



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.12.1999
COM(1999) 644 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO EUROPEO

**con la perspectiva de la salvaguardia de las estructuras deportivas actuales y del
mantenimiento de la función social del deporte en el marco comunitario**

- Informe de Helsinki sobre el deporte -

ÍNDICE

1. Introducción.....	3
2. La evolución del deporte en Europa puede conducir a un debilitamiento de su función educativa y social	3
3. La Comunidad, sus Estados miembros y el mundo del deporte deben reafirmar y reforzar su función educativa y social.....	4
3.1. Valorización del papel educativo del deporte.....	5
3.2. Lucha conjunta contra el fenómeno del dopaje.....	5
4. Clarificación del entorno jurídico del deporte.....	6
4.1. Multiplicación de los conflictos	6
4.2. Necesidad de esfuerzos convergentes	7
4.2.1. A nivel comunitario.....	8
4.2.2. A nivel nacional	9
4.2.3. A nivel de las organizaciones deportivas.....	10
5. Conclusión.....	10

1. INTRODUCCIÓN

"Recordando la declaración relativa al deporte anexa al Tratado de Amsterdam y reconociendo el papel que desempeña el deporte en el plano social", el Consejo Europeo reunido en Viena el 11 y el 12 de diciembre de 1998 invitó a "la Comisión a presentarle un informe en su reunión de Helsinki con la perspectiva de la salvaguardia de las estructuras deportivas actuales y de mantenimiento de la función social del deporte en el marco comunitario". El presente informe de la Comisión responde a la invitación del Consejo.

A raíz de esta invitación y de conformidad con la declaración de Amsterdam, se realizaron numerosas consultas (movimiento olímpico, federaciones deportivas, industrias del deporte, medios de comunicación, gobiernos e instituciones comunitarias), en particular con ocasión de los "Encuentros del deporte de la Unión Europea" organizados en Olimpia del 20 al 23 de mayo de 1999. El deporte es uno de los ámbitos de actividad que más afectan y acercan a los ciudadanos de la Unión Europea, con independencia de su edad y su origen social. Más de la mitad de estos ciudadanos practican regularmente una actividad deportiva, en uno de los 700 000 clubs que existen en la Unión o fuera de ellos. Cerca de 2 millones de educadores, monitores y voluntarios dedican su tiempo de trabajo o de ocio a la animación de la vida deportiva.

Esta función social, de interés general, del deporte se ha visto afectada desde hace varios años por la aparición de nuevos fenómenos de diferentes características, que en ocasiones menoscaban la ética y los principios de organización del deporte: la violencia en los estadios, la expansión de las prácticas de dopaje o la búsqueda de beneficios financieros rápidos en detrimento de una evolución más equilibrada del deporte.

El presente informe indica las vías que harían posible conciliar la dimensión económica del deporte con su dimensión popular, educativa, social y cultural.

2. LA EVOLUCIÓN DEL DEPORTE EN EUROPA PUEDE CONDUCIR A UN DEBILITAMIENTO DE SU FUNCIÓN EDUCATIVA Y SOCIAL

Aunque existen diferencias entre los diversos países de la Unión, la práctica y la organización del deporte tienen importantes características comunes que permiten hablar de un enfoque europeo del deporte basado en concepciones y principios comunes.

Desde hace algunos años, son varios los fenómenos que afectan al enfoque europeo del deporte:

- El incremento de la popularidad del deporte en términos de práctica y de espectáculo. Un total acumulado de 37 000 millones de telespectadores presenciaron los partidos del último Mundial de fútbol, es decir, cerca de 600 millones de telespectadores por partido.
- La internacionalización del deporte, con la multiplicación de competiciones internacionales. En 1999 se organizaron en territorio europeo 77 campeonatos del mundo y 102 campeonatos de Europa.

- El desarrollo sin precedentes de la dimensión económica del deporte, con el aumento espectacular de los derechos televisivos: los derechos televisivos negociados por el COI han pasado de los 441 millones de dólares de 1992 (Juegos de Barcelona) a los 1 318 millones previstos para los Juegos del año 2000 que tendrán lugar en Sydney.

Estos fenómenos aportan al deporte y a la sociedad elementos positivos. Por ejemplo, el número de empleos generados directa o indirectamente por el deporte ha aumentado en un 60% durante los 10 últimos años hasta alcanzar cerca de 2 millones. Pero debe reconocerse que estos fenómenos pueden ser también fuente de tensiones.

Una de las primeras manifestaciones de esta evolución es la sobrecarga de los calendarios de acontecimientos deportivos que, ligada a la necesidad de resultados exigidos por la presión de los patrocinadores, puede considerarse una de las causas de la expansión del dopaje.

Una segunda consecuencia es la multiplicación de acontecimientos deportivos lucrativos, que puede conducir a que la lógica comercial prime sobre la lógica deportiva y la función social del deporte.

Una tercera manifestación es la tentación de algunos operadores deportivos y de algunos grandes clubs de salirse del marco de las federaciones para explotar al máximo en su exclusivo provecho el potencial económico del deporte. Esta tendencia puede hacer tambalearse el principio de solidaridad financiera entre el deporte profesional y el deporte aficionado, y también el sistema de ascenso y descenso de categoría común a la mayor parte de federaciones.

Otra consecuencia observada: los peligros que corren los jóvenes que a una edad cada vez más temprana, y careciendo con frecuencia de formación profesional complementaria, son empujados al deporte de alta competición, con los riesgos que ello supone para su salud física y mental y su reconversión posterior.

3. LA COMUNIDAD, SUS ESTADOS MIEMBROS Y EL MUNDO DEL DEPORTE DEBEN REAFIRMAR Y REFORZAR SU FUNCIÓN EDUCATIVA Y SOCIAL

La Declaración sobre el deporte anexa al Tratado de Amsterdam "*pone de relieve la importancia social del deporte, y en particular su función a la hora de forjar una identidad y de unir a las personas*". Las actividades físicas y deportivas deben encontrar su sitio en el sistema educativo de cada Estado miembro.

Los valores que representan (igualdad de oportunidades, *fair play*, solidaridad, etc) deben también ser difundidos por las asociaciones deportivas. Al llegar a todas las clases sociales y todos los grupos de edad de la población, el deporte constituye un instrumento esencial de la integración social y de educación.

3.1. Valorización del papel educativo del deporte

El "Libro Blanco sobre la educación y la formación"¹ de la Comisión subraya que *"el conocimiento puede definirse como una acumulación de conocimientos fundamentales, conocimientos técnicos y aptitudes sociales"* centrados en *"las capacidades relacionales, trabajo en equipo, la capacidad de cooperar, la creatividad y la búsqueda de la calidad"*, valores todos ellos vehiculados por el deporte. Con este espíritu, los objetivos de la acción comunitaria, en el marco de sus programas educativos y de formación, podrían ser los siguientes:

- **mejorar**, sobre la base de los programas comunitarios, el lugar que ocupan el deporte y la educación física en las escuelas;
- **favorecer** la reconversión futura de los deportistas y su posterior reincorporación al mundo del trabajo;
- **favorecer** la aproximación de los sistemas de formación de dirigentes deportivos de cada Estado miembro.

Por otra parte, el Consejo de Europa ha subrayado con razón que el deporte representa también *"una tribuna ideal para la democracia social"*². Resulta, pues, de importancia que los programas comunitarios existentes puedan utilizar mejor el deporte en la lucha contra la exclusión, las desigualdades, el racismo y la xenofobia.

Además, la violencia que en ocasiones se desarrolla durante los acontecimientos deportivos es inaceptable. Dentro del objetivo de la Unión Europea de ofrecer a sus ciudadanos un elevado nivel de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia, las autoridades competentes deberán intensificar su cooperación para impedir este tipo de violencia.

3.2. Lucha conjunta contra el fenómeno del dopaje

El Consejo europeo de Viena quiso subrayar también *"su preocupación por la amplitud del fenómeno del dopaje en el deporte y por la gravedad de esta práctica"*. El Consejo mencionó la necesidad de una movilización a escala de la Unión europea e invitó a los Estados miembros y a la Comisión *"a examinar las medidas que podrían tomarse para luchar contra esta lacra"* en relación con los organismos deportivos.

Las acciones emprendidas por la Comisión³ en estrecha colaboración con los Estados miembros, se han orientado hacia una triple dirección:

- **Solicitar** el dictamen del Grupo Europeo de Ética. Dicho dictamen sugiere una serie de pistas que las autoridades públicas y las organizaciones deportivas podrían explorar.

¹ "Enseñar y aprender - Hacia la sociedad del conocimiento" Libro Blanco de la Comisión sobre la educación y la formación, OPOCE, Luxemburgo, 1995.

² *"Cohésion sociale et sport"* Clearing House - Division Sport du Conseil de l'Europe - CDDS, Estrasburgo marzo de 1999.

³ "Plan de apoyo comunitario en la lucha contra el dopaje en el deporte", COM (1999)643 de 1.12.99.

- **Cooperar** con el movimiento olímpico para crear la Agencia Mundial de Lucha contra el Dopaje y conseguir que trabaje en condiciones de independencia y transparencia.
- **Aplicar** los instrumentos comunitarios con el fin de completar y reforzar las acciones ya realizadas por los Estados miembros en los ámbitos de la investigación, la salud pública, la educación y la juventud y también de la cooperación tal como está prevista en el marco del tercer pilar. Aún deben proseguirse los trabajos encaminados a mejorar la coordinación legislativa.

Pero estas acciones seguirán siendo ineficaces si las autoridades públicas y las organizaciones deportivas no abordan las causas de fondo que explican el aumento del dopaje. De la evolución general del deporte depende también la evolución de la lucha contra el dopaje.

4. CLARIFICACIÓN DEL ENTORNO JURÍDICO DEL DEPORTE

Como subrayan las conclusiones de los Encuentros del Deporte de la Unión europea organizados en Olimpia por la Comisión en mayo de 1999, *"el deporte debe estar en condiciones de asimilar el nuevo marco comercial en el que tiene que moverse, sin que ello le haga perder ni su identidad ni su autonomía, que hacen resaltar las funciones que cumple en los ámbitos social, cultural, sanitario o educativo."*

Aunque el Tratado no contiene disposiciones específicas en relación con el deporte, la Comunidad debe velar por que las iniciativas de las autoridades públicas nacionales o de las organizaciones deportivas sean conformes al Derecho comunitario, incluido el derecho de competencia, y respeten los principios del mercado interior (libertad de circulación de los trabajadores por cuenta ajena, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, etc.).

A este respecto podrían resultar útiles medidas de acompañamiento, de coordinación o de interpretación a escala comunitaria, como por ejemplo en el ámbito de la lucha contra el dopaje. Deberían tener por objeto reforzar la seguridad jurídica de las actividades deportivas y su función social en el marco comunitario. En cambio, en el estado actual de las competencias de la Comunidad, no podrían plantearse programas de intervención o de apoyo a gran escala ni la aplicación de una política comunitaria del deporte.

4.1. Multiplicación de los conflictos

Los cambios económicos que se han producido en el ámbito deportivo y las respuestas que las diferentes autoridades públicas y organizaciones deportivas han aportado a los problemas que dichos cambios plantean no permiten garantizar a priori que puedan salvaguardarse las estructuras actuales del deporte y su función social. La multiplicación de los procedimientos jurisdiccionales revela la existencia de tensiones cada vez más fuertes.

- Algunos clubs no están conformes con la venta colectiva de los derechos televisivos. Se han presentado varias denuncias ante los tribunales nacionales, y las sentencias pronunciadas a escala nacional llegan a conclusiones divergentes. La cuestión de la venta colectiva se plantea también en algunos asuntos pendientes ante la Comisión.

- La sentencia Bosman, dictada por el Tribunal de Justicia en diciembre de 1995 sobre la base del principio de la libre circulación de los trabajadores, ha tenido importantes repercusiones en la organización del deporte en Europa. Ha contribuido significativamente a la eliminación de algunos abusos y a la movilidad de los deportistas. No obstante, las federaciones deportivas -que por otra parte no han establecido un nuevo sistema alternativo al que fue condenado por el Tribunal- consideran que la sentencia ha repercutido en el equilibrio económico entre los clubs y los jugadores y ha ocasionado problemas en cuanto a la formación de los jóvenes en los clubs. Algunos clubs que habían creado centros de formación de deportistas profesionales se han quedado sin sus mejores elementos y sin poder obtener ningún tipo de compensación por su inversión en formación.
- Existen en la Unión Europea diferencias de legislación fiscal y, en consecuencia, diferentes imposiciones de los deportistas profesionales o de los clubs deportivos. Esta situación provoca desigualdades entre países y clubs y contribuye a un fenómeno de puja financiera desenfrenada.
- Varios países de la Unión Europea han anunciado recientemente medidas destinadas a limitar o acotar los efectos de la comercialización del deporte. Si bien estas medidas son a todas luces positivas para la salvaguardia de los principios y de la función social del deporte, pueden incrementar las disparidades entre los países dentro de la Unión europea y crear problemas relacionados con el Derecho comunitario.
- Algunas denuncias se refieren también a la cuestión del monopolio que poseen las federaciones en cuanto a la organización de competiciones deportivas, así como a la posesión de varios clubs por un mismo propietario ("*multiple ownership*"), a las normas relativas a la territorialidad del deporte, a los estatutos de los clubs profesionales y a determinadas operaciones comerciales realizadas por las federaciones.

En cambio, se han adoptado a nivel comunitario otras medidas que, respetando el principio de subsidiariedad, tienen como resultado la creación de un entorno jurídico más seguro y la preservación de la dimensión de interés general que representa el deporte. El ejemplo más claro es la Decisión adoptada con ocasión de la revisión en 1997 de la Directiva "Televisión sin fronteras". El texto revisado establece que los Estados miembros pueden adoptar medidas destinadas a garantizar el acceso del gran público a los acontecimientos deportivos de mayor importancia.

4.2. Necesidad de esfuerzos convergentes

Si bien parece deseable, tal como manifiesta el Consejo Europeo, y también el Parlamento Europeo⁴ y el Comité de las Regiones⁵, preservar la función social del deporte y las estructuras actuales de la organización del deporte en Europa, resulta necesario un nuevo enfoque de las cuestiones deportivas tanto a nivel de la Unión europea como al de los Estados miembros, dentro del respeto del Tratado, y en particular el principio de subsidiariedad y de la autonomía de las organizaciones deportivas.

⁴ Resolución sobre la función de la Unión Europea en el ámbito del deporte, DO C 200 de 30. 6.1997.

⁵ Dictamen del CdR sobre "El modelo europeo de deporte", CdR 37/99 de 15.9.1999.

Este nuevo enfoque consiste en preservar los valores tradicionales del deporte y, al mismo tiempo, integrarse en un entorno económico y jurídico cambiante. Tiene por objeto entender el deporte de manera global y coherente. Esta visión de conjunto supone una mayor concertación entre los diferentes agentes (mundo del deporte, Estados miembros y Comunidad europea) a cada nivel de intervención. Debería permitir clarificar, a cada nivel, el entorno jurídico en que se mueven los operadores deportivos.

Para la aplicación de este nuevo enfoque, la contribución de la Unión europea constituye un elemento indispensable, habida cuenta de la creciente internacionalización del deporte y del impacto directo de las políticas comunitarias sobre el deporte europeo.

4.2.1. *A nivel comunitario*

El sector del deporte, por lo que se refiere a las actividades económicas que genera, está sometido, como los demás sectores de la economía, a las normas del Tratado CE. La aplicación de las normas de competencia del Tratado al sector del deporte debe tener en cuenta las especificidades del mismo, y en particular la interdependencia entre la actividad deportiva y las actividades económicas que genera, así como el principio de la igualdad de oportunidades y el de la incertidumbre de los resultados.

En la perspectiva de un entorno jurídico mejor definido, es posible presentar ejemplos, sin perjuicio de las conclusiones que la Comisión pudiera extraer del análisis profundo de cada asunto, de prácticas de las organizaciones deportivas.

4.2.1.1. Prácticas a las que no afectan las normas de competencia

Podrían no verse afectados por las normas de competencia los reglamentos de las organizaciones deportivas que establecen normas en las que un deporte no podría existir, o que son necesarias para su organización o para la organización de competiciones. Las normas inherentes al deporte son, ante todo, las "reglas del juego" cuyo objeto es no adular la competencia.

4.2.1.2. Prácticas en principio prohibidas por las normas de competencia

Se trata de prácticas restrictivas en el marco de las actividades económicas generadas por el deporte. Pueden consistir, en concreto, en obstaculizar las importaciones paralelas de productos deportivos o en vender entradas a los estadios con discriminación de los no residentes en un Estado miembro respecto a los residentes en dicho Estado.

Deben prohibirse los acuerdos de patrocinio (*sponsoring*) cuando copan un mercado impidiendo sin razón objetiva la participación de otros proveedores. También podrían prohibirse, con independencia de la nacionalidad del jugador de que se trate, los sistemas de fichajes internacionales basados en indemnizaciones calculadas arbitrariamente, sin relación alguna con los costes de formación.

Por último, es probable que deba prohibirse asimismo la práctica de una organización deportiva que utilice su poder de reglamentación para excluir del mercado, sin razón objetiva, a agentes económicos que aun respetando las normas de calidad o de seguridad justificadas, no pueden obtener de la organización un certificado de calidad de sus productos.

4.2.1.3. Prácticas que pueden quedar exentas de las normas de competencia

- La sentencia *Bosman* antes citada consideró legítimos los objetivos de mantener un equilibrio entre los clubs, preservando cierta igualdad de oportunidades y la incertidumbre de los resultados, y de fomentar el fichaje y la formación de jugadores jóvenes. Por lo tanto, los acuerdos entre clubs profesionales o las decisiones de sus asociaciones que estén destinados, efectivamente, a alcanzar estos dos objetivos podrían quedar exentos. Asimismo, también podrían quedar exentos un sistema de fichajes o de contratos tipo basado en indemnizaciones calculadas objetivamente en relación con los costes de formación, o una exclusividad en los derechos de retransmisión deportiva, limitada en su duración y alcance. Es evidente que en este contexto hay que respetar también las demás disposiciones del Tratado, en particular las que garantizan la libertad de circulación de los deportistas profesionales.
- Podrían autorizarse también los acuerdos de patrocinio (*sponsoring*) a partir de una licitación con criterios de selección transparentes y no discriminatorios y por una duración breve.
- Las posibles exenciones concedidas en el caso de venta en común de los derechos de radiodifusión deben tomar en consideración los beneficios para el consumidor y el carácter proporcional de la restricción de competencia en relación con el objetivo legítimo que se pretende alcanzar. En este contexto, convendrá también examinar en qué medida puede establecerse un vínculo entre la venta en común de los derechos y la solidaridad financiera entre el deporte profesional y el aficionado, los objetivos de formación de deportistas jóvenes y los de promoción de las actividades deportivas entre la población. No obstante, en materia de cesión de derechos de radiodifusión de acontecimientos deportivos, debería poder prohibirse una exclusividad que, por su duración y/o alcance, condujera al mercado.

4.2.2. A nivel nacional

Las autoridades públicas nacionales deberían emprender también una acción de clarificación de las normas de derecho con el fin de salvaguardar las estructuras actuales y la función social del deporte.

Un medio de salvaguardar las estructuras federativas nacionales podría consistir en que fueran reconocidas por ley en cada Estado de la Unión. Otros medios podrían ser los acuerdos de cooperación entre el Estado y las federaciones deportivas y la concesión a las federaciones deportivas representativas de un estatuto específico que podría inspirarse en el de las asociaciones profesionales. Asimismo, deberían examinarse, desde un punto de vista legal, el estatuto jurídico de los clubs, su compra o la entrada en su capital de grupos comerciales o financieros.

4.2.3. *A nivel de las organizaciones deportivas*

La clarificación del entorno jurídico del deporte requiere también de las federaciones un esfuerzo de precisión sobre su misión y sus estatutos. La organización piramidal del deporte en Europa sitúa a las federaciones deportivas en una situación práctica de "monopolio". La existencia de varias federaciones de una misma disciplina podría crear importantes conflictos. En efecto, la organización de campeonatos nacionales y la selección de atletas nacionales y de equipos nacionales para las competiciones internacionales presuponen con frecuencia la existencia de una única organización que federe al conjunto de asociaciones deportivas y de competidores de una misma disciplina.

Convendría que las federaciones ejercieran también misiones como la promoción del deporte aficionado y profesional y un cometido de integración social (jóvenes, personas con discapacidad, etc.). Sus estatutos deberían referirse explícitamente a estas misiones. Estas responsabilidades deberían traducirse efectivamente en la práctica en mecanismos financieros de solidaridad interna y en la relación estructural y solidaria entre deporte de competición y deporte aficionado. Para las operaciones que conlleven una dimensión económica, deberían poder plantear los principios de transparencia y de acceso equilibrado al mercado, de redistribución efectiva y demostrada y de clarificación de los contratos, preservando en todo momento la "especificidad del deporte".

Cabe subrayar que las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado no se oponen, por lo general, a las medidas reglamentarias de las asociaciones deportivas a condición de que dichas medidas sean objetivamente justificadas, no discriminatorias, necesarias y proporcionales.

Por otra parte, deberían buscarse, en cooperación con las federaciones deportivas, soluciones alternativas a los sistemas de fichajes condenados en la sentencia Bosman.

5. CONCLUSIÓN

A la pregunta: ¿puede la Comisión garantizar que la evolución actual que se observa en el deporte no va a ir en detrimento de las estructuras actuales y de la función social del deporte?, la respuesta de la Comisión es claramente: no. En efecto, debe recordarse que el Tratado no otorga competencias directas a la Comisión en materia de deporte.

La salvaguardia de las estructuras deportivas actuales y el mantenimiento de la función social del deporte necesitan un nuevo enfoque de las cuestiones relativas al deporte. Un enfoque que supone, ante todo, que los diferentes operadores respeten un conjunto de valores y principios deportivos comunes:

- La Unión europea reconoce el papel eminente que desempeña el deporte en la sociedad europea y atribuye la máxima importancia al mantenimiento su función de integración social, de educación y de contribución a la salud pública, y a la función de interés general ejercida por las federaciones.

- La integridad y la autonomía del deporte deben preservarse. La adquisición de clubs deportivos por entidades comerciales (grupos de comunicación, etc), en caso de ser admitida, debe quedar inscrita en un marco claro, en aras del mantenimiento de las estructuras y de la ética deportivas.
- El sistema de ascenso/descenso de categoría constituye una marca identificativa del deporte europeo. Este sistema ofrece más oportunidades a los clubs pequeños o medios y valoriza el mérito deportivo.
- El dopaje y el deporte son antinómicos. La lucha contra el dopaje no puede admitir la más mínima tolerancia.
- El "comercio" de deportistas jóvenes debe combatirse. Todo deportista joven formado por un club para la alta competición debe recibir una formación profesional complementaria a su formación deportiva.

Sobre la base de estos principios, debe establecerse una nueva cooperación, a partir de iniciativas convergentes, entre las instituciones europeas, los Estados miembros y las organizaciones deportivas, con el fin de estimular la promoción del deporte en la sociedad europea, y que respete los valores del deporte, la autonomía de las organizaciones deportivas y el principio de subsidiariedad.

Si las federaciones, estados miembros y la Comunidad europea actuaran aisladamente, esta ausencia de coordinación entre los diferentes agentes del deporte podría poner en peligro los principios comunes. En cambio, los esfuerzos convergentes de la Comunidad europea, de los Estados miembros y de las federaciones deportivas podrían contribuir eficazmente a promover en Europa un deporte fiel a su papel social, permitiendo a la vez a su organización asimilar los nuevos condicionantes económicos.