letra j)—, que reserva al Congreso de la FIFA la competencia exclusiva para decidir la adjudicación definitiva del Mundial, previa evaluación técnica y propuesta del Consejo de la FIFA y del correspondiente Comité de Evaluación.
- 5.40. En este sentido, la RFEF se encuentra obligada a respetar y aplicar los principios éticos y de buen gobierno definidos en los propios Estatutos de la FIFA, el Código Ético de la FIFA, las normas sobre Buen Gobierno y

Cumplimiento (FIFA Governance Regulations), así como las políticas en materia de sostenibilidad, respeto de los derechos humanos y responsabilidad medioambiental.

- 5.41. En concreto, la letra b) del art. 4 del Reglamento FIFA Elección Organizador, indica, en relación con el principio de transparencia, que: “se publicarán tanto los expedientes de candidatura elaborados por las federaciones miembro candidatas como el informe (o los informes) de evaluación de la FIFA.”
- 5.42. Asimismo, se establece que las listas de candidaturas, el nombramiento de la federación anfitriona, así como el resultado de cada votación y el sentido de los votos emitidos, serán de carácter público. Pese a que este apartado se refiere a las decisiones de la FIFA en cuanto a la anfitriona de la Copa del Mundial, en la medida en que se refiere también a los expedientes de candidatura elaborados por las federaciones miembro, podría aplicarse *mutatis mutandis* la obligación de transparencia a las decisiones sobre la elección de sedes por parte de las federaciones candidatas.
- 5.43. Por su parte, el Código de Ética de la FIFA, aplicable también a la RFEF —en virtud de lo dispuesto en los arts. 4 c) y 7.1. i) de Reglamento FIFA Elección Organizador—, establece los principios y normas de conducta que deben seguir todas las personas vinculadas al fútbol, abordando cuestiones como la integridad, la transparencia, la lucha contra la corrupción y el respeto a los derechos humanos.
- 5.44. El art. 14 del Código de Ética de la FIFA dispone la obligación general de cumplir y ejercer sus funciones y responsabilidades con diligencia, especialmente en lo que respecta a cuestiones relacionadas con las finanzas.
- 5.45. Por su parte, los arts. 19⁹ y 41 del Código de Ética de la FIFA, establecen que las personas sujetas al citado código deben cooperar plenamente con las investigaciones del órgano de ética, lo que incluye la obligación de proporcionar información precisa, completa y veraz.
- 5.46. Esta obligación de transparencia, como base del sistema ético de la FIFA, se

⁹ Las personas sujetas a este Código deberán asistir y cooperar con el Comité de Ética de manera veraz, completa y de buena fe en todo momento, independientemente de si están involucradas en un asunto concreto como parte, testigo o en cualquier otra calidad. Esto requiere, entre otras cosas, el pleno cumplimiento de las solicitudes del Comité de Ética, incluyendo, sin limitarse a ello, solicitudes para aclarar hechos; proporcionar testimonio oral o escrito; presentar información, documentos u otros materiales; y revelar detalles sobre ingresos y finanzas, si el Comité de Ética lo considera necesario.

2. Las personas sujetas a este Código que estén obligadas a cooperar con el Comité de Ética en un caso específico, independientemente de si están involucradas como parte, testigo o en cualquier otra calidad, deberán tratar la información proporcionada y su participación con estricta confidencialidad, salvo que el Comité de Ética indique lo contrario

completa con la prohibición de falsedad documental y el abuso de cargo recogidos en los artículos 25 y 26 del Código de Ética de la FIFA que prohíbe falsificar, ocultar o destruir documentos relevantes para procedimientos éticos o administrativos.

- 5.47. El principio de objetividad y neutralidad también está recogido en el art. 15 del Código de Ética de la FIFA imponiendo a las personas sujetas al mismo “en sus relaciones con instituciones gubernamentales, organizaciones nacionales e internacionales, asociaciones y agrupaciones” la obligación de “observar las normas básicas del art. 14, mantener la neutralidad política, de conformidad con los principios y objetivos de la FIFA, las confederaciones, asociaciones, ligas y clubes, y, en general, actuar de manera compatible con su función y con la integridad que esta requiere.”
- 5.48. La publicidad del proceso decisorio también está contemplada en el art. 6.2. del Resumen de Procesos de Candidaturas FIFA y el art. 6.4. apartados iii) y vii) del Reglamento FIFA Elección Organizador.
- 5.49. De conformidad con lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento FIFA Elección Organizador, en el proceso de presentación de candidaturas debe velarse en todo momento por la integridad del proceso y por la observación de las normas de conducta que establece el citado artículo, al objeto de evitar el abuso de influencia, los obsequios o la colaboración injusta.
- 5.50. Como norma de conducta general, el art. 7.1. 2 a) del Reglamento FIFA Elección Organizador dispone: “las personas concernidas observarán en todo momento una conducta que respete los principios éticos básicos, tales como la integridad, la responsabilidad, la honradez y la justicia”.
- 5.51. Por su parte, el art. 20 del Código Ético FIFA relativo al conflicto de interés impone la obligación de abstención de participar en decisiones relacionadas de las personas sujetas a éste cuando se encuentren ante un conflicto de interés real o potencial.
- 5.52. Asimismo, el citado del Código de Ética de la FIFA establece en sus distintos preceptos la prohibición de abuso de poder (art. 26), de aceptar regalos (art. 21), soborno y corrupción (art. 28) y conflicto de interés (art. 20).
- 5.53. Esta prohibición de corrupción también se contiene en la cláusula 73 del *Host City Agreement*.
- 5.54. En resumen, la normativa FIFA no incluye expresamente en su ámbito de aplicación la actuación de la RFEF analizada en este informe. Pero tal actuación se encuentra sujeta a dicha normativa por cuanto que constituyen actos de trámite integrados en el procedimiento general de selección de las sedes. Toda vez que la RFEF lleva a cabo un *corte* mediante el que

preselecciona una serie de sedes, y aun cuando esa decisión no sea definitiva, es obvio que condiciona la toma de postura definitiva de la FIFA en la cuestión. No cabe afirmar que una fase tan sensible del procedimiento quede exenta de los deberes de transparencia, objetividad y de las restantes exigencias éticas y jurídicas anteriormente expuestas, como si pudiera desgajarse la preselección de la RFEF del proceso de selección que realiza la FIFA, erigiéndose en un procedimiento ajeno o externo.

- 5.55. La RFEF toma del régimen jurídico del procedimiento de selección de sedes establecido por la FIFA aquello que estrictamente le interesa, y repudia lo que le constriñe y estorba. Así, no tiene reparo en invocar los *Agreements* —suscritos en el marco de la normativa que rige la Copa del Mundo— para afirmar que Vigo ha de aquietarse a la decisión que ha tomado la RFEF, sin que le quepa ejercer vía alguna de impugnación porque ha renunciado expresamente al ejercicio de este derecho fundamental. Pero simultánea y paradójicamente, la RFEF rechaza encontrarse sujeta a las exigencias de objetividad y transparencia establecidas por la FIFA para el proceso de selección, así como su Código Ético, alegando que su actuación —la de la RFEF— es *previa* a la selección de las sedes y que no se encuentra vinculada por tales disposiciones.
- 5.56. Evidentemente, este doble rasero es inaceptable: o se aplica o no se aplica el régimen FIFA. En este informe consideramos que sí se aplica, y plenamente; porque, si la decisión de seleccionar las sedes se encontrase eventualmente viciada en origen —es decir, en esta fase previa de preselección acordada por la RFEF que se somete después a la consideración de la FIFA—, ese vicio contaminaría inevitable y completamente el procedimiento, afectando también a la decisión definitiva de selección de las sedes, que podría haberse guiado por intereses espurios y resultar injusta y opaca, contraviniendo con ello principios y reglas esenciales del funcionamiento de la FIFA.
- 5.57. La RFEF se encuentra sujeta a las mismas obligaciones de transparencia y objetividad que la FIFA, y además está vinculada al Código de Ética de la FIFA conforme a lo dispuesto en su artículo 2.2 y en el apartado 7.1 i) del Reglamento FIFA Elección Organizador. En consecuencia, el supuesto compromiso de confidencialidad que la RFEF alega para justificar su negativa a entregar determinada documentación carece de justificación legal y de cobertura contractual. Dicho compromiso, contenido en los *Agreements*, no alcanza a la información específica relativa al proceso de selección, la cual, según la normativa específica de la FIFA, está sujeta a un régimen de transparencia y publicidad. En este sentido, condicionar la entrega de documentación a la firma de un compromiso de confidencialidad resulta manifiestamente incompatible con la normativa FIFA, vulnera sus principios

rectores y, por tanto, resulta inaceptable. Ante esta negativa injustificada por parte de la RFEF, lo procedente es instar directamente a la FIFA a que proporcione la documentación requerida.

- 5.58. Finalmente, a la vista de la renuncia de la ciudad de Málaga y del estadio de la Rosaleda a ser candidatos anfitriones de los partidos de la Copa del Mundo, y siendo la ciudad de Vigo la primera candidata suplente con más puntuación –de conformidad con la baremación realizada por el Comité del Mundial y la RFEF–, debe ser esta sede la que se incluya en la lista incluso si se diese por buena la baremación realizada. Por ello, recomendamos dirigir una comunicación formal a esta entidad, y a la FIFA, solicitando el nombramiento de la ciudad de Vigo como candidata anfitriona.

F. Posibles vías de actuación ante la FIFA en atención a lo expuesto en este apartado

a. Comunicación formal dirigida al Consejo de la FIFA (*FIFA Council*)

- 5.59. El Concello de Vigo, en su calidad de *official*, puede realizar una comunicación formal dirigida al Consejo de la FIFA para denunciar hechos relevantes que puedan influir en la decisión final sobre la selección de ciudades y estadios anfitriones. Esta comunicación tiene por objeto aportar información que afecte la valoración que el Consejo realice sobre la base de la preselección remitida por la RFEF, como federación anfitriona (*Host Association*). Dicha denuncia debe presentarse de manera clara y documentada, asegurando que los indicios y sospechas fundadas sobre la arbitrariedad en el cambio de puntuación sean considerados antes de la adopción de la decisión definitiva, con el fin de preservar la transparencia y la integridad del proceso de elección.

b. Denuncia ante el Comité de Ética de la FIFA

- 5.60. El Código de Ética de la FIFA, aplicable a la RFEF en virtud de lo dispuesto en los arts. 4 c) y 7.1. i) de Reglamento FIFA Elección Organizador, establece los principios y normas de conducta que deben seguir todas las personas vinculadas al fútbol, abordando cuestiones como la integridad, la transparencia, la lucha contra la corrupción y el respeto a los derechos humanos.

- 5.61. Como *official*, el Concello de Vigo está facultado para presentar una denuncia ante el Comité de Ética de la FIFA, conforme al art. 58 del Código de Ética de la FIFA (2023). La denuncia debe presentarse por escrito, identificando claramente los hechos, personas involucradas, fechas y lugares, y debe estar acompañada de pruebas o indicios relevantes. Puede enviarse al secretariado

del Comité a través del correo electrónico oficial o mediante la Plataforma de Denuncias de Integridad de la FIFA.

c. Arbitraje ante el CAS

- 5.62. La decisión relativa a la designación o exclusión de una determinada ciudad sede es de naturaleza administrativa y vinculante en el ámbito interno de la FIFA. No obstante, toda decisión adoptada por la FIFA en el marco de sus competencias puede ser objeto de control en vía arbitral, conforme a lo dispuesto en el art. 49 de los Estatutos de la FIFA, el cual reconoce expresamente la competencia del Tribunal Arbitral del Deporte (CAS), con sede en Lausana (Suiza), como instancia independiente y especializada en la resolución de controversias deportivas.
- 5.63. El procedimiento arbitral ante el CAS se rige por el Código de Arbitraje Deportivo, aplicándose en primer término la normativa interna de la FIFA y, de manera supletoria, el Derecho suizo, dado el carácter de la FIFA como asociación privada sujeta a los arts. 60 y siguientes del Código Civil Suizo. La vía arbitral exige, como regla general, el agotamiento previo de los recursos internos disponibles en el seno de la FIFA, salvo que la decisión emane directamente del Consejo y no sea susceptible de recurso interno, en cuyo caso cabe acudir directamente al CAS.
- 5.64. El procedimiento ante el CAS se estructura en distintas fases, comenzando con la presentación de la demanda dentro del plazo ordinario de 21 días desde la notificación de la decisión impugnada. El procedimiento puede tramitarse bajo la modalidad de arbitraje ordinario o procedimiento de apelación, según la naturaleza de la controversia. El laudo dictado por el CAS es definitivo y vinculante, careciendo de ulterior recurso en el ámbito deportivo, salvo la posibilidad excepcional de impugnación ante el Tribunal Federal Suizo, limitada exclusivamente a cuestiones formales, tales como la vulneración del derecho de defensa, la incompetencia del tribunal o la infracción del orden público suizo.
- 5.65. Este marco jurídico garantiza que las decisiones de la FIFA, en materia de selección de sedes, estén sometidas a un sistema de control jurisdiccional especializado, dotado de independencia y conforme a los principios de legalidad, objetividad y transparencia que rigen tanto el Derecho deportivo internacional como el Derecho suizo aplicable a las asociaciones privadas.

6. LA SUJECIÓN DE LA FIFA (Y DE LA RFEF) AL DERECHO DE LA COMPETENCIA EN CUANTO QUE OPERADORES EN POSICIÓN DOMINANTE

A. La normativa europea e interna sobre Derecho de la competencia y el régimen aplicable a los operadores en posición dominante

- 6.1. El Derecho de la competencia constituye un conjunto de normas y principios cuyo objetivo es preservar la libre competencia en el mercado, evitando prácticas empresariales que distorsionen el correcto funcionamiento del sistema económico y garantizando un entorno económico justo y competitivo.
- 6.2. El conjunto de instrumentos legales de que dispone la Unión Europea en materia de política antitrust se conforma de una serie de disposiciones que tratan; por una parte, de la propia defensa y control de las acciones anticompetitivas y desleales que se pueden producir en el mercado, y, de otra parte, del control de las operaciones de concentración entre empresas, las ayudas estatales, y la relación entre el ámbito privado y los servicios públicos.
- 6.3. En este sentido, la base jurídica de las normas de competencia en el ámbito de la Unión Europea se encuentra en los arts. 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, “TFUE”), así como en el Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, siendo la Comisión la institución responsable de velar por la correcta aplicación de dichas normas. Esta regulación tiene por objeto primordial prevenir prácticas empresariales que puedan restringir la competencia en el mercado, encontrándose entre sus principios fundamentales la prohibición de prácticas colusorias, así como la prohibición del abuso de una posición dominante por parte de aquellas empresas que ostenten una condición monopolista en un sector concreto.
- 6.4. Por una parte, el art. 101 TFUE establece de forma específica la prohibición de acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones empresariales y prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir o falsear la competencia. A título enunciativo, se consideran especialmente prohibidos aquellos acuerdos que supongan la fijación directa o indirecta de precios o de condiciones de transacción; la limitación o el control de la producción, del desarrollo técnico o de las inversiones; el reparto de mercados o de fuentes de aprovisionamiento; la aplicación de condiciones discriminatorias a contratistas en prestaciones equivalentes, causando desventajas competitivas; o la subordinación de contratos a prestaciones adicionales no relacionadas con su objeto principal.

- 6.5. No obstante, ese mismo artículo contempla excepciones a esta prohibición para aquellas prácticas que, pese a restringir la competencia, contribuyan al progreso técnico o económico, mejoren la producción o distribución de productos y garanticen una participación equitativa de los usuarios en los beneficios, siempre que no impongan restricciones innecesarias ni permitan a las empresas eliminar la competencia en una parte sustancial del mercado.
- 6.6. Por otra parte, el art. 102 TFUE se centra en el abuso de la posición de dominio, que se produce cuando una o varias empresas explotan de manera abusiva su posición predominante en un mercado, afectando negativamente a la competencia. Esta lógica se ve reforzada por el art. 106, al establecer que los Estados miembros no podrán mantener medidas contrarias a las normas de competencia en relación con las empresas públicas o aquellas a las que hayan concedido derechos exclusivos o especiales, reforzando la necesidad de que el propio poder público no sea un facilitador de distorsiones en el mercado.
- 6.7. En el ámbito nacional nuestro Derecho recoge los principios de la política de competencia europea a través de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), que replica, en gran parte, lo dispuesto por la normativa europea, y promueve la existencia de una competencia efectiva, prohibiendo aquellas prácticas que supongan una limitación artificial de la misma. Esta norma transcribe y plasma la norma europea en el ámbito nacional. En efecto, el art. 1 de la LDC prohíbe expresamente todo acuerdo, decisión colectiva o práctica concertada (incluido lo que se conoce como paralelismo consciente), cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir o falsear la competencia, replicando las mismas prácticas prohibidas y excepciones previstas por la norma europea.
- 6.8. Por su parte, en el art. 2 del citado texto legal, se regula, también de manera paralela a la regulación comunitaria, el abuso de posición de dominio. La ley, en lugar de definir de forma cerrada este tipo de abuso, ofrece una lista de ejemplos que incluyen la imposición de condiciones comerciales no equitativas, la limitación injustificada de producción o distribución, la negativa injustificada a satisfacer demandas razonables, la aplicación de condiciones discriminatorias o la imposición de condiciones contractuales accesorias y no vinculadas al objeto principal del contrato.
- 6.9. En este caso, es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el organismo regulador independiente cuya misión es velar por el buen funcionamiento de los mercados, garantizando la transparencia, la competencia efectiva y una regulación eficiente en todos los sectores productivos, con el objetivo de proteger los intereses de los consumidores y usuarios.
- 6.10. Finalmente se establece, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, un

régimen sancionador que constituye un pilar esencial para garantizar el cumplimiento de la normativa anti-competencia.

- 6.11. Así, en España, la LDC, en sus arts. 63 y siguientes, faculta a la CNMC, entre otras, para imponer sanciones económicas que pueden alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios anual de las empresas infractoras (art. 65 LDC), además de adoptar medidas provisionales para evitar la continuidad de conductas anticompetitivas (art. 65.4 LDC). Asimismo, se reconoce el derecho de los afectados a reclamar indemnizaciones por daños y perjuicios. Por su parte, en el ámbito comunitario, el marco normativo basado en los arts. 101 y 102 del TFUE y el Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los arts. 81 y 82 del Tratado (en adelante, “Reglamento 1/2003”) confiere a la Comisión Europea la potestad para investigar y sancionar prácticas restrictivas, pudiendo imponer multas de hasta el 10% del volumen de negocios global (art. 23 Reglamento 1/2003), declarar la nulidad de pleno derecho de acuerdos ilícitos (art. 101.2 TFUE) y exigir la adopción de medidas correctoras o compromisos voluntarios (art. 9 Reglamento 1/2003). Además, la normativa europea reconoce el derecho de los operadores económicos a reclamar judicialmente la reparación por daños derivados de infracciones de competencia, reforzando así la tutela efectiva del mercado interior (art. 101 TFUE y la Directiva 2014/104/UE sobre acciones de daños).
- 6.12. En efecto, el sistema español y europeo conforma un entramado jurídico integral que persigue no solo la sanción de conductas anticompetitivas, sino también la reparación efectiva de sus consecuencias, consolidando un entorno competitivo justo y equilibrado.

B. La FIFA (y la RFEF) como operadores en posición dominante en la organización de la Copa del Mundo

- 6.13. El hecho de que una entidad empresarial ostente una posición dominante en el mercado no es una conducta sancionada por la *normativa antitrust*. La conducta sancionada, esto es, el abuso de posición de dominio tiene lugar cuando una empresa o entidad que ostenta una cuota de mercado significativa, o ejerce un control sustancial sobre un sector determinado, utiliza dicho poder de forma indebida para distorsionar la competencia o alterar las condiciones del mercado en su propio beneficio.
- 6.14. Una de las formas más comunes de abuso de dominio es la implementación de estrategias orientadas a excluir a los competidores. Estas prácticas implican la creación de barreras artificiales que dificultan o impiden la entrada o permanencia de otras empresas en el mercado, pudiendo ser de naturaleza tecnológica, financiera o contractual, como por ejemplo, la

imposición de cláusulas de exclusividad o la celebración de acuerdos de distribución restrictivos que limitan la capacidad de terceros para operar en igualdad de condiciones.

- 6.15. Otra práctica habitual consiste en aplicar condiciones comerciales discriminatorias a los demandantes del producto o servicio. En estos casos, la empresa dominante ofrece trato preferencial o condiciones ventajosas a determinados clientes o socios estratégicos, mientras impone términos desfavorables a otros agentes económicos. Esta conducta vulnera el principio de igualdad de trato y genera un entorno competitivo desequilibrado, que puede excluir a competidores eficientes y restringir la oferta disponible para los consumidores.
- 6.16. Aplicando estas ideas al caso que nos ocupa, la posición dominante que ostenta a nivel mundial la FIFA, y en el ámbito nacional la RFEF, en el mercado futbolístico es indiscutible. En efecto, no es la primera vez que esta posición es objeto de cuestionamientos y análisis por parte de las autoridades públicas. En tanto que, tal y como se expone a continuación, esa posición dominante –lícita- se ha convertido en determinadas ocasiones en una situación de abuso de posición de dominio. Conducta que, reiteramos, sí que es sancionable por las referidas normas de derecho de la competencia.
- 6.17. A título meramente ejemplificativo, podemos citar el asunto “Superliga”: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 21 diciembre de 2023, (Asunto C-333/21). Es uno de los hitos jurisprudenciales más relevantes en el ámbito del Derecho deportivo, pues el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que tanto la FIFA como la Unión de Asociaciones Europeas de Fútbol (en adelante, la UEFA) incurrieron en un abuso de posición dominante. El fallo se fundamentó en el hecho de que ambas entidades exigían una autorización previa para la creación de nuevas competiciones, sin establecer un marco normativo que fuera transparente, objetivo, no discriminatorio y proporcional.
- 6.18. Esta exigencia, carente de criterios definidos y de garantías procedimentales adecuadas, fue considerada incompatible con los arts. 101 y 102 del TFUE. En particular, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea subrayó los siguientes aspectos:
- Las disposiciones que confieren a la FIFA y a la UEFA un control exclusivo sobre la autorización de nuevas competiciones infringen el principio de libre competencia, al restringir injustificadamente el acceso de terceros operadores al mercado (apartado 152 STJUE).
 - El régimen sancionador establecido con el propósito de disuadir a clubes y jugadores

de participar en competiciones no autorizadas carece de una base objetiva, proporcional y previsible, resultando por tanto contrario a los principios fundamentales del Derecho de la Unión (apartado 181 STJUE).

- La gestión y explotación exclusiva de los derechos comerciales por parte de la FIFA y la UEFA constituye un monopolio que vulnera las normas de competencia recogidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (apartados 178 a 180 STJUE).

6.19. Debe mencionarse, igualmente, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 28^a) sobre la RFEF y los derechos audiovisuales de la Copa del Rey (Sentencia n.^º 492/2023, de 5 de julio de 2023), que confirmó la Sentencia núm. 1026/2022 dictada por el Juzgado de lo Mercantil n.^º 3 de Madrid, de fecha 10 de enero de 2022 (ECLI:ES: JMM:2022:1026), en la que se declaró que la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) incurrió en un abuso de posición dominante en el mercado de los derechos audiovisuales. Dicho abuso se habría materializado, por un lado, en la inclusión de determinadas cláusulas en los pliegos de licitación orientadas a excluir o perjudicar a un operador concreto del mercado, y por otro, en la cancelación injustificada del procedimiento de adjudicación de los derechos audiovisuales de la Copa de S.M. el Rey en España, con el objetivo de evitar su concesión al operador demandante. Como consecuencia de esta conducta, se condenó a la RFEF a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados.

6.20. La RFEF interpuso recurso de apelación frente a dicha resolución, pero la Audiencia Provincial desestimó el recurso y confirmó íntegramente los pronunciamientos del órgano de primera instancia. En particular, el tribunal:

- Declaró la nulidad de pleno derecho de las cláusulas contractuales que configuran un abuso de posición dominante, en virtud del art. 6.3 del Código Civil, en relación con el art. 102 TFUE y el art. 2 de la LDC, al tratarse de disposiciones de carácter prohibitivo;
- Consideró irrelevante que dichas cláusulas no hubieran sido efectivamente aplicadas, ya que lo determinante es la capacidad que poseen para producir un efecto restrictivo sobre la competencia. En consecuencia, basta con la mera existencia de una conducta abusiva para que se configure la infracción, con independencia de su resultado;
- Concluyó que la cancelación sin causa de las licitaciones en Europa y en mercados internacionales, aun cuando posteriormente se convoquen nuevos procedimientos, constituye igualmente una conducta abusiva, al generar en la práctica la exclusión del operador que había presentado las mejores condiciones económicas.

6.21. Destacamos, por último, la Sentencia del Juzgado de lo Mercantil Núm. 17 de Madrid sobre autorización previa (Sentencia n.^º 69/2024, de 24 de mayo de 2024), en conexión con el citado asunto “Superliga” -pero sin entrar a valorar la legalidad de este proyecto concreto-, y , partiendo de lo expuesto por el

TJUE en la referenciada sentencia, este pronunciamiento, en aplicación práctica del anterior, analiza la legalidad de la autorización previa exigida por FIFA y UEFA para la organización y comercialización de competiciones internacionales. Y ello, con el fin de valorar si este sistema es o no una manifestación del poder abusivo de FIFA y UEFA y/o una restricción de la competencia.

6.22. El sistema de autorización como tal no es considerado una manifestación de una explotación abusiva. Sin embargo, y a pesar de que, tanto FIFA como UEFA, cuenten con normativa que lo recoge, este órgano judicial entiende que:

- “no puede estimarse que exista un procedimiento regulado, controlado, normativizado y objetivo”.
- No existen criterios materiales objetivos que establezcan las condiciones necesarias para valorar la autorización, lo cual determina “la posible actuación arbitraria, discrecional e injustificada de la UEFA-FIFA, sin que pueda cuestionarse válida o no su decisión porque no se basa en la concurrencia de los presupuesto o parámetros reglamentarios”.
- A lo que se adiciona el hecho de que “no es posible contrastar o enjuiciar la decisión de denegar o autorizar una competición”. Por cuanto que las decisiones no se acompañan de una revisión judicial objetiva e independiente, estando solo sometido a la “jurisdicción” del CAS (Court of Arbitration for Sport).

En virtud de la concurrencia de estos tres extremos, y aludiendo al pronunciamiento del TJUE, considera que “los efectos anticompetitivos se derivan de la ausencia de criterios materiales y reglas de procedimiento que garanticen el carácter transparente, objetivo, no discriminatorio y proporcionado de las normas de autorización previa”. Por tanto, esta sentencia declara que UEFA y FIFA han abusado de su posición de dominio (infringiendo el artículo 102 TFUE) e impiden la libre competencia.

6.23. Son igualmente relevantes algunos pronunciamientos de la CNMC en el ámbito del derecho deportivo. Tal como se ha expuesto anteriormente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) es el órgano administrativo competente para supervisar y garantizar el cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia en España.

6.24. En el ejercicio de sus funciones, la CNMC ha venido señalando de forma reiterada que determinadas actuaciones de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), al igual que las de la FIFA, pueden incurrir en prácticas restrictivas de la competencia, derivadas del ejercicio abusivo de su posición dominante en el mercado relacionado con la explotación económica de competiciones oficiales.

- 6.25. En este contexto, la CNMC ha emitido diversas resoluciones e informes, especialmente entre los años 2018 y 2023, en los que advierte que determinadas decisiones y procedimientos impulsados por la RFEF vulneran principios fundamentales del ordenamiento de competencia, tales como la transparencia, la igualdad de trato y la libre concurrencia, en particular en los procesos de adjudicación de derechos audiovisuales.
- 6.26. Uno de los pronunciamientos más relevantes en este sentido es el **Informe INF/DC/041/18**, en el que la CNMC exigió la reformulación integral del borrador del concurso promovido por la RFEF para adjudicar los derechos de retransmisión de la final de la Copa de S.M. el Rey y de la Supercopa correspondientes al año 2018. En dicho informe, la CNMC concluyó que la convocatoria no respetaba los principios de publicidad, transparencia, competencia y no discriminación, exigibles en estos procedimientos, instando a su corrección.
- 6.27. En términos similares se pronunció la CNMC con ocasión de la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de la Copa de S.M. el Rey en las temporadas siguientes (2019-2020/2021-2022). Concretamente, en el **Informe INF/DC/094/19**, la CNMC, entendiendo incumplidos los requisitos de Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, de medidas urgentes en relación con la comercialización de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de las competiciones de fútbol profesional (en adelante, **Real Decreto-ley 5/2015**), instaba a la RFEF a ajustar la propuesta de comercialización de tales derechos a los principios de Competencia, concretamente, llevando a cabo, entre otros, lo siguiente:
- “Eliminar la comercialización de los derechos de explotación mediante un proceso de negociación privada, por ser contrario a un procedimiento público, transparente, competitivo y sin discriminación”.
 - “Reformar aquellos aspectos señalados en el informe contrarios a los principios de publicidad, transparencia, competitividad y no discriminación en el proceso de adjudicación de los derechos”.
- 6.28. Del mismo modo, en el **Informe INF/DC/069/22**, de 27 de abril de 2022, relativo a la contratación de derechos audiovisuales para la retransmisión en España y Andorra de la Supercopa de España para las temporadas 2022/23, 2023/24 y 2024/25, la CNMC volvió a señalar deficiencias estructurales en el procedimiento propuesto por la RFEF. En particular, subrayó la necesidad de que se reformasen los elementos del pliego que resultaban contrarios a los principios de publicidad, transparencia, competitividad y no discriminación, exigiendo una ponderación objetiva de los criterios económicos, técnicos y organizativos, y la eliminación de márgenes de discrecionalidad injustificada en la evaluación de las ofertas.

- 6.29. También en el mismo sentido se pronunció la CNMC con ocasión de la licitación de los derechos de explotación de los derechos audiovisuales de la Copa de S.M. la Reina y la Supercopa femenina y de algunas competiciones de fútbol sala masculino (Campeonato de España/Copa de S.M. el Rey de fútbol sala, la Copa de España y la Supercopa) y femenino (Primera División, Copa de S.M. la Reina y Supercopa de España) para las temporadas 2024/25, 2025/26 y 2026/27. Concretamente, en los **Informes INF/DC/080/24** y **INF/DC/081/24**, entre otras cuestiones, nuevamente se indica la necesidad de incluir criterios en el procedimiento que sean claros y objetivos para valorar las ofertas, al objeto de que el proceso sea competitivo y transparente.
- 6.30. Asimismo, en el **Informe INF/CNMC/0001/15**, de 2 de junio de 2015, sobre las condiciones de acceso y ejercicio de la profesión de entrenador de fútbol, la CNMC extendió su análisis al marco normativo regulador de ciertas profesiones vinculadas al deporte. En dicho informe, se recomendó al legislador una reforma estructural de la normativa sobre el acceso a la actividad de entrenador y otras profesiones deportivas, desde la óptica de la libertad de empresa consagrada en el art. 38 de la Constitución Española, y bajo el prisma de los principios de libertad de acceso, ejercicio profesional, igualdad y competencia efectiva.
- 6.31. De manera muy reciente, con ocasión de la licitación de los derechos de explotación de contenidos audiovisuales de la Supercopa, Primera RFEF y 1^a División de fútbol sala masculina para las temporadas 2025/26, 2026/27 y 2027/28, la CNMC ha analizado las condiciones propuestas por la RFEF para la comercialización de tales derechos (Informes INF/CNMC/105/25, INF/CNMC/106/25, INF/CNMC/107/25 y INF/CNMC/108/25).
- 6.32. En dichos informes, de nuevo, la CNMC, tras analizar los procedimientos de contratación propuestos por la RFEF para cada uno de ellos, insta a la RFEF a garantizar la consecución de un procedimiento transparente y competitivo, donde rija el principio de no discriminación. Pues, la CNMC considera que algunas de las condiciones propuestas en los procedimientos no se ajustan a los requisitos establecidos en el Real Decreto-ley 5/2015. En particular, en cuanto al objeto del presente Informe interesa, destacar la apreciación general de la CNMC respecto a los procedimientos, en base a la cual introduce los siguientes cambios, entre otros:
- “Fijar unos criterios de valoración para adjudicar los lotes que garanticen la consecución de un procedimiento transparente y competitivo. Evitar criterios o requisitos discrecionales o imprecisos y/o que generen barreras de entrada”.
 - “No incluir restricciones ligadas a la publicidad y promoción de los adjudicatarios, que limitan la libertad de empresa del adjudicatario y su capacidad de rentabilizar los

derechos”.

- 6.33. De todo lo anterior, podemos concluir que la CNMC, a lo largo de los años, mediante el preceptivo trámite de informe que establece el Real Decreto-ley 5/2015 en su artículo 4.3, ha podido advertir una determinada forma de proceder reiterada de la RFEF en cuanto a la comercialización de los derechos de explotación se refiere. Concretamente, la RFEF, en las condiciones que propone para tal comercialización, tiende a fijar criterios que generan opacidad en el proceso y que, de un modo u otro, limitan la competencia.
- 6.34. A la luz de los antecedentes expuestos, puede concluirse que la actuación arbitraria en la gestión de los eventos futbolísticos por parte de la FIFA y la RFEF no constituyen hechos aislados, sino manifestaciones reiteradas de un mismo fenómeno: el ejercicio abusivo de una posición de dominio por parte de entidades que, amparadas en su rol regulador o institucional, controlan de forma exclusiva el acceso al mercado competitivo del fútbol. Tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como la CNMC y los tribunales españoles han subrayado que la organización de competiciones deportivas y la explotación de sus derechos audiovisuales son actividades económicas plenamente sujetas al Derecho de la Competencia, y que no pueden quedar al margen de los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y libre concurrencia. En efecto, la jurisprudencia del TJUE y las actuaciones de la CNMC evidencian un patrón de comportamiento que se traduce en barreras de entrada, discriminación arbitraria y restricción injustificada de la competencia.
- 6.35. En este sentido, el cierre de mercado que imponen entidades como la FIFA o la RFEF, mediante exigencias de autorización previa, sanciones disuasorias o criterios de adjudicación arbitrarios, configura un obstáculo sistemático a la participación de nuevos operadores y a la creación de alternativas competitivas dentro del sector. Estas prácticas no solo distorsionan el funcionamiento normal del mercado, sino que impiden la innovación, reducen la eficiencia económica y limitan la libertad empresarial, afectando gravemente a los clubes, a los organizadores independientes, a los operadores audiovisuales y, en última instancia, a los consumidores.

C. Posibles vías de actuación ante las autoridades de defensa de la competencia en atención a lo expuesto en este apartado

- 6.36. Dado que la FIFA y la RFEF ejercen un control exclusivo sobre la planificación y asignación de sedes de competiciones oficiales, lo que les confiere una posición de dominio estructural en el mercado de organización de eventos futbolísticos internacionales, la imposición de condiciones arbitrarias, opacas o discriminatorias a los potenciales candidatos, como habría podido suceder

potencialmente con el Concello de Vigo, podría constituir una infracción del art. 102 del TFUE y del art. 2 de la LDC.

6.37. Por ello, entendemos que las vías de actuación que se podrían llevar a cabo por el Concello de Vigo como parte afectada respecto a estas actuaciones son las siguientes:

- a) La interposición de una **demandas civil por infracción del Derecho de la competencia ante los Juzgados de lo Mercantil**. Se trataría de una acción conocida como "stand alone", mediante la cual el Concello de Vigo podría solicitar judicialmente la declaración de que la FIFA y/o la RFEF han incurrido en abuso de posición de dominio, al excluirle sin justificación objetiva de un procedimiento esencialmente competitivo. En este sentido, tal y como ha sido expuesto con anterioridad la jurisprudencia nacional ha confirmado recientemente que, aun cuando los arts. 102 TFUE y 2 LDC no establecen expresamente la nulidad como sanción, esta debe entenderse aplicable ex art. 6.3 del Código Civil, por tratarse de normas prohibitivas. Así, el Concello podría solicitar la nulidad de pleno derecho de los actos discriminatorios o cláusulas excluyentes que hayan impedido su acceso al proceso de selección, así como la indemnización por los daños y perjuicios sufridos, tanto por lucro cesante como por daño emergente, debiendo cuantificarse en ejecución de sentencia conforme a lo previsto en los arts. 1101 y siguientes del Código Civil.
- b) Paralelamente, cabe la posibilidad de **interponer una denuncia administrativa ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**, con fundamento en el procedimiento establecido en los arts. 49 y siguientes de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC). Esta acción debería dirigirse específicamente contra la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), en atención a su eventual conducta restrictiva de la competencia.

En el marco de esta vía administrativa, el Concello podría aportar elementos probatorios que acrediten la existencia de un mercado relevante —la organización y explotación de eventos deportivos internacionales en territorio nacional—, así como la posición de dominio ejercida por la RFEF en dicho mercado. Asimismo, se podrían documentar las condiciones presuntamente discriminatorias impuestas por dicha entidad a la hora de seleccionar las sedes anfitrionas.

En caso de que la CNMC apreciara indicios razonables de infracción, podría incoar un expediente sancionador frente a la RFEF y, eventualmente, imponer multas o adoptar medidas correctoras. La eventual resolución firme que declare la existencia de una infracción constituiría, además, un título habilitante para el ejercicio de una acción de daños de tipo follow-on ante la jurisdicción civil, a fin de reclamar la correspondiente indemnización por los perjuicios sufridos.

- c) En el plano supranacional, el Concello también podría acudir a las **instituciones de la Unión Europea**, especialmente mediante una **denuncia ante la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea**, con fundamento en el art. 7 del Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo, relativo a la aplicación de los arts. 101 y 102 del TFUE. La

jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado en diversas ocasiones que las federaciones deportivas pueden ser sujetos activos de infracciones al Derecho de la competencia cuando imponen barreras injustificadas a la participación en competiciones oficiales (vid. *asunto C-519/04 P, Meca-Medina*, y la Decisión de la Comisión Europea de 8 de diciembre de 2017, *asunto AT.40208 - International Skating Union*). Si la Comisión estimara que se ha producido una restricción indebida del mercado interior, podría requerir a las entidades responsables para cesar en su conducta y modificar los criterios de selección.

- 6.38. Aunque consideramos que todas estas alternativas son factibles y tienen probabilidades de éxito, es preciso constatar que la duración de los correspondientes procedimientos sobrepasa los tempestivos tiempos en los que debe conocerse la selección de la candidatura de Vigo. Caso de optarse por estas fórmulas, no parece posible que, cuando recaigan resoluciones o pronunciamientos definitivos en estos asuntos, se esté aún a tiempo de emprender la organización de la sede (grandes obras incluidas) con la antelación suficiente. Por ello, a pesar de su posible resultado favorable a los intereses de la candidatura, más que un remedio efectivo para lograr su selección serían mecanismos mediante los que poner de manifiesto la ilicitud de los comportamientos –con el correlativo daño reputacional–, y plantearse, quizás, la exigencia de responsabilidad económica.

7. ANÁLISIS DEL PROCESO DE PRESELECCIÓN DE CANDIDATURAS DE SEDE DESDE LA PERSPECTIVA PENAL

A. Hechos conocidos y relevantes desde la perspectiva penal

- 7.1. Antes de exponer y analizar los hechos que pudieran ser relevantes desde la perspectiva penal, es necesario advertir que su determinación y, por tanto, las conclusiones alcanzadas en el presente dictamen, están limitadas por la falta de documentación disponible. Así, como ya se ha advertido anteriormente, la negativa de la RFEF a entregar, o dar acceso, a cierta documentación relevante solicitada tanto de manera presencial como mediante comunicación de 12 de mayo de 2025¹⁰, impide que podamos alcanzar una conclusión definitiva sobre la valoración penal de algunos hechos. Teniéndolo presente, y sin perjuicio de otros hechos arriba analizados, de la documentación recibida, así como de la localizada y estudiada por este Despacho¹¹, podemos extraer los siguientes hechos

¹⁰ Acta de requerimiento a instancia del Excmo. Ayuntamiento de Vigo Núm. 2.613 del protocolo de D. Pedro J. Muñoz García-Borbolla del Ilustre Colegio de Madrid.

¹¹ “Informe Tato”, Comunicado de los Sres. Sanz y Mowinckel y noticias de prensa.

relevantes.

- 7.2. Durante el año 2023, la RFEF conformó el Comité de Evaluación de la Candidatura al Mundial 2030 (en adelante, también, “el Comité”) incluyendo en el mismo a tres miembros: D. Fernando Sanz, D. Jorge Mowinckel y Dña. María Tato, nombrada Directora del Comité de la Candidatura en España¹².
- 7.3. En marzo de 2024 el Comité de Evaluación acordó el reparto de la gestión de las 15 candidaturas correspondiéndoles Vigo y San Sebastián a la Sra. Tato¹³.
- 7.4. El día 25 de junio de 2024 se reunieron los miembros del Comité de Evaluación a fin de evaluar y puntuar las diferentes candidaturas. El resultado de dicha valoración fue recogido en un documento Excel en el que se clasificaban las candidaturas de acuerdo con la puntuación otorgada a cada una. En dicho documento, la candidatura de Vigo (Estadio Municipal Balaídos) tenía la posición 11^a con una puntuación de 10,2004¹⁴.
- 7.5. El día 26 de junio se generó una nueva versión del anterior Excel en el que se aumentaba la puntuación de la candidatura de Anoeta a 10,6026 relegando a la candidatura de Vigo a la 12^a posición.¹⁵
- 7.6. El 28 de junio la Sra. Tato remitió a otros miembros de la RFEF la versión retocada del Excel en el que la candidatura de Vigo quedaba fuera de las once primeras¹⁶. Finalmente, esa versión fue la utilizada por la RFEF para formar el dossier de la candidatura FIFA WORLD CUP 2030 remitido a la FIFA.
- 7.7. En fecha 19 de julio de 2024 la RFEF remitió un correo al Concello de Vigo comunicando que la candidatura de Vigo “no ha sido seleccionada para formar parte del dossier de la candidatura a la FIFA WORLD CUP 2030”.
- 7.8. En fecha 4 de abril de 2025, los Sres. Mowinckel y Sanz emitieron un comunicado afirmando, entre otras cuestiones, que ellos no participaron en la segunda versión del documento Excel, ni, por tanto, en la modificación de la puntuación de la candidatura de Anoeta. En concreto manifiestan que, por

¹² De conformidad con lo expuesto en diversos artículos de prensa (entre otros, Diario El Mundo de 25 de marzo de 2025) y con lo manifestado por los Sres. Mowinckel y Sanz en su comunicado de 4 de abril de 2025, literalmente: *“En el “informe Tato” se omite que María Tato era la Directora de la candidatura, y como tal queda recogido en el MOU entre las tres federaciones”*. No hemos tenido acceso a la documentación de la RFEF respecto de la formación del Comité o el nombramiento y funciones de cada uno de sus miembros.

¹³ Pág. 5 del Comunicado de 4 de abril de 2025 de los Sres. Mowinckel y Sanz.

¹⁴ Noticia de El Mundo de 26 de marzo 2025.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ De conformidad con lo expuesto en diversos artículos de prensa (Diario El Mundo de 24 y 25 de marzo de 2025).

parte de la RFEF: “*no se presenta evidencia alguna de que el Comité consensuara ningún ajuste de valoraciones, lo cual es lógico debido a que no sucedió*”¹⁷.

B. Posible calificación penal

7.9. En virtud de los anteriores hechos, entendemos pertinente la valoración de los siguientes tipos:

- Prevaricación (art. 404 CP)
- Falsedad documental (arts. 392 a 395 CP)
- Corrupción en los negocios y corrupción deportiva (art. 286 bis CP)

a. Prevaricación

7.10. Conforme al art. 404 CP:

“A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años.”

7.11. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo¹⁸, los elementos que integran el delito de prevaricación son:

- 1) La condición de autoridad o funcionario público del sujeto activo;
- 2) El dictado de una resolución administrativa de carácter decisorio;
- 3) Que tal resolución sea **contraria a Derecho**;
- 4) Que esa contradicción con el derecho o ilegalidad, que puede manifestarse en la falta absoluta de competencia, en la inobservancia de trámites esenciales del procedimiento, o en el propio contenido sustancial de la resolución, sea **de tal entidad que no pueda ser explicada con una argumentación técnico-jurídica mínimamente razonable**;
- 5) Que ocasione un resultado materialmente injusto;
- 6) Que la resolución sea dictada con la finalidad de hacer efectiva la voluntad particular de la autoridad o funcionario, y con el conocimiento de actuar en contra del Derecho.

7.12. Con lo anterior, el delito se comete al dictar una resolución administrativa de contenido arbitrario a sabiendas de su injusticia. El bien jurídico que el tipo

¹⁷ Pág. 3, párrafo 4 del meritado comunicado.

¹⁸ Por todas, STS núm. 815/2022 de 14 octubre (RJ 2022\4849).

penal protege es el recto y normal funcionamiento de la Administración Pública, de modo que opere con plena observancia del sistema de valores constitucionales, esto es, que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales, rigiendo su actividad con pleno sometimiento a la ley y al derecho (arts. 103 y 106 CE).

- 7.13. En el presente caso, a la vista de los hechos arriba relatados y la información de la que se dispone, podría presumirse que la decisión de alterar las puntuaciones dadas a las candidaturas, provocando que la de San Sebastián (REALE ARENA ANOETA) superara en el último momento a la de Vigo (BALAÍDOS) fue una decisión arbitraria, contraria a la legalidad y que ocasiona un resultado injusto dejando fuera de la lista a Vigo por la voluntad particular de la persona que tomó la decisión a espaldas del resto de la Comisión. Además, dado el contexto, podría inferirse también que la decisión fue adoptada a sabiendas de su injusticia y arbitrariedad.
- 7.14. Ahora bien, dicho lo anterior, para determinar la relevancia penal, debemos analizar si puede entenderse que estamos ante una resolución dictada por autoridad o funcionario público en asunto administrativo, pues de lo contrario no cabe la comisión del delito de prevaricación.
- 7.15. La condición de autoridad o funcionario público viene definida en el art. 24 del Código Penal, en el que se establece que:
- “1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Tendrán también la consideración de autoridad los funcionarios del Ministerio Fiscal y los Fiscales de la Fiscalía Europea.
2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.”
- 7.16. Este concepto, además, ha sido tratado y desarrollado por la jurisprudencia que, al aplicar este precepto, ha determinado que se trata de un concepto “funcional” de funcionario pública en el que no importa tanto la apariencia formal siendo lo determinante la realidad material. Se configura, así como un concepto más amplio que el previsto en otras jurisdicciones y que exige fundamentalmente **dos notas básicas: i) el nombramiento por autoridad competente; y ii) el efectivo desempeño de funciones públicas. No se exigen, sin embargo, las notas de incorporación y permanencia propias del derecho administrativo**¹⁹.

¹⁹ STS núm. 1023/2022, de 26 de abril (RJ\2023\2214).

- 7.17. En lo que respecta al carácter administrativo de la resolución/decisión la jurisprudencia viene entendiendo este carácter en un sentido amplio, de forma que abarca no sólo los asuntos regidos por el derecho administrativo, sino los actos y decisiones realizados por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.²⁰
- 7.18. Como ha quedado expuesto en el lugar oportuno de este informe, según sus estatutos **la RFEF es una entidad asociativa privada**, de utilidad pública, que está regida por la Ley del Deporte. Conforme a esta norma, las federaciones deportivas españolas pueden desarrollar funciones públicas de carácter administrativo bajo la tutela del CSD (art. 50), así como funciones propias de carácter privado (art. 51). Dado que el delito de prevaricación requiere el dictado de una resolución administrativa por autoridad o funcionario público es preciso definir si estamos ante una función pública o privada porque conforme a la jurisprudencia expuesta cabe concluir que, **cuando las federaciones deportivas realizan funciones públicas de carácter administrativo quien ejerce esa función puede merecer la condición de funcionario público** y por ende cometer el delito de prevaricación²¹.
- 7.19. Como también se ha señalado con anterioridad en el presente informe, de conformidad con el **art. 51 de la Ley 39/2022, del Deporte**, es función privada de las federaciones deportivas la de Organizar o tutelar las competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado, de conformidad con lo previsto en el art. 14.o). La previsión contenida en el art. 14 tiene que ver con la autorización de la competición, que sí es una competencia del CSD, y que, además, requiere de la previa conformidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- 7.20. Además, conforme al **art. 5 de los Estatutos de la RFEF** es competencia propia de esta la de representar a España en las actividades y competiciones de carácter internacional celebradas dentro y fuera del territorio del Estado.
- 7.21. Con ello, y aunque el art. 6 de los Estatutos de la RFEF incluye entre las competencias ejercidas por delegación del CSD la de organizar o tutelar competiciones oficiales de carácter internacional que se celebren en el territorio del Estado, señalando esta como una función pública de carácter administrativo, extremo que puede inducir a confusión dado que resulta contrario a lo establecido en el art. 51 de la Ley del Deporte, entendemos que este último debe prevalecer. A este respecto, hay que tener en cuenta que la actual Ley del Deporte es de fecha posterior a los actuales estatutos de la

²⁰ Por todas, ATS 20288/2024, de 21 de marzo (JUR\2024\105955)

²¹ Véase Auto de la Audiencia Provincial de León, Sección2^a, de 13 de febrero de 2003 (JUR\2003\1840411).

RFEF, de forma que la referencia a las competiciones internacionales trae causa de la anterior Ley 10/1990 del Deporte, actualmente derogada, que en su art. 33 recogía la organización de competiciones internacionales como una función de la REFF delegada por el CSD. De hecho, en abril de 2023 la RFEF aprobó una modificación de sus estatutos para adaptarlos a la Ley 39/2022, del Deporte. Además, en todo caso, hay que tener en cuenta que, según la jurisprudencia²², resulta indudable la subordinación de las previsiones estatutarias a las normas legales imperativas. Los Estatutos, en tanto que norma, tienen carácter de reglamento, de forma que no pueden ser contrarios a lo dispuesto en las leyes. Por ello, Las normas legales imperativas posteriores se imponen a las normas estatutarias contrarias a ellas, en virtud del conocido como principio de la adaptación legal.

- 7.22. Por lo tanto, en opinión de este Despacho, la creación de un Comité de Evaluación para la candidatura del Mundial 2030, y el trabajo realizado por este y por su directora, fundamentalmente el relativo a la elección de las sedes (estadios), quedaría englobado dentro de las funciones propias de la RFEF de carácter privado. En este sentido, **aunque la decisión adoptada tenga gran relevancia y pueda afectar a una generalidad de personas en tanto que supone dejar fuera de la candidatura a una sede, no puede considerarse que estamos ante un asunto administrativo.**
- 7.23. Ni la Sra. Tato –como Directora de la Candidatura–, ni el resto de miembros de la misma, pueden merecer la consideración de autoridad o funcionario público, porque al objeto que nos ocupa, ni desarrollaban una función pública –sino una función privada propia de la RFEF–, ni, además, fueron nombrados miembros del comité por autoridad pública competente, siendo designados directamente por la propia RFEF.
- 7.24. Por todo lo anterior, aunque la decisión del Comité de Evaluación, o en su caso, de la Sra. Tato, relativa a la selección de las Sedes, o a la modificación de las puntuaciones, pudiera considerarse una resolución arbitraria, injusta y que busca satisfacer únicamente el interés personal de quien la adopta lo cierto es que **no puede predicarse que la misma sea constitutiva de un delito de prevaricación** por cuanto que:
1. No fue dictada por autoridad o funcionario público.
 2. No es una resolución, entendida como acto de contenido decisorio de la Administración Pública.

²² Tribunal Supremo, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 697/2017 de 21 dic. 2017, Rec. 1818/2015

RJ\2017\6041

b. Falsedad documental

7.25. Conforme al art. 390.1 CP:

“Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometiera falsedad:

- 1.º Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.
- 2.º Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad.
- 3.º Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho.
- 4.º Faltando a la verdad en la narración de los hechos.”

7.26. De acuerdo con el art. 392.1 CP:

“El particular que cometiere en documento público, oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.”

7.27. Y, según el art. 395 CP:

“El que, para perjudicar a otro, cometiere en documento privado alguna de las falsedades previstas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.”

7.28. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo²³ el delito de falsedad documental está integrado por los siguientes elementos:

- 1) Un elemento objetivo propio de toda falsedad, consistente en la **mutación de la verdad por medio de alguna de las conductas tipificadas en la norma penal**, esto es, por alguno de los procedimientos o formas enumerados en el art. 390 del CP.
- 2) Que dicha *mutatio veritatis* o alteración de la verdad **afecte a elementos esenciales del documento y tenga suficiente entidad para perjudicar la normal eficacia del mismo** en las relaciones jurídicas. De ahí que no pueda apreciarse la existencia de falsedad documental cuando la finalidad perseguida sea inocua o carezca de toda potencialidad lesiva.
- 3) Un elemento subjetivo consistente en la concurrencia del **dolo falsario**, esto es, la concurrencia de la conciencia y voluntad de alterar la realidad.

7.29. De conformidad con lo dispuesto en los artículos del Código Penal arriba citados, las falsedades cometidas por particulares únicamente serán punibles cuando sean incardinables en alguna de las tres primeras modalidades del artículo 390.1 CP, arriba citadas. La modalidad del número cuatro (faltar a la

²³ Por todas, STS núm. 380/2025, de 30 de abril (JUR\2025\100110).

verdad en la narración de los hechos), conocida como falsedad ideológica, está despenalizada para los particulares.

- 7.30. En tanto, como ya se ha expuesto más arriba, no estamos ante un asunto administrativo ni los intervenientes pueden tener la consideración de funcionario ni de autoridad pública, resulta procedente analizar las tres primeras modalidades del artículo 390.1.

1.- Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial: Si bien no existe un listado “*numerus clausus*” de cuáles son los elementos de carácter esencial, la jurisprudencia ha venido identificando estos como: la fecha del documento²⁴, la firma²⁵, el sello o membrete, etc.

2.- Simular un documento en todo o en parte: “comprende aquellos supuestos en que la falsedad no se refiera exclusivamente a alteraciones de la verdad en algunos de los extremos consignados en el documento, que constituirían la modalidad despenalizada para los particulares de faltar a la verdad en la narración de los hechos, sino al documento en sí mismo en el sentido de que se confeccione deliberadamente con la finalidad de acreditar en el tráfico jurídico una relación jurídica absolutamente inexistente.” Y, en ese sentido, nuestro Alto Tribunal concreta que: “Esta Sala ha optado por una interpretación lata del concepto de autenticidad, incluyendo tres supuestos para la aplicación del art. 390.1.2, entre aquellos que afecten a la autenticidad del documento: a) la formación de un documento que parezca provenir de un autor diferente del efectivo (autenticidad subjetiva o genuinidad); b) la formación de un documento con falsa expresión de la fecha, cuando ésta sea esencialmente relevante, c) la formación de un documento enteramente falso, que recoja un acto o relación jurídica inexistente, es decir, de un documento que no obedece en verdad al origen objetivo en cuyo seno aparentemente se creó (falta de autenticidad objetiva)”.²⁶

3.- Simular la intervención en un acto de personas que no la han tenido o atribuyendo a las personas que han intervenido manifestaciones diferentes de las verdaderamente realizadas.

- 7.31. Por su parte, la falsedad cometida por particular puede ser tipificada en el artículo 392 si recae sobre documento público, oficial o mercantil; o del artículo 395 si recae sobre documento privado.

- 7.32. Por lo que respecta al documento Excel presuntamente modificado unilateralmente por la Sra. Tato, aunque modificado en parte de su

²⁴ STS núm. 835/2021, de 2 de noviembre (RJ\2021\5447).

²⁵ SAP de Salamanca núm. 21/2024, de 9 de abril (JUR\224\202269).

²⁶ Por todas, STS núm. 321/2025 de 3 de abril (JUR\2025\79657).

contenido, es auténtico porque da cuenta de una actuación real (valoración de las sedes para el Mundial 2030) que existió y que dio lugar a la generación del mismo. Por lo que en ningún caso estaríamos ante la creación o simulación ex profeso de un documento, sino, más bien, ante la modificación/alteración de un documento ya existente.

- 7.33. Sin embargo, la puntuación concedida a cada una de las sedes en tanto que determinante de la inclusión de estas entre las elegidas, o no, sí puede ser considerada un elemento de carácter esencial cuya alteración podría ser constitutiva de falsedad, ya sea por la propia alteración de un elemento esencial o por entender que se ha simulado el documento al alterar parte de su contenido original.
- 7.34. No obstante, hemos de destacar que al no disponer de los documentos afectados, ni de los documentos de trabajo, ni de los correos electrónicos mencionados por la prensa y desconocer, en definitiva, las bases sobre las que se asentaron las puntuaciones del primer Excel resulta imposible conocer el motivo de la alteración realizada. Esto es, está claro que hay un cambio en la valoración de dos de las sedes analizadas a las que en un segundo documento se les confiere mayor puntuación, pero dada la negativa de la RFEF a entregar, o permitir acceder, a la documentación remitida por las candidaturas, a los documentos de trabajo supuestamente utilizados en el proceso de valoración y a las comunicaciones mantenidas al respecto entre los miembros de la RFEF, resulta imposible conocer cuál fue el fundamento de tal modificación y, por lo tanto, su calificación penal

c. Corrupción en los negocios y corrupción deportiva

- 7.35. El art. 286 bis CP establece:

“1. El directivo, administrador, empleado o colaborador de una empresa mercantil o de una sociedad que, por sí o por persona interpuesta, reciba, solicite o acepte un beneficio o ventaja no justificados de cualquier naturaleza, u ofrecimiento o promesa de obtenerlo, para sí o para un tercero, como contraprestación para favorecer indebidamente a otro en la adquisición o venta de mercancías, o en la contratación de servicios o en las relaciones comerciales, será castigado con la pena de prisión de seis meses a cuatro años, inhabilitación especial para el ejercicio de industria o comercio por tiempo de uno a seis años y multa del tanto al triple del valor del beneficio o ventaja.

2. Con las mismas penas será castigado quien, por sí o por persona interpuesta, prometa, ofrezca o conceda a directivos, administradores, empleados o colaboradores de una empresa mercantil o de una sociedad, un beneficio o ventaja no justificados, de cualquier naturaleza, para ellos o para terceros, como contraprestación para que le favorezca indebidamente a él o a un tercero frente a otros en la adquisición o venta de mercancías, contratación de servicios o en las relaciones comerciales.

[...]

4. Lo dispuesto en este artículo será aplicable, en sus respectivos casos, a los directivos, administradores, empleados o colaboradores de una entidad deportiva, cualquiera que sea la forma jurídica de ésta, así como a los deportistas, árbitros o jueces, respecto de aquellas conductas que tengan por finalidad predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una prueba, encuentro o competición deportiva de especial relevancia económica o deportiva.”

7.36. Antes de comenzar el análisis de este delito ha de señalarse que, aunque el apartado 4 del artículo 286 *bis* **recoge el delito de corrupción deportiva**, lo cierto es que del tenor literal del precepto, y de la jurisprudencia existente²⁷, se desprende con bastante claridad que lo que se castiga con este no son todas las conductas calificables de corruptas en el ámbito deportivo, sino aquellas que, de una forma u otra, van encaminadas a predeterminar o alterar el resultado de una competición. Entre las conductas sancionables pueden identificarse así los denominados *amaños*, entendidos como supuestos en los que varios equipos o competidores participantes se conciernen entre sí para determinar un resultado o, por ejemplo, el pago de primas por dejarse perder. Por lo que **en ningún caso sería aplicable al caso que nos ocupa**.

7.37. Por su parte, el delito de corrupción en los negocios tipificado en los apartados 1 y 2 del meritado artículo 286 *bis* viene a sancionar en el ámbito privado la conducta que en el ámbito público constituye el delito de cohecho.²⁸ Y, al igual que el cohecho, es un **delito de mera actividad** que se consuma, según la jurisprudencia²⁹, con la **solicitud o aceptación del beneficio o ventaja no justificados** a los que se refiere el precepto. En este sentido, se llega a admitir que el delito se produce con la simple promesa del beneficio y se establecen dos requisitos esenciales que han de concurrir para que se pueda consumar el delito:

- 1) Que la entrega o recepción del beneficio o ventaja pongan en grave peligro la competencia justa y honrada en la contratación de bienes y servicios entre quien los entrega y quien los recibe. Es decir, que sean potencialmente aptos para colocar al primero, de forma injusta, en una posición de ventaja frente a sus competidores en la contratación con la empresa del segundo.
- 2) Que dicho **peligro sea concreto**. Es necesario que el beneficio o ventaja se concedan en el marco de o en consideración a un contrato o un proceso de contratación que se esté llevando a cabo o sea inminente en la empresa para la que presta servicios quien los recibe o solicita. Así, no basta con la concesión de una ventaja o beneficio con la esperanza, inespecífica, de obtener, en un futuro incierto, una ventaja competitiva en la empresa del sobornado.

²⁷ Por todas, STS núm. 1014/2022, de 13 de enero (RJ\2022\5743).

²⁸ SA Nacional núm. 13/2021, de 15 de julio (ARP\2021\1339).

²⁹ SAP de Barcelona núm. 1/2020, de 8 de enero (ARP\2020\1606).

7.38. Con lo anterior, dado que de los hechos y documentación disponible no se aprecia la existencia de ningún tipo de dádiva o “soborno” en el proceso de elección de las candidaturas, hemos de destacar este tipo delictivo.

C. Conclusiones

7.39. Los hechos no parecen tener encaje en el delito de prevaricación en tanto no estamos en un asunto administrativo, ni los miembros del Comité y la RFEF tienen consideración de funcionarios o autoridad pública a estos efectos.

7.40. Los hechos podrían tener encaje en el delito de falsedad documental tipificado en el artículo 395 CP. No obstante, para confirmar esta calificación de manera concluyente, sería necesario acceder a los documentos presuntamente alterados y a los documentos de trabajo supuestamente utilizados, acceso que no ha sido posible por el rechazo de la RFEF a entregarlos, plenamente documentado mediante acta notarial.

7.41. Los hechos no parecen tener encaje en el delito de corrupción en los negocios al no existir pruebas o constancia del ofrecimiento o aceptación de algún tipo de dádiva o “soborno” de cualquier clase para determinar la puntuación de las candidaturas.

7.42. Ahora bien, a la vista de las irregularidades acaecidas durante el proceso de valoración de las candidaturas, entendemos probable que, en el caso de denunciarse los hechos ante los tribunales del Orden jurisdiccional penal, estos incoarían Diligencias previas para investigarlos y dilucidar la eventual responsabilidad penal derivada de los mismos. A estos efectos, hemos de traer a colación la línea jurisprudencial adoptada por las Audiencias Provinciales por la que resulta preceptiva la investigación de cualquier hecho denunciado, así, podemos hacer referencia, por su claridad expositiva, al Auto de la Audiencia Provincial de Huelva (Sección 1^a) núm. 519/2019, de 30 de diciembre [JUR 2020\116829] que señala que para poder adoptar una decisión de archivo es necesaria una actividad de instrucción suficiente:

“Ciertamente la tutela judicial efectiva queda suficientemente amparada aunque el procedimiento no llegue hasta el final, siendo constitucionalmente correcto finalizarlo en un momento anterior cuando ello está amparado en una causa legalmente prevista y resulte razonablemente argumentado, pues el Juez de Instrucción puede acordar el Sobreseimiento Provisional y Archivo de la causa si considerase que los hechos no son constitutivos de delito **pero para que se haga uso de este precepto es necesario que haya existido una actividad de instrucción suficiente por parte del órgano jurisdiccional.**”

En este contexto ninguna diligencia de investigación se ha practicado para decretar la clausura del procedimiento penal, y como también anticipábamos la fundamentación es insuficiente y confusa, por ello **estimamos que no puede en los momentos presentes excluirse como excluye el Instructor, la existencia de un hecho de índole penal sin la práctica de aquellas diligencias esenciales para tal calificación jurídico**

penal, esto es, para poder determinar si concurren prima facie o no todos los elementos de ese ilícito penal". (Énfasis añadido)

D. Posibles vías de actuación en atención a lo expuesto en este apartado

7.43. Con base en las anteriores conclusiones este Despacho desaconseja iniciar actuaciones por la vía penal. En tanto que, aunque entendamos que la denuncia de los hechos expuestos produciría la apertura de diligencias de investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.2 LOPJ, y dada la primacía del procedimiento penal sobre el resto de vías procesales, el inicio de actuaciones penales conllevaría ineludiblemente la suspensión del resto de vías hasta tanto se resolviera el proceso penal, cuyo resultado, además, es incierto. Lo cual provocaría un retraso en las actuaciones que afectaría negativamente la designación de la candidatura de Vigo como sede del Mundial 2030, principal interés del Concello de Vigo.

Es cuanto debemos informar.

Firmado por GAMERO CASADO
EDUARDO - ***1420** el día
21/07/2025 con un certificado
emitido por ACFNMT Usuarios



EDUARDO GAMERO CASADO
Consejero
Catedrático de Derecho Administrativo



JULIA BAÑALES TRONCOSO
Abogada
Directora Área Derecho del Deporte



TOMÁS GIMÉNEZ CORPAS
Abogado
Departamento de Derecho Penal

Cuanto antecede constituye nuestra opinión sobre el tema informado, que sometemos gustosamente a cualquier otra mejor fundada en Derecho.

El asesoramiento jurídico que presta MONTERO ARAMBURU & GOMEZ-VILLARES ATENCIA, S.L.P contiene información jurídica de carácter confidencial, representando el fruto del estudio y experiencia de este Despacho profesional sobre las cuestiones que se analizan. En consecuencia, la información y conclusiones que se suministren al cliente en el contexto del asesoramiento, deberán ser empleadas, con carácter exclusivo, por la persona o personas en cuyo interés se emitan las opiniones, sin que éstas, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, puedan ser objeto de aplicación a otros supuestos ni de difusión a terceros sin la previa autorización expresa de este Despacho, todo ello a efectos de evitar la incorrecta o desleal utilización de la información, cuestiones y conclusiones contenidas en este documento.

