

RESUMEN DEL DICTAMEN DEL ABOGADO GENERAL DEL TJUE EN EL CASO SUPERLIGA

15 de diciembre de 2022

Casi treinta años después, una petición de decisión prejudicial, esta vez procedente de España, plantea cuestiones relacionadas con la propia existencia de la estructura organizativa del fútbol moderno.

El presente asunto tiene su origen en el proyecto de creación de la European Super League (en lo sucesivo, «ESL»), una nueva competición europea de fútbol que ha sido objeto de una intensa atención mediática que ha generado reacciones y comentarios apasionados tanto de «simples» aficionados como de las más altas instancias políticas de ámbito nacional y europeo.

El futuro del fútbol europeo dependerá de las respuestas que el Tribunal de Justicia dé a cuestiones asociadas, con carácter principal, al Derecho de la competencia y, con carácter accesorio, a las libertades fundamentales.

Esta petición ha sido presentada por el Juzgado de lo Mercantil n.º 17 de Madrid en el marco de un litigio entre, por una parte, la Fédération internationale de football association (FIFA) y la Union des associations européennes de football (UEFA) y, por otra parte, la European Superleague Company, S. L. (en lo sucesivo, «ESLC»), sociedad que tiene por objeto organizar y comercializar una nueva competición europea de fútbol, alternativa a las competiciones organizadas y comercializadas hasta la fecha por estas dos federaciones o concurrente con esas competiciones, en relación con las declaraciones públicas de la FIFA y la UEFA en las que estas expresaron su negativa a autorizar esta nueva competición y amenazaron con expulsar de las competiciones organizadas por ellas a cualquier jugador o club que participara en la misma.

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el Abogado General propone al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de lo Mercantil n.º 17 de Madrid:

- «1) Los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a los artículos 22 y 71 a 73 de los Estatutos de la Fédération internationale de football association (FIFA) ni a los artículos 49 y 51 de los Estatutos de la Union des associations européennes de football (UEFA), que prevén que la creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes quede sometida a un sistema de autorización previa, en la medida en que, habida cuenta de las características de la competición proyectada, los efectos restrictivos derivados de dicho sistema resulten ser inherentes y proporcionados para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la UEFA y la FIFA que están asociados al carácter específico del deporte.
- 2) Los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no prohíben a la FIFA, a la UEFA, a sus federaciones miembro o a sus ligas nacionales amenazar con sanciones a los clubes afiliados a esas federaciones en caso de que estos participen en un proyecto de creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes que pueda vulnerar los objetivos legítimamente perseguidos por las mencionadas federaciones de las que son miembros. No obstante, las sanciones de exclusión dirigidas contra los jugadores que no tengan ninguna implicación en el proyecto en cuestión son desproporcionadas, en particular por lo que se refiere a su exclusión de las selecciones nacionales.
- 3) Los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a los artículos 67 y 68 de los Estatutos de la FIFA en la medida en que las restricciones referidas a la comercialización exclusiva de los derechos relativos a las competiciones organizadas por la FIFA y la UEFA resulten ser inherentes a la consecución de los objetivos legítimos relacionados con el carácter específico del deporte y proporcionadas a estos. Por otra parte, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar en qué medida los artículos en cuestión pueden acogerse a la exención prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 3, o si existe una justificación objetiva de ese comportamiento en el sentido del artículo 102 TFUE.
- 4) Los artículos 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a los artículos 22 y 71 a 73 de los Estatutos de la FIFA ni a los artículos 49 y 51 de los Estatutos de la UEFA, que prevén que la creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes quede sometida a un sistema de

autorización previa, en la medida en que dicha exigencia sea adecuada y necesaria a tal efecto, habida cuenta de las particularidades de la competición proyectada.»

EXTRACTO DE LOS FUNDAMENTOS

- El modelo europeo del deporte

El artículo 165 TFUE manifiesta el reconocimiento «constitucional» del «modelo deportivo europeo», caracterizado por una serie de elementos que se aplican a diferentes disciplinas deportivas en el continente europeo, entre ellas el fútbol. En primer lugar, este modelo se basa en una estructura piramidal en cuya base se sitúa el deporte aficionado y que tiene en su cúspide al deporte profesional. En segundo lugar, entre sus objetivos principales figura el de promover competiciones abiertas, a las que todos puedan acceder gracias a un sistema transparente en el que los ascensos y descensos de categoría mantengan un equilibrio competitivo y favorezcan el mérito deportivo, el cual constituye también un elemento esencial de dicho modelo. Por último, este se apoya en un régimen de solidaridad financiera, que permite redistribuir y reinvertir en los niveles inferiores del deporte los ingresos generados por los acontecimientos y las actividades de la élite.

Las federaciones deportivas desempeñan un papel crucial en el marco del «modelo deportivo europeo», en particular desde el punto de vista organizativo, con el fin de garantizar el respeto y la aplicación uniforme de las normas que rigen las disciplinas deportivas de que se trate. Este papel ha sido reconocido, además, por el Tribunal de Justicia, que ha declarado que corresponde a las federaciones deportivas establecer las normas adecuadas para la organización de una disciplina deportiva y que la atribución de tal misión a las federaciones nacionales se justifica, en principio, por el hecho de que estas disponen de los conocimientos y la experiencia necesarios para ello. Organizado históricamente con arreglo al principio de «un solo lugar» (Ein Platz Prinzip), en virtud del cual las federaciones ejercen, en su ámbito geográfico, un monopolio sobre la gestión y la organización del deporte, este modelo es actualmente objeto de críticas.

El «modelo deportivo europeo» se caracteriza, en particular, por el carácter abierto de sus competiciones, en las que se participa en atención al «mérito deportivo» a través de un sistema de ascensos y descensos de categoría. De este modo, se diferencia del modelo norteamericano, basado principalmente en competiciones o ligas «cerradas», en las que la participación de los clubes, que son empresas franquiciadas, está garantizada y predeterminada y se basa en el pago de un derecho de entrada. Cabría señalar que, precisamente como reacción respecto de los demás modelos existentes, el legislador de la

Unión decidió incluir el concepto de «modelo deportivo europeo» en el Tratado con el fin de distinguirlo claramente de esos otros modelos y de garantizar su protección mediante la adopción del artículo 165 TFUE.

De no ser así, este artículo carecería de razón de ser.

- El derecho de la competencia

Las características particulares de las actividades deportivas las distinguen de otros sectores económicos. El deporte se caracteriza por un alto grado de interdependencia, en la medida en que los clubes dependen unos de otros para poder organizarse y evolucionar en el contexto de las competiciones deportivas. De ello se deduce que es necesario un grado de igualdad y cierto equilibrio competitivo, características que diferencian al deporte de otros sectores, en los que la competencia entre operadores económicos conduce finalmente a expulsar del mercado a las sociedades ineficientes.

Por lo tanto, si bien no pueden invocarse las características particulares del deporte para excluir las actividades deportivas del ámbito de aplicación de los Tratados UE y FUE, las referencias a estas especificidades y a la función social y educativa del deporte, que figuran en el artículo 165 TFUE, pueden ser pertinentes a efectos, en especial, del análisis, en el ámbito deportivo, de la posible justificación objetiva de las restricciones de la competencia o de las libertades fundamentales.

- Las federaciones y el posible conflicto de intereses

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el punto 46 de las presentes conclusiones se desprende que la mera circunstancia de que una misma entidad ejerza al mismo tiempo las funciones de regulador y de organizador de competiciones deportivas no implica, en sí misma, una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia. (25) De esa jurisprudencia se desprende también que la obligación principal que recae sobre una federación deportiva que se encuentre en la situación de la UEFA consiste en velar por que los terceros no se vean privados indebidamente de un acceso al mercado hasta el punto de que la competencia en ese mercado resulte falseada.

De ello se deduce que, cuando se cumplan determinadas condiciones, las federaciones deportivas podrán denegar el acceso al mercado a terceros, sin que ello constituya una infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, siempre que esta denegación esté

justificada por objetivos legítimos y que las medidas adoptadas por estas federaciones sean proporcionadas en relación con dichos objetivos.

- Supuestas restricciones a los clubes

Nada impediría, en principio, a los clubes que forman la ESL seguir el ejemplo de otras disciplinas deportivas y crear su propia competición fuera del marco definido por la UEFA. Ahora bien, en el presente asunto, el sistema de autorización previa de esta última parece constituir un obstáculo para la creación de la ESL, principalmente habida cuenta del hecho de que los clubes iniciadores de ese proyecto también desean seguir afiliados a la UEFA y disfrutar de las ventajas derivadas de tal afiliación. A este respecto, procede señalar que las medidas dirigidas a hacer frente a este fenómeno de «doble pertenencia», como las cláusulas de prohibición de la competencia o las cláusulas de exclusividad, no tienen por objeto restringir la competencia según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Por último, la respuesta a la cuestión de si, desde un punto de vista práctico, tal iniciativa podría, en efecto, concretarse a la vista de otros obstáculos que puedan existir, como, por ejemplo, el régimen de sanciones al que se expondrían los clubes y los jugadores afiliados a la UEFA (y las consecuencias que tal decisión podría tener en los ámbitos financiero y deportivo para las partes implicadas), no puede encontrarse a partir de un examen abstracto de las normas en cuestión, sino únicamente en el marco de un examen detallado de los efectos concretos de la aplicación de esas normas. Por otra parte, esas sanciones solo tendrían un efecto restrictivo en la medida en que los clubes afectados desearan seguir afiliados a la UEFA.

Estimo que, aun cuando las normas controvertidas en el litigio principal puedan tener por efecto restringir el acceso de los competidores de la UEFA al mercado de la organización de competiciones de fútbol en Europa, tal circunstancia, suponiéndola acreditada, no implica manifiestamente que esas normas tengan por objeto restringir la competencia en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1.

La teoría de las restricciones accesorias se desarrolló inicialmente en el marco de los acuerdos «puramente» comerciales. Así, se califica de «restricción accesoria» toda restricción directamente vinculada a la realización de una operación principal y necesaria para ella que no reviste, en sí misma, un carácter contrario a la competencia.

La jurisprudencia relativa a las «restricciones accesorias comerciales» (commercial ancillary restraints) se extendió posteriormente a las restricciones consideradas necesarias por razones de interés público, dando lugar de este modo a las «restricciones accesorias

normativas» (regulatory ancillary restraints). (47) Así, el Tribunal de Justicia ha admitido que, en determinados casos, es posible ponderar objetivos «no comerciales» en relación con una restricción de la competencia y concluir que los primeros prevalecen sobre esta última y que, en consecuencia, no se infringe el artículo 101 TFUE, apartado 1.

Esta jurisprudencia, enunciada por primera vez en la sentencia Wouters y otros, que versaba sobre normas deontológicas de los abogados, (48) fue posteriormente aplicada en esencia —además de en la sentencia Meca-Medina y Majcen/Comisión, (49) relativa a la actividad de una federación deportiva— en el marco de asuntos relativos a prácticas o actos de colegios profesionales. (50) Si bien la jurisprudencia acerca de las restricciones accesorias normativas es aún limitada —y todavía más en el ámbito deportivo, en el que el asunto que dio lugar a la sentencia Meca-Medina y Majcen/Comisión representa el único precedente de la aplicación de esta teoría en la esfera del deporte—, el Tribunal de Justicia parece haberse inclinado por un enfoque restrictivo al aplicarla en los asuntos citados. Así pues, no basta con invocar objetivos «vagos» o generales de forma abstracta; es preciso además, en el supuesto de que se demuestre la existencia de dichos objetivos, que la restricción sea objetivamente necesaria para la realización de la operación principal y proporcionada con respecto a esta, debiendo realizarse a estos efectos un análisis de forma concreta y detallada.

Este enfoque me parece justificado en la medida en que el propio concepto y la idea subyacente de la teoría de las restricciones accesorias imponen una interpretación restrictiva. Ha de recordarse que se trata de excluir del ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1, determinados aspectos de un acuerdo que menoscaben (efectiva o potencialmente) la competencia solamente si están directamente vinculados a la realización de una operación principal y son necesarios para esa operación cuando esta, en sí misma, no sea contraria a la competencia. Adoptar una interpretación más amplia implicaría el riesgo de eludir las normas del Derecho de la competencia, solución que no sería aceptable, en particular a partir del momento en que no se discute que las actividades de que se trata —pese a ser realizadas por federaciones deportivas— son actividades económicas sujetas al Derecho de la competencia.

El sistema de autorización previa parece constituir un mecanismo esencial de la gestión del fútbol europeo para garantizar, por una parte, la aplicación uniforme de las reglas de este deporte y, por otra parte y más concretamente, que las distintas competiciones se atengán a estándares comunes. Tal sistema permite también garantizar la coordinación y la compatibilidad de los calendarios de los partidos y las competiciones de fútbol en Europa.

En efecto, sin un mecanismo de control *ex ante*, sería prácticamente imposible para la UEFA o la FIFA alcanzar los objetivos perseguidos. Hay que observar, a este respecto, que el hecho de que existan otras disciplinas deportivas que funcionan con arreglo a diferentes «modelos deportivos» sin que, por ejemplo, la organización de competiciones independientes esté supeditada a la autorización previa del organismo regulador del deporte en cuestión no excluye el carácter inherente del sistema de autorización previa

establecido por la UEFA (que, por otra parte, también rige en otras disciplinas deportivas). En efecto, como se ha señalado en el punto 32 de las presentes conclusiones, el «modelo deportivo europeo» no excluye la posibilidad de que otras disciplinas deportivas se organicen de modo diferente.

Además de los aspectos puramente «deportivos», tal sistema podría resultar necesario, por otro lado, para preservar la estructura actual del fútbol europeo y el objetivo de solidaridad. Pues bien, este objetivo está estrechamente relacionado con la redistribución y la reinversión de los ingresos procedentes de las competiciones de fútbol organizadas bajo los auspicios de la FIFA y de la UEFA.

- Sanciones a los clubes

Cualquier norma adoptada por una federación deportiva carecería de sentido si no existieran medidas disciplinarias destinadas a garantizar su eficacia y el respeto, por parte de sus miembros directos y por los organizadores independientes, de las normas establecidas para regular el fútbol.

Las sanciones impuestas a los clubes de fútbol afiliados a la UEFA, en caso de participación en una competición internacional como la ESL, pueden resultar proporcionadas, habida cuenta, en particular, del papel desempeñado por estos clubes en la organización y la creación de una competición que, por las razones expuestas en los puntos 102 a 105 de las presentes conclusiones, no parece respetar los principios esenciales que estructuran la organización y el funcionamiento del fútbol europeo.

A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a los artículos 22 y 71 a 73 de los Estatutos de la FIFA ni a los artículos 49 y 51 de los Estatutos de la UEFA, que someten la creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes a un sistema de autorización previa, en la medida en que, habida cuenta de las características de la competición proyectada, los efectos restrictivos derivados de dicho sistema resulten ser inherentes y proporcionados para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la UEFA y la FIFA que están asociados al carácter específico del deporte.

- Regulador y organizador

El mero hecho de que una federación deportiva ejerza al mismo tiempo las funciones de regulador y de organizador de competiciones deportivas no implica, en sí mismo, una infracción del Derecho de la Unión en materia de competencia. En efecto, si bien una separación estructural como la defendida por la ESLC, y consistente en atribuir el ejercicio de las facultades normativas a una entidad independiente que no tenga ningún vínculo con ninguna empresa que opere en el mercado en cuestión, permitiría eliminar cualquier conflicto de intereses, tal separación no constituye imperativamente la única solución. Así, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en los puntos 45 y 46 de las presentes conclusiones se desprende claramente que, para prevenir posibles conflictos de intereses, una federación también puede establecer un procedimiento de autorización de competiciones de terceros identificando criterios de autorización predefinidos de manera objetiva y no discriminatoria.

En segundo lugar, imponer una separación estructural equivaldría a prohibir toda actividad económica a federaciones deportivas que se encuentran en la misma situación que la UEFA y la FIFA, situación difícilmente conciliable con el hecho de que, a pesar de sus características particulares, estas son también empresas para las que, como sucede con cualquier otra empresa, la consecución de objetivos económicos es inherente a su actividad y no es en sí misma contraria a la competencia.

En tercer lugar, una separación («forzada») entre las actividades «normativas» y «comerciales» ejercidas por una federación deportiva podría vulnerar el «modelo deportivo europeo», en particular en lo que respecta a las disciplinas deportivas en las que la estructura piramidal desempeña un papel importante, como en el caso del fútbol. Pues bien, en el marco de estas actividades deportivas, las funciones normativas y económicas están vinculadas y son interdependientes, ya que los ingresos procedentes de la explotación comercial de las competiciones organizadas bajo los auspicios de estas federaciones se redistribuyen con el fin de desarrollar el deporte de que se trata.

A la vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 102 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a los artículos 22 y 71 a 73 de los Estatutos de la FIFA ni a los artículos 49 y 51 de los Estatutos de la UEFA, que someten la creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes a un sistema de autorización previa, en la medida en que, habida cuenta de las características de la competición proyectada, los efectos restrictivos derivados de dicho sistema resulten ser inherentes y proporcionados para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la UEFA y la FIFA que están asociados al carácter específico del deporte.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no prohíben a la FIFA, a la UEFA, a sus federaciones miembro o a sus ligas nacionales amenazar con sanciones a los clubes afiliados a esas federaciones en caso de que estos participen en un proyecto de creación de una nueva

competición paneuropea de fútbol entre clubes que pueda vulnerar los objetivos legítimamente perseguidos por las mencionadas federaciones de las que son miembros. No obstante, las sanciones de exclusión dirigidas contra los jugadores que no tengan ninguna implicación en el proyecto en cuestión son desproporcionadas, en particular por lo que se refiere a su exclusión de las selecciones nacionales.

- Explotación de derechos

Contrariamente a lo que sostiene la ESLC, no parece que la estructura de este modelo se base en que los clubes de fútbol o los organizadores de competiciones de fútbol deban ceder a la UEFA, en contra de su voluntad, los derechos de que disponen. Al contrario, parece más bien, desde un punto de vista jurídico, que los clubes que participan en las competiciones de la UEFA han confiado voluntariamente la explotación de sus derechos deportivos a esta última, sin dejar de ser los titulares efectivos finales de los mismos y sin dejar de percibir, en calidad de tales, una parte de los ingresos derivados de su venta. Así, la «propiedad original», completa y exclusiva prevista por los artículos en cuestión solo puede entenderse, desde el punto de vista conceptual, como la expresión de una propiedad conjunta de la UEFA (como organizadora de las competiciones europeas de fútbol) y de los clubes de fútbol profesional (como participantes en ellas).

Procede recordar que el fútbol se caracteriza por una interdependencia económica entre los clubes, de modo que el éxito económico de una competición depende ante todo de cierta igualdad entre los clubes. Pues bien, la redistribución de los ingresos procedentes de la explotación comercial de los derechos derivados de las competiciones deportivas responde a este objetivo de «equilibrio». De este modo, si cada club tuviera libertad para negociar unilateralmente la totalidad de sus derechos comerciales, incluidos los derivados de su participación en competiciones entre clubes (como, por ejemplo, los derechos televisivos), se pondría en peligro el equilibrio entre los clubes.

Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial que los artículos 101 TFUE y 102 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a los artículos 67 y 68 de los Estatutos de la FIFA en la medida en que las restricciones referidas a la comercialización exclusiva de los derechos relativos a las competiciones organizadas por la FIFA y la UEFA resulten ser inherentes a la consecución de los objetivos legítimos relacionados con el carácter específico del deporte y proporcionadas a estos. Por otra parte, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar en qué medida los artículos en cuestión pueden acogerse a la exención prevista en el artículo 101 TFUE, apartado 3, o si existe una justificación objetiva de ese comportamiento en el sentido del artículo 102 TFUE.

- Autorizaciones previas de UEFA

En atención a las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la sexta cuestión prejudicial que los artículos 45 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a los artículos 22 y 71 a 73 de los Estatutos de la FIFA ni a los artículos 49 y 51 de los Estatutos de la UEFA, que prevén que la creación de una nueva competición paneuropea de fútbol entre clubes quede sometida a un sistema de autorización previa, en la medida en que dicha exigencia sea adecuada y necesaria a tal efecto, habida cuenta de las particularidades de la competición proyectada.

DOCUMENTACIÓN | Informes y sentencias relacionados con el caso de la Superliga

ESPECIAL IUSPORT SOBRE LA SUPERLIGA