



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SZPUNAR
presentadas el 9 de marzo de 2023¹

Asunto C-680/21

UL,
SA Royal Antwerp Football Club
contra
Union royale belge des sociétés de football association ASBL,
coadyuvante:
Union des associations européennes de football (UEFA)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas, Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Artículo 45 TFUE — Libre circulación de los trabajadores — Artículo 165 TFUE — Deporte — Reglamentos de la UEFA y de las federaciones nacionales de fútbol asociadas — Jugadores formados localmente»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial, que tiene por objeto la interpretación de los artículos 45 TFUE y 101 TFUE, se ha planteado en un litigio entre, UL, un jugador de fútbol, y el Royal Antwerp Football Club (en lo sucesivo, «Royal Antwerp»), por una parte, y la Union royale belge des sociétés de football association (Real Federación Belga de Fútbol; en lo sucesivo, «URBSFA») y la Union des associations européennes de football (Unión de Federaciones Europeas de Fútbol; en lo sucesivo, «UEFA»), por otra parte, que versa sobre la anulación de un laudo arbitral por el que se desestimó una demanda de nulidad e indemnización presentada por UL y el Royal Antwerp con respecto a un conjunto de normas publicadas por la URBSFA, la UEFA y las demás federaciones nacionales de fútbol miembros de la UEFA.

2. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se limitan al aspecto del presente asunto que está relacionado con la libre circulación de los trabajadores reconocida en el artículo 45 TFUE. Las normas controvertidas se refieren a los llamados «jugadores formados localmente» (en lo sucesivo, «JFL»), es decir, jugadores formados en un club o en la federación nacional de fútbol a la que dicho club pertenece. Se trata de determinar, en esencia, si la inclusión obligatoria de un determinado número de JFL en una determinada lista constituye una restricción injustificada de la libre circulación de los trabajadores que garantiza el artículo 45 TFUE.

¹ Lengua original: inglés.

3. En las presentes conclusiones, sostendré que el artículo 45 TFUE (únicamente) se opone a las normas controvertidas en la medida en que se apliquen a jugadores no procedentes del club específico de que se trate. Nadie quiere un fútbol aburrido,² que es la razón por la cual pueden aceptarse, en mi opinión, algunas restricciones a la citada disposición fundamental.

II. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

A. Las partes del litigio

4. UL es un jugador de fútbol, nacido en 1986, nacional de un tercer país y de Bélgica. Desarrolla su actividad profesional en Bélgica desde hace muchos años. Jugó durante varios años en el Royal Antwerp, un club de fútbol profesional con sede en Bélgica y actualmente juega en otro club de fútbol profesional de Bélgica.

5. La UEFA es una asociación que se rige por el Derecho suizo, con sede en Nyon (Suiza). Se fundó en 1954 con el fin, entre otros, de organizar todos los aspectos relacionados con el fútbol, supervisar y controlar el desarrollo del fútbol en todas sus formas y preparar y organizar competiciones y torneos de fútbol a nivel europeo. Está integrada por cincuenta y cinco federaciones nacionales de fútbol, cuyos miembros incluyen clubes de fútbol profesional. Su órgano supremo es el Congreso, que reúne a todos sus miembros. Su órgano ejecutivo es el Comité Ejecutivo, cuyos miembros son elegidos por el Congreso, por European Leagues [Ligas Europeas (EL)], que es, por su parte, una asociación establecida en Suiza que representa a treinta y siete ligas nacionales de treinta Estados distintos, y por la Association européenne des clubs [Asociación de Clubes Europeos AEC]), que es un órgano de representación de los clubes de fútbol.

6. La URBSFA es una asociación sin ánimo de lucro que se rige por el Derecho belga y está reconocida por la Fédération Internationale de football association [Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA)], por la UEFA, de la que es miembro, y por el Comité Olympique et Interfédéral Belge [Comité Olímpico e Interfederal Belga (COIB)]. Su finalidad es garantizar la organización deportiva y administrativa del fútbol profesional y aficionado en Bélgica, así como su promoción.

B. Disposiciones controvertidas

1. UEFA

7. El 2 de febrero de 2005, el Comité Ejecutivo de la UEFA adoptó una serie de normas que exigen a los clubes de fútbol profesional participantes en las competiciones entre clubes de la UEFA inscribir un máximo de veinticinco jugadores en la plantilla, la cual ha de incluir también un número mínimo de JFL. La UEFA define a los JFL como jugadores que, con independencia de su nacionalidad, han sido formados por su club o por otro club de la misma federación nacional, durante al menos tres años, entre los quince y los veintiún años de edad. El 21 de abril de 2005, la norma sobre JFL fue aprobada en el Congreso de Tallin por las cincuenta y dos federaciones

² Aunque los aficionados incondicionales, como Nick Hornby en su novela *Fever Pitch* de 1992, pueden afirmar que «quejarse de un fútbol aburrido es algo parecido a lamentar el triste final del Rey Lear: en cierto modo, no tiene sentido», véase la edición de Penguin Books, 2000, p. 127.

miembros de la UEFA, entre ellas la URBSFA. A partir de la temporada 2008/2009, el Reglamento de la UEFA exige a los clubes participantes en una de sus competiciones incluir al menos ocho JFL en una lista de veinticinco jugadores como máximo. De estos ocho jugadores, al menos cuatro deben haber sido formados en el club en cuestión.

2. URBSFA

8. Las normas pertinentes del Reglamento federal de la URBSFA disponen que los clubes de fútbol participantes en las divisiones de fútbol profesional 1A y 1B han de presentar *listas* con un máximo de veinticinco jugadores, entre los cuales deberán figurar, al menos, ocho jugadores formados en clubes belgas (es decir, jugadores que hayan pertenecido a un club belga durante tres temporadas completas como mínimo antes de cumplir veintitrés años de edad). Además, al menos tres de estos ocho jugadores deben haber pertenecido a un club belga durante tres temporadas como mínimo antes de cumplir veintiún años.³

9. Por otra parte, en lo que respecta a las *relaciones de jugadores del partido*, los clubes deben recurrir a los jugadores que figuran en la lista antes mencionada y han de incluir al menos seis jugadores que hayan pertenecido al club durante tres temporadas completas como mínimo antes de cumplir veintitrés años, dos de ellos antes de cumplir veintiún años.⁴

10. En ambos casos, si no se cumplen estos mínimos, esos jugadores no podrán ser sustituidos por otros que no cumplan los requisitos pertinentes.

C. Litigio principal

11. El 13 de febrero de 2020, UL presentó una demanda ante la Cour belge d'arbitrage pour le sport (Tribunal de Arbitraje Deportivo, Bélgica) en la que solicitó, entre otras cosas, que se declarase la ilegalidad de las normas sobre JFL establecidas por la UEFA y la URBSFA, ya que infringían el artículo 45 TFUE,⁵ y se le concediera la indemnización correspondiente por los daños que se le habían causado. Royal Antwerp intervino después voluntariamente en el procedimiento solicitando también indemnización por los daños causados por dichas normas. La UEFA no fue parte en el procedimiento arbitral.

12. Mediante laudo arbitral dictado el 10 de julio de 2020, el Tribunal de Arbitraje Deportivo declaró que estas pretensiones eran inadmisibles en la medida en que se referían a las normas sobre JFL establecidas por la UEFA y eran admisibles pero infundadas en la medida en que se referían a las normas establecidas por la URBSFA.

13. En cuanto a las normas adoptadas por la URBSFA, el Tribunal de Arbitraje Deportivo consideró, fundamentalmente, que no eran contrarias a la libre circulación de trabajadores garantizada por el artículo 45 TFUE, puesto que eran aplicables de forma indistinta, no generaban ninguna discriminación por razón de la nacionalidad y, en cualquier caso, estaban justificadas por objetivos legítimos y no eran desproporcionadas con respecto a ellos.⁶

³ Así resulta de la lectura conjunta de los antiguos artículos P.335.11 y P.1422 y los actuales artículos B4.112 y B6.109 del Reglamento federal de la URBSFA.

⁴ Así resulta del antiguo artículo P.1422 y del actual artículo B6.109 del Reglamento federal de la URBSFA.

⁵ Así como el artículo 101 TFUE.

⁶ Asimismo, ese Tribunal de Arbitraje Deportivo belga estimó que no se infringía el artículo 101 TFUE.

14. En consecuencia, el Tribunal de Arbitraje Deportivo belga desestimó las pretensiones de indemnización de UL y Royal Antwerp.

15. El 1 de septiembre de 2020, UL y Royal Antwerp presentaron una demanda ante el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas, Bélgica) en la que solicitaron la anulación del laudo arbitral basándose en que era contrario al orden público de conformidad con el artículo 1717 del Code judiciaire (Código Judicial) belga.

16. En apoyo de sus pretensiones, los demandantes alegan, en esencia, que las normas sobre JFL de la UEFA y de la URBSFA vulneran la libre circulación de los trabajadores que prevé el artículo 45 TFUE, ya que restringen tanto la posibilidad de que un club de fútbol profesional como el Royal Antwerp ficle jugadores que no cumplan el requisito de arraigo local o nacional establecido en dichas normas y los alinee en un partido como la posibilidad de que un jugador como UL sea fichado y alineado por un club respecto del cual no pueda invocar ese arraigo.

17. El 9 de noviembre de 2021, la UEFA presentó una demanda de intervención voluntaria en el procedimiento, que fue admitida mediante resolución de 26 de noviembre de 2021.

18. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional indica, en primer lugar, que el laudo arbitral cuya anulación se solicita se basó (i) en la inadmisibilidad parcial de las pretensiones de UL y Royal Antwerp y en la desestimación de las demás pretensiones por infundadas y (ii) en la interpretación y aplicación de dos disposiciones del Derecho de la Unión, a saber, los artículos 45 TFUE y 101 TFUE, cuya eventual inobservancia podría constituir, en su caso, una violación del orden público en el sentido del artículo 1717 del Código Judicial belga, a la luz de su naturaleza y de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.

19. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente considera que, para poder dictar sentencia, necesita que el Tribunal de Justicia le proporcione aclaraciones sobre la interpretación de los artículos 45 TFUE y 101 TFUE. Ese órgano jurisdiccional alberga dudas acerca del efecto restrictivo de dichas normas en la libre circulación de los trabajadores y en la competencia, y si están justificadas y son adecuadas, necesarias y proporcionadas con respecto a los objetivos que persiguen. En este contexto, el tribunal remitente cita, entre otras cosas, un comunicado de prensa publicado por la Comisión Europea y un estudio realizado en nombre de esa institución, de los que se desprende (i) que tales normas tienen o pueden tener efectos restrictivos en la libre circulación de los trabajadores y (ii) que la proporcionalidad de estos efectos frente a los muy escasos beneficios resultantes, teniendo en cuenta que parece posible adoptar medidas alternativas menos restrictivas, es objeto de un examen detallado, en particular en el marco del procedimiento por incumplimiento incoado por dicha institución.⁷

⁷ Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si cabe considerar que las reglas en materia de JFL constituyen un acuerdo entre empresas, una decisión de una asociación de empresas o una práctica concertada en el sentido del artículo 101 TFUE, apartado 1.

D. Cuestiones prejudiciales

20. En estas circunstancias, el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas), mediante resolución de 15 de octubre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 11 de noviembre de 2021, planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «(1) ¿Debe interpretarse el artículo 101 TFUE en el sentido de que se opone al plan relativo a los “JFL” adoptado el 2 de febrero de 2005 por el Comité Ejecutivo de la UEFA, aprobado por las 52 asociaciones miembros de la UEFA en el Congreso celebrado en Tallin el 21 de abril de 2005 y ejecutado mediante reglamentos adoptados tanto por la UEFA como por sus federaciones miembros?
- (2) ¿Deben interpretarse los artículos 45 TFUE y 101 TFUE en el sentido de que se oponen a la aplicación de las normas relativas a la inscripción y alineación en la relación de jugadores del partido de los jugadores formados localmente, formalizadas por los artículos P.335.11 y P.1422 del Reglamento federal de la URBSFA y retomadas en los artículos B4.1[12] del título 4 y B6.109 del título 6 del nuevo reglamento de la URBSFA?»

21. UL, Royal Antwerp, la URBSFA, la UEFA, los Gobiernos belga, griego, polaco, portugués, rumano y sueco y la Comisión presentaron observaciones escritas. UL, Royal Antwerp, la URBSFA, la UEFA, los Gobiernos polaco, rumano y sueco, así como la Comisión participaron en la vista que se celebró el 15 de noviembre de 2022.

III. Apreciación

22. El órgano jurisdiccional remitente solicita orientación acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las normas sobre JFL de la UEFA (primera cuestión) y de la URBSFA (segunda cuestión). Curiosamente, la primera cuestión prejudicial, a diferencia de la segunda, no hace referencia al artículo 45 TFUE.

23. En las presentes conclusiones, ha de examinarse si el artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de normas, como las contenidas en el Reglamento de la URBSFA pertinente, relativas a la inclusión en la relación de jugadores del partido y la alineación de JFL. Dado que el citado Reglamento de la URBSFA se basa en gran parte en las normas de la UEFA, examinaré también estas últimas en las presentes conclusiones.

24. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende, en esencia, que se dilucide si el artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de las normas sobre JFL adoptadas por la UEFA y la URBSFA.

A. Admisibilidad

25. La URBSFA sostiene que debe declararse la inadmisibilidad de las dos cuestiones prejudiciales, puesto que carecen de interés para los demandantes del litigio principal y son de carácter hipotético. Aduce asimismo que el litigio principal presenta una dimensión meramente nacional, habida cuenta de la nacionalidad de UL, el lugar de establecimiento de Royal Antwerp y el ámbito territorial de las normas controvertidas, siendo así que el órgano jurisdiccional remitente ha de dictar únicamente una resolución *inter partes*.

26. La UEFA considera que debe declararse la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas, puesto que el órgano jurisdiccional remitente no ha expuesto con suficiente detalle el contexto fáctico y jurídico en que las planteó, en particular la identidad de las diversas federaciones nacionales de fútbol que han adoptado normas sobre JFL y el contexto real de tales normas. Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente no ha acreditado el carácter transnacional de la controversia objeto del procedimiento principal. Además, dado que la resolución de remisión prejudicial se adoptó antes de oír a la UEFA, la presentación insuficientemente detallada y precisa del contexto fáctico y jurídico del asunto ha impedido a la UEFA ejercer sus derechos.

27. En el mismo sentido, el Gobierno rumano y la Comisión coinciden con la URBSFA y la UEFA en que la cuestión relativa a la interpretación del artículo 45 TFUE se ha planteado sin que exista un elemento extranjero o externo en el procedimiento principal y sin que el órgano jurisdiccional remitente haya indicado que dicha interpretación responde a una necesidad inherente a la solución de este procedimiento, pese al carácter meramente interno del litigio.

28. Aunque entiendo las objeciones descritas en los puntos precedentes,⁸ estimo que son admisibles las cuestiones prejudiciales en el presente asunto.

29. El punto de partida para analizar una excepción de inadmisibilidad de un asunto porque se alega que se trata de una situación meramente interna es la sentencia Ullens de Schooten del Tribunal de Justicia,⁹ en la que se resumieron y clasificaron con claridad los cuatro supuestos en que los asuntos derivados de una situación meramente interna son, no obstante, admisibles en el marco de un procedimiento prejudicial. Uno de estos supuestos se da cuando no cabe excluir que nacionales establecidos en otros Estados miembros hubieran estado o estuvieran interesados en hacer uso de la libertad de que se trate para ejercer actividades en el territorio del Estado miembro que aprobó la normativa nacional en cuestión y, por lo tanto, que esta normativa, aplicable indistintamente a los nacionales de ese Estado y a los nacionales de otros Estados miembros, pudiera producir efectos que no estuvieran circunscritos a ese Estado miembro.¹⁰ A este respecto, no cabe excluir que las disposiciones controvertidas disuadan a los futbolistas establecidos en otros Estados miembros de acceder al mercado belga.

30. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que, en el caso de autos, la competencia del órgano jurisdiccional remitente se circunscribe a determinar si el laudo arbitral ha vulnerado el orden público. Por definición, el órgano jurisdiccional remitente, en su apreciación, debe ir más allá de los hechos específicos del presente asunto, ya que las consideraciones de orden público trascienden necesariamente a los casos individuales.

31. Además, procede recordar que el objeto del presente asunto, a nivel nacional, no está constituido por la controversia entre UL y Royal Antwerp, sino por las disposiciones controvertidas de la UEFA y la URBSFA. La demanda de anulación del laudo arbitral, de la que conoce el órgano jurisdiccional remitente, no constituye una situación hipotética. El laudo arbitral se basa en la interpretación y aplicación del artículo 45 TFUE¹¹ por el Tribunal de Arbitraje Deportivo. El órgano jurisdiccional remitente afirma que está obligado a examinar la validez de esta interpretación y aplicación con vistas a dilucidar si el laudo es contrario al orden público. Así pues, el Tribunal de Arbitraje Deportivo ha aplicado el artículo 45 TFUE de un

⁸ Al fin y al cabo, UL y Royal Antwerp están ambos establecidos en Bélgica y, en este sentido, no existe un elemento transfronterizo.

⁹ Sentencia de 15 de noviembre de 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

¹⁰ Véase la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), apartado 50.

¹¹ Así como del artículo 101 TFUE.

modo que suscita dudas en el órgano jurisdiccional remitente. Ni el Tribunal de Arbitraje Deportivo belga ni, por extensión, el órgano jurisdiccional remitente están llamados a apreciar la situación específica de UL. Por el contrario, UL, apoyado posteriormente por Royal Antwerp, solicitó que se declarase la ilegalidad de las normas sobre JFL adoptadas por la UEFA y la URBSFA por infringir el Derecho de la Unión. Al analizar si procede anular el laudo arbitral que declaró la inexistencia de infracciones del Derecho de la Unión, la función del órgano jurisdiccional remitente consiste en examinar las disposiciones controvertidas en su conjunto y de forma general.

32. Por último, en cuanto a la alegación de la UEFA de que no fue oída antes de la adopción de la resolución de remisión al Tribunal de Justicia, basta señalar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no corresponde a este determinar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas de organización y procesales del Derecho nacional.¹²

33. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

B. Sobre el fondo

34. De conformidad con el artículo 45 TFUE, quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

35. Las actividades deportivas que forman parte de la vida económica están comprendidas en el ámbito de las libertades fundamentales del Tratado,¹³ lo que implica que los futbolistas profesionales que ejercen una actividad económica deben considerarse «trabajadores» a efectos del artículo 45 TFUE.¹⁴

36. Asimismo, y por lo que se refiere a las entidades que están sometidas al artículo 45 TFUE, es pacífico que dicho artículo se aplica a entidades privadas como la UEFA y la URBSFA que regulan colectivamente el trabajo por cuenta ajena.¹⁵

1. Disposiciones controvertidas

37. Considero útil, en este momento, hacer una breve recapitulación de las disposiciones controvertidas.

¹² Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 y C-191/97, EU:C:2000:199), apartado 29.

¹³ Véase también Forsthoff, U., y Eisendle, D., en Grabitz, E., Hilf, M., y Nettesheim, M. (eds.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., actualizado en mayo de 2022, C.H. Beck, Múnich, Art. 49 AEUV, punto 104.

¹⁴ Esto constituye jurisprudencia reiterada desde la sentencia de 14 de julio de 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115), apartado 13. Véase también la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 73. Con carácter general, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de «trabajador» posee un alcance autónomo y no debe interpretarse de forma restrictiva. Debe considerarse «trabajador» toda persona que ejerza una actividad real y efectiva, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Véase la sentencia de 19 de julio de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566), apartado 19 y jurisprudencia citada.

¹⁵ Esto constituye jurisprudencia reiterada desde la sentencia de 12 de diciembre de 1974, Walrave y Koch (36/74, EU:C:1974:140), apartado 17. Véanse también las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 82; de 13 de abril de 2000, Lehtonen y Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201), apartado 35, y de 16 de marzo de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143), apartado 30.

38. En el Reglamento de la UEFA, los JFL se definen como los jugadores que, con independencia de su nacionalidad, han sido formados por su club o por otro club de la misma federación nacional, durante al menos tres años, entre los quince y los veintiún años de edad. Además, con arreglo al Reglamento de la UEFA, los clubes participantes en una de las competiciones de la UEFA¹⁶ deben incluir al menos ocho JFL en una lista de veinticinco jugadores como máximo. Al menos cuatro de estos jugadores deben haber sido formados en el club en cuestión.

39. Con arreglo a las normas de la URBSFA, los clubes inscritos en una competición sometida a la jurisdicción de la URBSFA deben incluir un mínimo de ocho futbolistas que hayan jugado en ese club o en otro club belga durante, al menos, tres temporadas al cumplir veintitrés años de edad (tres de estos ocho, al cumplir veintiún años de edad) en una *lista* de veinticinco jugadores como máximo. Por otra parte, en relación con las *relaciones de jugadores del partido*, los clubes deben recurrir a los jugadores que figuran en esta lista y deben incluir al menos seis jugadores que hayan estado inscritos durante tres temporadas completas como mínimo antes de cumplir veintitrés años de edad, dos de ellos antes de cumplir veintiún años.

40. En ambos casos (tanto en el caso de la UEFA como en el caso de la URBSFA), si no se alcanzan estos mínimos, esos jugadores no podrán ser sustituidos por otros que no cumplan los requisitos pertinentes.

2. Restricción

41. A continuación, examinaré si las disposiciones controvertidas constituyen una restricción al artículo 45 TFUE.

42. UL y Royal Antwerp, así como la Comisión,¹⁷ opinan que las disposiciones controvertidas no solo afectan a la libre circulación de los trabajadores en la Unión, sino que también constituyen una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad. En cambio, la UEFA y la URBSFA sostienen que las disposiciones controvertidas se aplican indistintamente a todos los jugadores, con independencia de su nacionalidad, y que, además, no constituyen un obstáculo a la libre circulación de los jugadores.

43. A mi juicio, las disposiciones controvertidas pueden crear una discriminación indirecta contra los nacionales de otros Estados miembros. Es un hecho de la vida que, cuanto más joven sea un jugador, más probable es que resida en su lugar de origen.¹⁸ Por consiguiente, son los jugadores de otros Estados miembros los que necesariamente resultarán afectados de forma negativa por las disposiciones controvertidas.

44. Las disposiciones controvertidas, en efecto, constituyen un requisito que solo pueden cumplir quienes han estado presentes en un determinado lugar. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que una disposición nacional que establece una distinción basada en el criterio de la residencia implica el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los

¹⁶ Es decir, las cuatro competiciones siguientes: Liga de Campeones de la UEFA, Liga Europa, Liga Conferencia y Supercopa.

¹⁷ Que considera, no obstante, como se ha señalado antes, que la cuestión es inadmisibile por la supuesta inexistencia de un elemento transfronterizo.

¹⁸ No se niega con esto que existan jugadores que se desplazan al extranjero siendo muy jóvenes. Sin embargo, son solo una pequeña parte y constituyen una excepción, lo que demuestra la regla de que, cuanto más joven sea un jugador, más probable es que sea un jugador local.

nacionales de otros Estados miembros.¹⁹ En la misma línea, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que los requisitos de cualificación necesarios para el acceso a determinadas profesiones constituyen una restricción discriminatoria indirecta de la libre circulación de los trabajadores.²⁰ Las normas relativas a los JFL pueden restringir las posibilidades de que los jugadores ciudadanos de la Unión abandonen libremente un club de un Estado miembro para incorporarse a otro club de otro Estado miembro. Las disposiciones controvertidas, si bien están redactadas en términos neutrales, colocan a los jugadores locales en una posición de ventaja frente a los jugadores de otros Estados miembros.²¹

45. En cualquier caso, aunque se considerase que las disposiciones controvertidas no son discriminatorias indirectamente, *quod non*, sin duda constituyen una restricción (simple) a la libre circulación de los futbolistas. En relación con este extremo, cabe recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que las normas que impiden que, en los partidos del campeonato nacional, un club de baloncesto alinee a jugadores procedentes de otros Estados miembros cuando la transferencia se ha realizado después de una determinada fecha «constituyen un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores».²²

46. Desearía señalar incidentalmente que, a efectos de apreciar la existencia de una restricción, carece de pertinencia la definición de JFL empleada por la UEFA y la URBSFA, según la cual los JFL son los jugadores que proceden no solo de un club determinado, sino también de la liga nacional pertinente. En ambos casos, ocho jugadores no pueden proceder de un club de otro Estado miembro, mientras que diecisiete jugadores sí pueden. Sin embargo, la distinción entre jugadores del club y jugadores de la misma liga adquiere pertinencia a la hora de apreciar la proporcionalidad de las disposiciones controvertidas.

3. Justificación

47. Una restricción a la libre circulación de los trabajadores solo puede justificarse si, en primer lugar, se basa en uno de los motivos de justificación enumerados en el artículo 45 TFUE, apartado 3,²³ o en una razón imperiosa de interés general²⁴ y, en segundo lugar, respeta el

¹⁹ Véase, por ejemplo, en relación con el artículo 45 TFUE, la sentencia de 7 de mayo de 1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205), apartado 29 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, *Zawidzka-Łojek, A.*, «Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym — dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony», *System Prawa Unii Europejskiego*, vol. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, Varsovia, C.H. Beck, 2020, apartado 197.

²⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de octubre de 1987, *Heylens y otros* (222/86, EU:C:1987:442), apartados 9 a 11.

²¹ Véase, asimismo, en este sentido, *Kliesch, J.*, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 215, en relación con las normas de la UEFA.

²² Véase la sentencia de 13 de abril de 2000, *Lehtonen y Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201), apartado 49. En ella, el Tribunal cita expresamente su sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), apartados 99 y 100. Por otra parte, en su sentencia de 16 de marzo de 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143), apartado 35, el Tribunal de Justicia declaró que un convenio colectivo francés en virtud del cual un jugador «promesa» (un jugador de entre dieciséis y veintidós años) está obligado al término de su período de formación a celebrar un contrato como jugador profesional con el club que le ha formado, bajo obligación de indemnización, puede disuadir a ese jugador de ejercer su derecho a la libre circulación.

²³ Orden público, seguridad y salud públicas.

²⁴ El Tribunal de Justicia ha empleado, a lo largo de los años, distinta terminología para describir los motivos de justificación de carácter no económico, que la jurisprudencia ha desarrollado y sigue desarrollando. Véase *Martucci, F.*, *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, París, 2021, punto 261. Para simplificar, en las presentes conclusiones, emplearé la expresión «razón imperiosa de interés general».

principio de proporcionalidad, lo que implica que sea adecuada para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vaya más allá de lo necesario para lograrlo.²⁵

a) Sobre el artículo 165 TFUE

48. Dado que varias partes del procedimiento han invocado reiteradamente el artículo 165 TFUE a lo largo de sus alegaciones, procede formular algunos comentarios sobre este precepto en esta fase del análisis jurídico.

49. El artículo 165 TFUE, que fue introducido en los Tratados por el Tratado de Lisboa,²⁶ tiene por objeto tres cuestiones distintas, aunque interrelacionadas: la educación, la juventud y el deporte. Se divide en cuatro apartados. El apartado 1 establece el objetivo general y la *ratio* del artículo, que consiste en que la Unión contribuya a fomentar los aspectos europeos del deporte, teniendo en cuenta sus características específicas, sus estructuras basadas en el voluntariado y su función social y educativa. A continuación, el apartado 2 especifica a qué se encamina específicamente la acción de la Unión, con lo cual es imposible estar en desacuerdo:²⁷ desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad y la apertura en las competiciones deportivas y la cooperación entre los organismos responsables del deporte, y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas, especialmente la de los más jóvenes. El apartado 3 destaca la importancia de favorecer la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales, en particular con el Consejo de Europa.²⁸ Por último y de manera fundamental, el apartado 4 autoriza a las instituciones políticas de la Unión²⁹ «con arreglo al procedimiento legislativo ordinario» a «adopt[ar] medidas de fomento, con exclusión de toda armonización»³⁰ y al Consejo (en solitario), a propuesta de la Comisión, a adoptar recomendaciones.

1) Interpretación literal

50. Del tenor del artículo 165 TFUE se desprenden de modo directo las siguientes consideraciones.

51. En primer lugar, este precepto se dirige a la Unión y no a los Estados miembros u otras entidades públicas, y menos aún a entidades privadas. En segundo lugar, la formulación empleada («contribuir», «fomentar», «tener en cuenta», «desarrollo», «cooperación») es típica del Derecho indicativo no vinculante. En tercer lugar, el artículo 165 TFUE comprende los deportes de carácter profesional y de recreo, con independencia de si se practican en clubes o de forma individual.³¹ En

²⁵ Véanse fundamentalmente, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 104; de 16 de marzo de 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143), apartado 38, y de 10 de octubre de 2019, *Krah* (C-703/17, EU:C:2019:850), apartado 55.

²⁶ Sobre la génesis de esta disposición, véanse las conclusiones del Abogado General Rantos presentadas en el asunto *European Superleague Company* (C-333/21, EU:C:2022:993), punto 29.

²⁷ De los siete objetivos mencionados en este apartado, seis se refieren a la educación y solo uno al deporte.

²⁸ En la medida en que hace referencia al Consejo de Europa, esta disposición constituye una manifestación específica de la obligación general que incumbe a la Unión en virtud del artículo 220 TFUE, apartado 1, de establecer todo tipo de cooperación adecuada con el Consejo de Europa. Véanse asimismo mis conclusiones presentadas en el asunto *The English Bridge Union* (C-90/16, EU:C:2017:464), punto 33.

²⁹ A efectos de las presentes conclusiones, consideraré que las instituciones políticas de la Unión son la Comisión, el Consejo y el Parlamento.

³⁰ Ciertamente, se necesita un cierto tiempo para llegar a captar el sentido de esta disposición que, de manera orwelliana, permite a las instituciones políticas utilizar el procedimiento legislativo ordinario para adoptar [...] cualquier cosa menos legislación.

³¹ Véase también, en este sentido, Odendahl, K., en Pechstein, M., Nowak, C., y Häde, U., (eds.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, punto 9.

cuarto lugar, aunque la disposición hace referencia al procedimiento legislativo ordinario, el artículo 165 TFUE, apartado 4, *no* constituye una base jurídica que permita a las instituciones políticas adoptar actos vinculantes en el sentido del artículo 288 TFUE.³² Por lo tanto, el artículo 165 TFUE, apartado 4, no es más que una «falsa base jurídica», típica de una materia incluida en el ámbito de la política de la Unión sin que los Estados miembros, en su condición de dueños de los Tratados, estén dispuestos a conceder a la Unión ninguna potestad legislativa en la materia. Este último aspecto, por otra parte, se refleja ya en el artículo 2 TFUE, apartado 5, y el artículo 6 TFUE, letra e): en el ámbito del deporte, la «competencia» de la Unión no es de carácter legislativo, sino que se limita a «llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros».³³

2) Interpretación sistemática y teleológica

52. En lo que atañe a la ubicación del artículo 165 TFUE en la estructura del Tratado FUE, procede señalar que, al estar incluido en la tercera parte, título XII, del Tratado FUE,³⁴ el artículo 165 TFUE figura entre los otros ámbitos de la política de la Unión.

53. De ello cabe deducir las siguientes conclusiones.

54. En primer lugar, el artículo 165 TFUE no es una disposición de aplicación general en el sentido de la parte primera, título II, del Tratado FUE.³⁵ En segundo lugar, la UEFA y la URBSFA, como entidades privadas, en la medida en que regulan colectivamente el trabajo por cuenta ajena, ni persiguen ni ejecutan una política de la Unión. Esta actividad incumbe al legislador de la Unión (y a quienes transponen, aplican y ejecutan el Derecho derivado). En cambio, la UEFA y la URBSFA pretenden invocar un objetivo de política pública para justificar una restricción a una libertad fundamental. A efectos del presente asunto, estas asociaciones son comparables funcionalmente, no a una institución de la Unión que actúa³⁶ sobre la base del artículo 165 TFUE, sino a un Estado miembro que pretende justificar una restricción a una libertad fundamental. En otras palabras, en el caso de autos se trata de una integración *negativa*, en la que una entidad pretende restringir una libertad fundamental a fin de promover otra política que considera de mayor importancia. Esta otra política está comprendida en el ámbito del deporte. En tercer lugar, no corresponde ni a la UEFA ni a la URBSFA ejecutar la acción de la Unión conforme al artículo 165 TFUE. Estas son entidades privadas que desempeñan funciones económicas, además de las normativas. En cuarto lugar, las instituciones políticas de la Unión Europea son, por supuesto, libres de proclamar³⁷ —en su sabiduría— un modelo deportivo europeo sobre la base del artículo 165 TFUE o de otra forma. Esto no significa, sin embargo, que las funciones que incumben a las instituciones de la Unión se externalicen de una u otra forma a la UEFA o a la URBSFA. En quinto lugar, la UEFA y la URBSFA no pueden obtener un cheque en blanco, en relación con las restricciones de la libertad fundamental del artículo 45 TFUE,

³² Esto es, reglamentos, directivas y decisiones.

³³ Véanse el artículo 2 TFUE, apartado 5, y el artículo 6 TFUE, letra e). El artículo 2 TFUE, apartado 5, añade que tales acciones no sustituyen la competencia de los Estados miembros en esos ámbitos.

³⁴ Es decir, está colocado entre las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo y las relativas a la cultura.

³⁵ Este privilegio se reserva a materias que, evidentemente, los dueños de los Tratados consideran más importantes, tales como —por citar solo algunos ejemplos— la prohibición de la discriminación (artículos 8 TFUE y 10 TFUE), el medio ambiente (artículo 11 TFUE), la protección de los consumidores (artículo 12 TFUE) o la protección de datos (artículo 16 TFUE).

³⁶ Utilizo cuidadosamente el verbo «actuar» a falta de otro mejor, dado que, como se ha indicado antes, el artículo 165 TFUE no permite a las instituciones de la Unión legislar en el sentido propio del término.

³⁷ Desearía señalar, con carácter incidental, que obviamente las instituciones políticas han decidido no armonizar ni regular las cuestiones deportivas relacionadas con el mercado interior recurriendo al artículo 114 TFUE.

remitiéndose al artículo 165 TFUE. Las restricciones de esta libertad fundamental por entidades como la UEFA y la URBSFA deben apreciarse del mismo modo que todas las demás restricciones de acuerdo con los principios ordinarios.

3) *Incidencia en el presente asunto*

55. Todo lo anterior no significa que el valor jurídico del artículo 165 TFUE sea tan limitado³⁸ que carezca de toda incidencia en el presente asunto. En efecto, esta disposición resulta útil en dos aspectos: primero, para identificar un motivo que justifique una restricción del artículo 45 TFUE, la denominada razón imperiosa de interés general, y, segundo, para indicar qué es aceptable en la Unión a la hora de emplear el criterio de proporcionalidad.³⁹ Esto es, por otra parte, exactamente lo que el Tribunal de Justicia ha hecho en el pasado.⁴⁰

b) *Identificación de una razón imperiosa de interés general*

56. La UEFA y la URBSFA invocan fundamentalmente dos razones imperiosas de interés general distintas: promover la formación y contratación de jugadores jóvenes y mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos en las competiciones de los clubes de la UEFA y en las competiciones nacionales. Otra de las razones imperiosas de interés general invocadas es la protección de los jugadores jóvenes, ya que debe mantenerse su entorno social y familiar, y han de evitarse perturbaciones en su educación normal.

57. Procede señalar en relación con este extremo que el Tribunal de Justicia parece suponer que, cuando entidades como la UEFA y la URBSFA, que están sujetas al artículo 45 TFUE, pretenden invocar justificaciones de una restricción, la naturaleza pública o privada de las disposiciones impugnadas no tiene repercusión alguna en el alcance o en el contenido de dichas justificaciones.⁴¹

58. Comparto este punto de vista y entiendo el interés general en mantener un régimen uniforme en relación con el artículo 45 TFUE, con independencia de si las restricciones proceden de entidades públicas o privadas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que —a diferencia de un Estado miembro en su condición de ente público— las entidades privadas como la UEFA o la URBSFA persiguen objetivos de carácter económico en consonancia con sus respectivos fines.⁴² En ocasiones, tales objetivos pueden entrar en conflicto con objetivos públicos. Además, la UEFA y la URBSFA desempeñan tanto funciones normativas como funciones económicas. Dado que

³⁸ Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 165 TFUE, interpretado en relación con las normas del Tratado relativas a la ciudadanía, a saber, los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, se oponía a ciertas normas de una federación deportiva nacional que restringían la libre circulación. Véase la sentencia de 13 de junio de 2019, TopFit y Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

³⁹ A este respecto, puedo suscribir plenamente las conclusiones del Abogado General Rantos presentadas en el asunto European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993), punto 42, en las que afirmó que «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».

⁴⁰ Véase la sentencia de 16 de marzo de 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143), apartado 39. Véase, también, en el contexto de la libertad de establecimiento del artículo 49 TFUE, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), apartado 59, en la que el Tribunal de Justicia se limita a citar de forma genérica el artículo 165 TFUE antes de examinar el carácter restrictivo de una norma nacional que claramente estaba comprendida en el ámbito de las materias contempladas por el artículo 165 TFUE.

⁴¹ Véase la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 86.

⁴² Véase también Weatherill, S., *European Sports Law*, T.M.C. Asser, La Haya, 2007, p. 60, que observa que, si bien el enfoque del Tribunal de Justicia presenta «nitidez lógica», «no está claro cómo pueden replantearse adecuadamente los conceptos contenidos en el [artículo 45 TFUE, apartado 3,] para adaptarlos al sector privado» y reconoce el riesgo de que permitir que entidades privadas invoquen razones de justificación de carácter público «puede suponer una ampliación excesiva de las mismas».

estas funciones no están separadas, es inevitable que surjan conflictos de intereses. En otras palabras, la UEFA y la URBSFA actuarían irracionalmente si intentasen promover objetivos públicos directamente contrarios a sus intereses comerciales.

59. Cuando los Estados miembros pretenden justificar restricciones a una libertad fundamental, existe la presunción de que intentan promover efectivamente un interés general distinto del interés del mercado interior. No sucede lo mismo con una entidad privada, circunstancia que ha de tenerse en cuenta en el análisis que sigue. Por este motivo, prefiero los términos que el Tribunal de Justicia utilizó en su sentencia *Angonese*, en la que se refiere a un «objetivo legítimamente perseguido»,⁴³ sin especificar que dicho objetivo deba ser necesariamente de interés *general*. Y esta es la razón por la que es aún más importante analizar el elemento de interés *general* de las razones imperiosas invocadas por la UEFA y la URBSFA.

60. En lo que se refiere al deporte profesional, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de declarar que, habida cuenta de la considerable importancia social que revisten dentro de la Unión la actividad deportiva y, más especialmente, el fútbol, ha de reconocerse que el objetivo consistente en alentar la contratación y la formación de los nuevos jugadores es legítimo.⁴⁴ Lo mismo ocurre con el objetivo de mantener un equilibrio entre los clubes, preservando cierta igualdad de oportunidades y la incertidumbre de los resultados.⁴⁵

c) *Proporcionalidad*

61. Asimismo, las disposiciones impugnadas han de respetar el principio de proporcionalidad, lo que implica que deben ser adecuadas para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización de los objetivos perseguidos y no deben ir más allá de lo necesario para lograrlos. Incumbirá al órgano jurisdiccional remitente apreciar la proporcionalidad de las disposiciones impugnadas. A este respecto, la carga de la prueba de la proporcionalidad de las normas sobre JFL recae en la UEFA y la URBSFA.

62. Sobre la base de la información que se ha facilitado al Tribunal de Justicia y las alegaciones de las partes, estimo que el Tribunal está suficientemente informado para orientar al órgano jurisdiccional remitente acerca del criterio de proporcionalidad.

63. Se demostrará que determinadas restricciones están justificadas.

64. Con carácter general, como ha señalado la doctrina jurídica, «las normas deportivas tienen un efecto económico. Pero sin ciertas normas fundamentales no existiría deporte».⁴⁶ Los mercados específicos del deporte de competición se basan en la existencia de competidores. La falta de restricciones podría dar lugar potencialmente a una situación en la que un club, con capacidad de

⁴³ Véase la sentencia de 6 de junio de 2000 (C-281/98, EU:C:2000:296), apartado 42. Véase también, en este sentido, Müller-Graff, P.-Chr., «Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten», *Europarecht*, 2014, pp. 3 a 29, en p. 12.

⁴⁴ Véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 106, y de 16 de marzo de 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143), apartado 39.

⁴⁵ Véase la sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 106. El Tribunal de Justicia ha reconocido también como objetivo válido la regularidad de las competiciones deportivas; véanse las sentencias de 11 de abril de 2000, *Deliège* (C-51/96 y C-191/97, EU:C:2000:199), apartado 64, y de 13 de abril de 2000, *Lehtonen y Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201), apartado 53. El presente asunto, sin embargo, no versa sobre la regularidad de una competición, sino sobre los requisitos que ha de cumplir un club para participar en una competición.

⁴⁶ Véase Weatherill, S., *op. cit.*, p. 336.

fichar a todos los jugadores, estaría en condiciones en las que, *de facto*, no podría ya ser derrotado por otros clubes. Sería una lástima que, por ejemplo, el Wisła Cracovia estuviera en condiciones de dominar toda la liga polaca. El «deporte rey» perdería parte de su atractivo.

1) *Adecuación*

65. Las disposiciones impugnadas deben ser adecuadas para satisfacer las supuestas razones imperiosas de interés general, es decir, las normas sobre JFL han de ser adecuadas para promover la formación y contratación de jugadores jóvenes y mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos en las competiciones de los clubes de la UEFA y en las competiciones nacionales.

i) Formación y contratación de jugadores jóvenes

66. Las disposiciones controvertidas son, por definición, adecuadas para alcanzar el objetivo de formar y contratar jugadores jóvenes, tal como también reconoce, por otra parte, Royal Antwerp.⁴⁷

67. No obstante, tengo ciertas dudas acerca de la congruencia general de las disposiciones controvertidas respecto a la definición de JFL. Si, como ocurre tanto con las normas de la UEFA como con las de la URBSFA, un JFL no es solo un jugador formado por el propio club, sino también uno formado por otro club de la liga nacional, me pregunto si las disposiciones controvertidas favorecen en realidad el logro del objetivo de que los clubes formen a jugadores jóvenes. Debo observar, a este respecto, que, conforme a las normas de la UEFA, al menos la mitad (es decir, cuatro) de los JFL deben haberse formado en el club de que se trate. Esto mitiga el problema, pero no resuelve su aspecto fundamental, consistente en la propia definición de qué es un JFL.

68. Estas dudas obviamente se intensifican si la liga nacional de que se trata es una de las principales, motivo por el que, a mi juicio, las normas de la UEFA suscitan mayores interrogantes que las de la URBSFA, que es, en comparación, una de las ligas más pequeñas. Si un club de una gran liga nacional puede «comprar» hasta la mitad de los JFL, se frustra el objetivo de que el club forme a jugadores jóvenes.

69. Por consiguiente, aunque considero justificado el requisito de incluir en una lista un número predeterminado de JFL, no entiendo la razón —desde el punto de vista de la formación— de ampliar la definición de JFL a los jugadores no pertenecientes a un club determinado, sino a la liga nacional de que se trate.⁴⁸

ii) Mejora del equilibrio competitivo entre los equipos

70. Las mismas consideraciones son aplicables al objetivo de mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos. Si las disposiciones impugnadas obligan a todos los clubes a formar jugadores, probablemente aumentará el equilibrio competitivo global entre los equipos. Este objetivo se ve frustrado, de nuevo, en la medida en que los clubes puedan recurrir a JFL de otros clubes de la misma liga.

⁴⁷ Véase el punto 38 de las observaciones de Royal Antwerp.

⁴⁸ En la medida en que se considere que los clubes deben disponer del margen de maniobra necesario para emplear no solo a sus propios jugadores, sino también a los de la misma liga, debo señalar que sería más adecuado ofrecer ese margen de maniobra reduciendo el número de JFL y limitando al mismo tiempo la definición realmente a los JFL (en el club).

iii) Conclusión

71. En conclusión, las disposiciones controvertidas no son congruentes y, en consecuencia, no son adecuadas para alcanzar los objetivos de formar jugadores jóvenes y mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos, en la medida en que, entre los JFL que deben figurar en una lista, pueden incluirse jugadores no procedentes del club en cuestión.

72. Esto significa que las normas de la URBSFA no son adecuadas en su totalidad, mientras que las de la UEFA son solo parcialmente adecuadas.

2) Necesidad

73. Además, las disposiciones controvertidas no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de formar y contratar a jugadores jóvenes.

i) Sobre el margen de apreciación de la UEFA y de la URBSFA

74. La UEFA alega, en particular, que, según reiterada jurisprudencia, las «entidades profesionales reguladoras» disfrutan de un «margen de apreciación considerable» en la elección de una solución específica para un problema determinado.

75. A este respecto, cabe señalar que solo se cita una sentencia (innovadora) del Tribunal de Justicia⁴⁹ en la que el juez nacional debía examinar las medidas adoptadas por el Colegio de Abogados de los Países Bajos.⁵⁰ Me resulta difícil inferir de las particularidades de este asunto un principio general en virtud del cual las entidades privadas sujetas al artículo 45 TFUE disponen de un margen de apreciación mayor que el de los Estados miembros en situaciones comparables.

76. Estimo, por el contrario, que procede aplicar la jurisprudencia ordinaria para llevar a cabo una apreciación general de las entidades que pretenden justificar restricciones al artículo 45 TFUE. Procede señalar, en este contexto, que, obviamente, las entidades sujetas al artículo 45 TFUE disponen efectivamente de cierta libertad para valorar si es necesario perseguir determinados intereses y con qué medios debe hacerse. A este respecto, el Tribunal de Justicia admite un margen de apreciación más o menos amplio en función, no del sujeto (un Estado miembro o una «entidad profesional reguladora»), sino de la índole del objetivo que persigue el motivo de justificación. El Tribunal de Justicia ha admitido así un margen de apreciación bastante amplio en «terreno[s] [...] delicados» como la cesión de mano de obra⁵¹ o materias de «naturaleza [...] particular» como las loterías.⁵² Por otra parte, la situación clásica en la que el Tribunal de Justicia

⁴⁹ Véanse los puntos 50 y 80 de las observaciones escritas de la UEFA, en las que se cita la sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros* (C-309/99, EU:C:2002:98), apartado 110.

⁵⁰ Del mismo modo, en la sentencia de 28 de febrero de 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, EU:C:2013:127), apartado 96, el Tribunal de Justicia, remitiéndose a su sentencia de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros* (C-309/99, EU:C:2002:98), examinó si los efectos restrictivos causados por un colegio de expertos contables podían «razonablemente» considerarse necesarios para garantizar la calidad de los servicios.

⁵¹ Véase la sentencia de 17 de diciembre de 1981, *Webb* (279/80, EU:C:1981:314), apartado 18, en lo que respecta a la libre prestación de servicios.

⁵² Véase la sentencia de 24 de marzo de 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119), apartados 59 y ss., en lo que atañe a la libre prestación de servicios.

admite cierta libertad es el ámbito de la salud pública.⁵³ Es razonable afirmar que el margen de apreciación aumenta en la medida en que el objeto perseguido trasciende la política económica clásica.⁵⁴

77. Sin embargo, este no es el caso en el presente asunto. La formación y contratación de jugadores jóvenes presenta una fuerte dimensión económica, al igual que sucede con el objetivo de mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos. Como señaló Royal Antwerp en sus observaciones, los jugadores, incluidos los jóvenes, tienen un valor de mercado que actúa, para todas las partes, como un factor de fuerza tanto para los propios jugadores como para los clubes a la hora de posibles fichajes.

78. En consecuencia, no aprecio motivos para apartarse de la jurisprudencia ordinaria y ofrecer a la UEFA y la URBSFA un margen de apreciación más amplio que el que correspondería a un Estado miembro para justificar una restricción al artículo 45 TFUE.

ii) Medidas menos restrictivas

79. Las medidas alternativas invocadas en particular por UL y Royal Antwerp consisten en una indemnización directa por la formación de jóvenes jugadores o en una redistribución de los ingresos.

80. Como también subrayó la Comisión, no se ha demostrado que tales medidas sean menos restrictivas y obstaculicen en menor medida la libre circulación que consagra el artículo 45 TFUE. En efecto, dependiendo de su configuración específica, algunas de estas medidas, como el tope salarial, resultarían incluso más restrictivas de la capacidad de los clubes de contratar jugadores, mientras que los sistemas de indemnización por inversión en formación afectarían directamente a la igualdad de oportunidades y requerirían medidas administrativas, costes y controles significativos.

81. Además, nada indica que tales medidas sean *igualmente efectivas* para alcanzar el mismo objetivo, que es la formación de los jugadores jóvenes. En particular, los clubes financieramente fuertes podrían «librarse» de la formación de jugadores jóvenes, comprándolos a otros clubes, lo que frustraría el objetivo perseguido de formar jugadores jóvenes y el objetivo general de mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos.⁵⁵

iii) Conclusión

82. En conclusión, las disposiciones impugnadas, en la medida en que sean adecuadas, resultan necesarias para alcanzar los objetivos de formar a los jugadores jóvenes y mejorar el equilibrio competitivo entre los equipos.

⁵³ Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774), apartado 63 y ss., en materia de libre circulación de mercancías y libre prestación de servicios.

⁵⁴ Véase también, en este sentido, Forsthoff, U., y Eisendle, D., *op. cit.*, punto 397.

⁵⁵ Véase, asimismo, en este sentido, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 232.

IV. Conclusión

83. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunal de Primera Instancia Francófono de Bruselas, Bélgica) del siguiente modo:

«El artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de normas relativas a los jugadores formados localmente, como las adoptadas por la Union des associations européennes de football (UEFA) y la Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), en virtud de las cuales, para participar en las competiciones pertinentes, los clubes deben incluir en una lista, de un máximo de veinticinco jugadores, al menos ocho jugadores formados localmente, en la medida en que dichos jugadores formados localmente pueden proceder de otro club de la federación nacional de fútbol de que se trate.»