

## Trabajo Fin de Grado

Las Ayudas de Estado en el Fútbol Profesional: las distintas intervenciones de la Comisión Europea. Una especial referencia al caso del Athletic Club de Bilbao

State Aid in professional football: the different interventions of the European Commission. A special reference to the case of Athletic Club de Bilbao

Autor

Jorge Campillo Gracia

Director

Ángel Luis Monge Gil

Facultad de Derecho

2019



## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>1. LISTADO DE ABREVIATURAS</b>	<b>4</b>
<b>2. INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés</b>	<b>5</b>
<b>2.3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo</b>	<b>5</b>
<b>3. AYUDAS DE ESTADO. CARACTERIZACIÓN</b>	<b>6</b>
<b>3.1. Regulación, concepto y características</b>	<b>6</b>
<b>3.2. Excepciones: autorizaciones automáticas, <i>minimis</i> y exención por categorías</b>	<b>9</b>
<b>3.3. El control de las ayudas de Estado</b>	<b>13</b>
<b>4. AYUDAS DE ESTADO EN EL FÚTBOL PROFESIONAL</b>	<b>14</b>
<b>4.1. Delimitación del mercado del fútbol profesional</b>	<b>14</b>
<b>4.2. La influencia de las ayudas de Estado en el mercado del fútbol profesional</b>	<b>17</b>
<b>4.3. Intervenciones de la Comisión Europea y autoridades nacionales de competencia por posibles entregas de ayudas de Estado a clubes de fútbol europeos</b>	<b>19</b>
<b>4.3.1. PSV Eindhoven, FC Den Bosch, MVV Maastricht, NEC Nijmegen y Willem II</b>	<b>20</b>
<b>4.3.2. Real Madrid</b>	<b>22</b>
<b>4.3.3. Valencia CF, Hércules CF y Elche CF</b>	<b>23</b>

<b>4.3.4. Real Zaragoza</b>	<b>25</b>
<b>5. EL CASO DEL ATHLETIC CLUB DE BILBAO</b>	<b>27</b>
<b>5.1. Antecedentes de hecho. La Ley 10/1990 del Deporte</b>	<b>27</b>
<b>5.2. Investigación y Decisión de la Comisión Europea</b>	<b>29</b>
<b>5.2.1. Decisión de incoación del procedimiento de investigación y observaciones de los interesados</b>	<b>29</b>
<b>5.2.2. Evaluación de la medida</b>	<b>33</b>
<b>5.2.3. Decisión de la Comisión</b>	<b>37</b>
<b>5.3. El recurso del Athletic Club de Bilbao</b>	<b>38</b>
<b>5.3.1. Solicitud de anulación de la Decisión de la Comisión Europea y motivos alegados por el Athletic Club de Bilbao</b>	<b>38</b>
<b>5.3.2. Fundamentos jurídicos de la Sala Cuarta del Tribunal General de la Unión Europea para desestimar el recurso</b>	<b>38</b>
<b>5.4. El final del procedimiento: el recurso del FC Barcelona</b>	<b>47</b>
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>48</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>52</b>
<b>7.1. Bibliografía</b>	<b>52</b>
<b>7.2. Legislación</b>	<b>52</b>
<b>7.3. Jurisprudencia</b>	<b>54</b>
<b>7.4. Otros materiales</b>	<b>55</b>

## 1. LISTADO DE ABREVIATURAS

AP/AAPP	Administración/es Pública/s
CE	Comunidad Europea
CF	Club de Fútbol
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
EM/EEMM	Estado/s Miembro/s
FC	Fútbol Club
IVF	Instituto Valenciano de Finanzas
IS	Impuesto de Sociedades
SAD	Sociedad Anónima Deportiva
TDCA	Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TG	Tribunal General de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEFA	Unión de Asociaciones Europeas de Fútbol

## **2. INTRODUCCIÓN**

### **2.1. Cuestión tratada en el Trabajo de Fin de Grado**

La cuestión que se trata en el presente Trabajo de Fin de Grado es un análisis del concepto de ayuda de Estado y como los diferentes requisitos que debe reunir se manifiestan en un mercado como es el del fútbol profesional. Esta cuestión se realiza exponiendo diversos ejemplos de intervenciones de la Comisión Europea relacionadas con la entrega de posibles ayudas de estado a diversos clubes de fútbol profesional, atendiendo especialmente al caso del Athletic Club de Bilbao y los diferentes motivos que alega en el recurso en el que solicita la anulación de la Decisión de la Comisión Europea de 4 de julio de 2016 relativa a la ayuda estatal SA. 29769 (2013/C).

### **2.2. Razón de la elección del tema y justificación de su interés**

La elección de este tema se fundamenta en el interés que me despierta la aplicación de la normativa europea de Derecho de la Competencia, así como en mi predilección por el deporte y, concretamente, por el fútbol, de tal manera que consideré que podría resultar interesante tratar de relacionar ambas cuestiones. Además, se trata de un tema de gran actualidad, ya que durante los últimos años la Comisión Europea ha abierto diferentes procedimientos de investigación por la entrega de supuestas ayudas de Estado a clubes de fútbol profesionales.

### **2.3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo**

El presente trabajo puede dividirse en dos partes, en primer lugar, una explicación teórica del concepto de ayudas de Estado y cómo puede afectar su entrega al mercado del fútbol profesional y, a continuación, un análisis jurisprudencial de las decisiones de la Comisión en esta materia. Para la primera parte se han consultado diferentes fuentes bibliográficas en soporte papel, así como diversos artículos redactados por especialistas, obtenidos de páginas web.

La metodología seguida en la segunda parte ha sido diferente. Se ha realizado un estudio de la jurisprudencia comunitaria en la materia y la legislación aplicable en cada uno de los supuestos estudiados, extrayendo finalmente una serie de conclusiones expuestas a lo largo del trabajo.

### **3. AYUDAS DE ESTADO. CARACTERIZACIÓN**

#### **3.1. Regulación, concepto y características**

Las economías modernas, entre las que se encuentran las de los países europeos, son economías de mercado basadas en los principios de la libre competencia. El hecho de que aparezcan en los países más desarrollados se debe a que se considera que este tipo de economías son las que asignan de forma más eficiente los recursos, hecho que favorece el mejor aprovechamiento de los mismos<sup>1</sup>.

Las economías basadas en la libre competencia tienen como principio fundamental la libertad en el acceso al mercado de quien desee operar en él, lo que fomenta la existencia de una pluralidad de operadores económicos. Estos deben estar sujetos a las mismas reglas y deben actuar de forma independiente tratando de obtener los mayores beneficios posibles. Esto supone que, cuando una empresa prospera, es capaz de expulsar del mercado a las menos eficientes.

Como podemos comprobar, se trata de un sistema muy dinámico que implica grandes esfuerzos por parte de las empresas que lo integran y que, por lo tanto, compiten entre ellas. Por este motivo, las empresas, en determinadas ocasiones, para intentar reducir los riesgos que supone competir en una economía de mercado, tratan de coordinar su actividad, produciendo entonces un falseamiento en la competencia que puede tener importantes consecuencias, ya que repercutirá probablemente en la oferta disponible para los consumidores y en el nivel de precios de forma negativa<sup>2</sup>.

No obstante, ésta no es la única manera de producir una alteración en la libre competencia. De hecho, la intervención de las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP) también puede provocar una restricción, impedimento o falseamiento de la competencia mediante el otorgamiento de “ayudas públicas”. Las ayudas públicas son instrumentos de política económica de las que hacen uso los poderes públicos. Estas, en ocasiones, son necesarias, ya que se pueden producir fallos en el funcionamiento mercado

---

<sup>1</sup> BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., «Protección de la libre competencia», en *Apuntes de Derecho Mercantil: Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial*, 19ª edición, Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 321-322.

<sup>2</sup> BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A., «Protección...», *cit.*, pp. 323-325.

que obliguen a los poderes públicos a intervenir para que la asignación de recursos vuelva a ser la más eficiente posible.

Por lo tanto, las ayudas públicas suponen la concesión de una ventaja o beneficio a una empresa. Estas interesarán al Derecho de la Competencia cuando la empresa beneficiaria compita en un mercado y la ventaja la coloque en una mejor posición competitiva en el mercado respecto a sus competidores, ya que esta posición no se deberá a su propio esfuerzo como exigen los principios de la economía de mercado, sino a la intervención de un sujeto externo, como son las AAPP.

Si estas ayudas no son otorgadas para paliar los efectos de un fallo de mercado, o no encuentran su justificación en un interés general para la economía<sup>3</sup>, estarán alterando el funcionamiento del mercado, por lo que serán objeto de control por las autoridades de competencia correspondientes, en función de la AP que haya otorgado la ventaja y la dimensión del mercado afectado.

Las ayudas de Estado, por su parte, son un tipo de ayuda pública recogidas por el Derecho europeo de la Competencia, el cual no lo define propiamente, y que se basa en que son ayudas entregadas por cualquier AP vinculada a un Estado Miembro (en adelante, EEMM) de la Unión Europea (en adelante, UE), ante la que responden estos en último término por su otorgamiento.

Las ayudas de Estado se encuentran reguladas actualmente en los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), así como en los diversos Reglamentos europeos que los desarrollan. A raíz de la definición negativa que se hace en el artículo 107.1 TFUE<sup>4</sup>, podemos definir las ayudas de Estado como ayudas otorgadas por los EEMM o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que favorecen a determinadas empresas o producciones que las reciben. Las mismas se encuentran prohibidas siempre y cuando falseen o amenacen falsear la competencia en la

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I): visión general y la prohibición general de las ayudas (la noción de ayuda de estado)», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2º edición, Bosch, Barcelona, 2017, pp. 190-192.

<sup>4</sup> Artículo 107.1 TFUE: «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

medida en que afecten a los intercambios entre los EEMM, a no ser que los Tratados dispongan otra cosa.

De dicho artículo podemos extraer la conclusión de que para calificar una medida como “ayuda de Estado” deben concurrir una serie de requisitos o características.

En primer lugar, debe existir un **beneficiario de la ayuda**, que será una empresa u operador económico, entendidos en el sentido amplio de cualquier entidad que desarrolle una actividad económica, siendo indiferente la forma legal que la misma ostente respecto a su normativa nacional<sup>5</sup>.

En segundo lugar, la medida debe ser **imputable a un Estado Miembro o haberse financiado con cargo a recursos público o “fondos estatales”**. Existe cierto debate sobre si esto debe entenderse como dos requisitos alternativos o cumulativos, pero actualmente la línea jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) marca que deben considerarse requisitos cumulativos. Por lo tanto, la ayuda debe ser imputable al Estado, lo cual se refiere a que debe ser entregada por cualquier poder o autoridad pública, y debe provenir o tener un efecto en los presupuestos públicos<sup>6</sup>. La forma de entrega de la misma es indiferente, pudiendo ser tanto transferencias positivas de fondos como exenciones, desgravaciones o bonificaciones en los pagos de impuesto. La ayuda por lo tanto puede ser directa o indirecta<sup>7</sup>.

En tercer lugar, se debe atribuir una “**ventaja**”, la cual consiste, en palabras de la Comisión Europea, «en cualquier beneficio económico o patrimonial que obtenga la empresa beneficiaria y que no hubiera sido posible obtener en las condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal»<sup>8</sup>. No importa el motivo ni la forma en la que se entrega dicha ventaja, sino que lo únicamente relevante a efectos de aplicar el Derecho de la Competencia son los efectos que tiene la medida en el operador económico<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, pp. 222-225.

<sup>6</sup> ARPIO SANTACRUZ, J.L., «Las ayudas públicas», en *Tratado de Derecho de Competencia y publicidad*, García-Cruces (dir.), t. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 475-476.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, pp. 211-221.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01), pág. 15.

<sup>9</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, pp. 199-200.

Además, dicha ventaja debe tener un **“carácter selectivo”**. Una ayuda que favorezca a todas las empresas que compiten en el mismo mercado no se va a encontrar prohibida, ya que no estará teniendo ninguna influencia en el mercado. La ayuda debe otorgar la ventaja, de manera selectiva, a ciertas empresas o categorías de empresas que compiten en un mercado, colocándolas así en una mejor posición para competir. Para determinar la selectividad debe llevarse a cabo el denominado **“test de selectividad”**. Primero se identifica el sistema de referencia en el que se enmarca la medida, y a continuación se comprueba si la medida es una excepción o no a dicho sistema. En caso de que sea una excepción, la medida se considerará selectiva<sup>10</sup>.

Por último, la medida debe conllevar **unos efectos en la competencia y en los intercambios comerciales entre los EEMM**. La alteración de la competencia y en los intercambios puede ser simplemente potencial, no es necesario que se haya producido<sup>11</sup>.

Por lo tanto, siempre que una empresa reciba una ventaja de forma selectiva por parte del Estado y con cargo a fondos estatales que favorezca su posición competitiva en el mercado, y dicha ventaja distorsione o amenace con distorsionar la competencia y los intercambios comerciales entre los EEMM, nos encontraremos ante una ayuda de Estado, las cuales, como regla general y a no ser que los Tratados dispongan otra cosa, son incompatibles con el mercado interior y se encuentran prohibidas.

### **3.2. Excepciones: excepciones automáticas, *minimis* y exención por categorías**

Como el propio art. 107.1 TFUE establece, las ayudas de Estado son incompatibles con el mercado interior a no ser que se disponga otra cosa en los Tratados. Por lo tanto, observamos que existen ciertas posibilidades de que estas ayudas sean autorizadas por la Comisión Europea y puedan ser entregadas. Estas autorizaciones o excepciones se basan en que se considera que los beneficios que supone la entrega de dichas ayudas son mayores que los perjuicios que provocan.

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, p. 230-233.

<sup>11</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, p. 235-240.

Por una parte, el propio artículo 107 TFUE, en su apartado segundo, establece una serie de “excepciones automáticas”<sup>12</sup>, con las que, si reúnen alguno de los requisitos aquí recogidos, son automáticamente compatibles y podrán ser entregadas, pero deberán ser notificadas y autorizadas igualmente. Se trata en primer lugar de ayudas de carácter social que beneficien a los consumidores individuales finales de forma directa y efectiva, cubriendo alguna necesidad social específica por la que se encuentren desfavorecidos. Además, estas ayudas deberán otorgarse sin discriminaciones respecto al origen de los productos o servicios, es decir, sea cual sea el operador económico que entregue el bien o preste el servicio. También son compatibles aquellas ayudas destinadas a reparar los daños de todo tipo producidos por desastres naturales o acontecimientos de carácter excepcional. Se exige una relación directa entre los daños producidos por el desastre y la ayuda de Estado otorgada. Existe en este grupo una tercera categoría relacionada con las ayudas a la República Federal Alemana, pero actualmente no tienen ningún sentido mencionarlas debido a la reunificación.

Asimismo, el artículo 107 TFUE, en su apartado tercero, recoge una serie de categorías de ayudas que pueden ser compatibles con el mercado interior<sup>13</sup>, pero en ellas, al contrario que con las categorías del artículo 107.2 TFUE, la Comisión Europea tiene una amplia facultad discrecional para apreciar la compatibilidad, realizando todo tipo de valoraciones tanto económicas como sociales, para ponderar si son útiles al interés general. Son sometidas, por tanto, a un control más exhaustivo por parte de la Comisión.

Se trata de ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones con niveles de vida anormalmente bajos, ayudas a la realización de proyectos importantes de interés común europeo o a poner remedio a una grave perturbación económica de un Estado Miembro, ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades en determinadas regiones, o aquellas destinadas a promover la cultura y conservación del patrimonio, siempre y cuando no se alteren las condiciones de los intercambios entre los

---

<sup>12</sup> URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II): las excepciones a la prohibición. Autorizaciones en bloque e individuales», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 2017, pp. 256-260.

<sup>13</sup> URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II) ...» *cit.*, pp. 261-275.

EEMM ni la competencia de una forma contraria al interés común. A estas deben añadirse, en último lugar, todas aquellas categorías que determine el Consejo.

Este último apunte que realiza el artículo 107.3 TFUE, puesto en relación con el artículo 109 del mismo Tratado, da la opción al Consejo de que, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte los Reglamentos que considere apropiados para la aplicación de los artículos 107 y 108 TFUE, y determine, concretamente, las categorías de ayudas que quedan excluidas de la notificación necesaria establecida en el art. 108.3 TFUE<sup>14</sup>.

Esto nos lleva a hablar de una serie de ayudas que, por encontrarse dentro de una serie de categorías aprobadas por el Consejo, o por no alcanzar un determinado nivel económico, se consideran que son compatibles con el mercado interior ya que no van a producir una alteración en la competencia ni en los intercambios entre los EEMM.

Gracias a la habilitación establecida en el art. 109 TFUE, se aprobó el Reglamento de *minimis*<sup>15</sup>, en el cual se establece, como norma general, que todas aquellas ayudas concedidas durante un periodo de 3 años y que no excedan el límite máximo de 200.000 euros, no se considerarán dentro del régimen de las ayudas de Estado.

Por su parte, la Comisión Europea, al amparo del Reglamento de habilitación<sup>16</sup> y de conformidad de artículo 108.4 TFUE<sup>17</sup>, ha adoptado el Reglamento general de exención por categorías<sup>18</sup>, en el que se establece que, en determinadas circunstancias, las ayudas

---

<sup>14</sup> Artículo 108.3 TFUE: «La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».

<sup>15</sup> Reglamento (UE) núm. 1407/2003, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*.

<sup>16</sup> Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales.

<sup>17</sup> Artículo 108.4 TFUE: «La Comisión podrá adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas públicas sobre las que el Consejo haya determinado, con arreglo al artículo 109, que pueden quedar exentas del procedimiento establecido en el apartado 3 del presente artículo».

<sup>18</sup> Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

de ciertas categorías que reúnan todas las condiciones ahí establecidas serán declaradas compatibles automáticamente y podrán ser otorgadas<sup>19</sup>.

Finalmente, existe una última forma de autorización a la entrega de una ayuda de Estado cuando una ayuda no se encuentre dentro de ninguna de las excepciones del artículo 107 o de los reglamentos de artículo 109 TFUE. En estos casos, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y a petición de un Estado, que una determinada ayuda que ha concedido o va a conceder sea declarada compatible con el mercado interior. Se trata de una autorización individual recogida en el art. 108.2 párrafo tercero del TFUE que únicamente podrá ser otorgada en circunstancias excepcionales<sup>20</sup>.

Tanto en estas autorizaciones individuales, como en las que realiza la Comisión al amparo del art. 107.3 TFUE, se exige el cumplimiento de unos principios generales de compatibilidad<sup>21</sup>, como son la existencia de un objeto de interés común para toda la Unión Europea y la necesidad de la intervención estatal, es decir, que sin la intervención del Estado entregando la ayuda, las empresas no podrían contribuir a alcanzar ese objetivo de interés común ya que no se lo permitirían las propias leyes del mercado.

Dicha medida tiene que ser la idónea, lo que significa que, debido a la libertad de forma existente, para que pueda ser declarada compatible debe ser la que mejor lo posibilite la consecución del objetivo de interés común. Debe tener además un efecto incitación, ser proporcionada y evitar que se produzcan efectos negativos indebidos en la competencia y el comercio entre los EEMM, además de que la información sobre la concesión sea pública y transparente.

Por lo tanto, tenemos cuatro opciones para que una ayuda sea declarada compatible y pueda ser otorgada: que se encuentre dentro de las categorías de “autorización automática”, que se trate de una “ayuda de *minimis*”, que se encuentre dentro de una de las categorías autorizadas en el Reglamento general de exención por categorías, o que sea autorizada por unanimidad y de manera excepcional por parte del Consejo.

---

<sup>19</sup> URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II) ...» *cit.*, pp. 277-278.

<sup>20</sup> URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II) ...» *cit.*, pp. 275-277.

<sup>21</sup> URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II) ...» *cit.*, pp. 253-256.

### 3.3. El control de las ayudas de Estado

Al tratarse de ayudas entregadas por los EEMM que pueden afectar al correcto funcionamiento del mercado común, la legislación europea trata de controlar estas situaciones. Para ello, en el artículo 108 TFUE y en el Reglamento 2015/1598<sup>22</sup>, con el objetivo de asegurar la efectividad de la prohibición general del art. 107.1 TFUE, otorga ciertas potestades de control a la Comisión Europea, al mismo tiempo que articula un procedimiento para la autorización de estas ayudas.

El control se realiza a nivel europeo, siendo la Comisión la encargada de decidir si una ayuda es compatible o no con el mercado interior, limitándose las facultades de las autoridades nacionales a la realización de informes sobre las ayudas y propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia<sup>23</sup>.

El control realizado es *a priori*, puesto que se exige a los EEMM que notifiquen con carácter previo a la ejecución cualquier ayuda que tengan previsto conceder<sup>24</sup>. Con la notificación se inicia un procedimiento de investigación preliminar por parte de la Comisión, que podrá solicitar información adicional a los EEMM en caso de que en las notificaciones no se haya incluido suficiente. Tras esta primera investigación, en el plazo de 2 meses, la Comisión decidirá que no existe ayuda, que existe y es compatible o que, debido a las dudas que genera el carácter de la ayuda o sobre su compatibilidad, por lo que se iniciará un procedimiento de investigación formal<sup>25</sup>.

En un plazo de 18 meses desde el comienzo de la investigación formal la Comisión dictará una decisión definitiva sobre la existencia o no de la ayuda, y en caso de existencia, sobre su compatibilidad<sup>26</sup>. En caso de ser declaradas incompatibles, existe una posibilidad de recurso por parte de los interesados ante el Tribunal General de la Unión Europea (en adelante, TG), tal y como se establece en el art. 263 TFUE. Si las ayudas son declaradas

---

<sup>22</sup> Reglamento (UE) núm. 2015/1589 del Consejo de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>23</sup> Este es el papel que tiene encomendada la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, CNMC) en lo relativo a “ayudas públicas”, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 11 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

<sup>24</sup> CALLOL, P., «El régimen de ayudas públicas (III): Procedimiento», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 2017, p. 283.

<sup>25</sup> CALLOL, P., «El régimen de ayudas...», *cit.*, pp. 291-294.

<sup>26</sup> CALLOL, P., «El régimen de ayudas...», *cit.*, p. 298.

incompatibles deberán ser recuperadas por los EEMM que las hayan entregado con intereses y de manera efectiva e inmediata.

Durante el procedimiento de investigación los Estados deben abstenerse de otorgar las ayudas, puesto que si son entregadas se ordenará su inmediata recuperación, aunque con posterioridad la Comisión decida que son compatibles y se vuelvan a entregar. Únicamente se exime de la devolución inmediata en caso de imposibilidad absoluta.

Si una ayuda no es notificada, se declara “ayuda ilegal”, es decir, es contraria al Derecho Comunitario por haber sido concedida sin seguir el procedimiento, es decir, sin haber sido notificada, en contraposición con el concepto de “ayuda incompatible” que es aquella que se ha entregado sin respetar los límites y requisitos de los artículos 107 a 109 TFUE. En ambos casos se debe proceder a la recuperación inmediata.

Sin embargo, existen una serie de categorías de ayudas que se encuentran exentas del deber de notificación, como son aquellas que se encuentren cubiertas por un Reglamento de exención, aquellas que sean consideradas de *minimis* o aquellas que se encuentren amparadas en un régimen anteriormente autorizado.

El control de las ayudas no se realiza simplemente sobre las ayudas nuevas, sino que también se realiza sobre cualquier novedad que se introduzca en una “ayuda existente”, que son aquellas que han sido previamente autorizadas o aquellas que se entregaban con anterioridad a la entrada de un Estado Miembro a la UE. Todas esas novedades que se introduzcan deberán ser notificadas a la Comisión por los EEMM, ya que en el artículo 108.1 TFUE se establece un régimen de análisis permanente.

#### **4. AYUDAS DE ESTADO EN EL FÚTBOL PROFESIONAL**

##### **4.1. Delimitación del mercado del fútbol profesional**

Desde sus orígenes, el fútbol profesional ha tenido un gran impacto social, pero es en las últimas décadas en las que se ha consagrado como una auténtica industria en sí misma, con su propio mercado en el que se mueven todos los años cientos de millones de euros. El deporte profesional, y consecuentemente el fútbol profesional, constituye desde hace

unos años, tal como establece la jurisprudencia del TJUE<sup>27</sup>, una actividad económica sujeta a la normativa europea, entre la que se encuentra el Derecho de la competencia<sup>28</sup>.

El fútbol, como deporte en sí mismo, encuentra su máximo desarrollo en Europa, donde se encuentran los equipos más poderosos del mundo, algunos de ellos con presupuestos de casi 1.000 millones de euros<sup>29</sup>.

Con la creación de la Unión de Asociaciones Europeas de Fútbol (en adelante, UEFA) en el año 1954 y la puesta en marcha de diferentes competiciones a nivel europeo, de las que son herederas las actuales *Champions League* y *la Europa League*, donde participan los mejores equipos de cada país, el mercado se amplía, pasando de un ámbito nacional o incluso regional a un mercado europeo.

Se trata de una actividad económica en toda regla, ya que dejó de ser hace muchos años ese deporte en el que lo único que importaba eran los éxitos deportivos, sino que, en muchas ocasiones, sobre todo desde la conversión en sociedades mercantiles y la llegada de capitales extranjeros, trata de obtener el máximo beneficio económico posible<sup>30</sup>.

Este auge económico del fútbol se debe a la explotación comercial que muchos de los clubes están haciendo de sí mismos como marcas, ya que, conociendo las pasiones que levantan entre los aficionados de todo el mundo, deciden explotarse como un producto comercial.

Por otro lado, el mercado del fútbol profesional puede segmentarse en mercados más concretos, cada uno con su propio campo de actuación, que tendrán un ámbito geográfico y un impacto económico diferente en función de quienes sean los competidores.

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2006 en el asunto C-519/04 P, David Meca Medina e Igor Majcen contra la Comisión de las Comunidades Europeas.

<sup>28</sup> GUEDE, A., «El encaje del fútbol en la aplicación de la normativa de ayudas de Estado», de 7 de julio de 2016 [Consultado el 15 de julio de 2019]. Disponible en: <https://iusport.com/art/19542/el-encaje-del-futbol-en-la-aplicacion-de-la-normativa-de-ayudas-de-estado>.

<sup>29</sup> El presupuesto del Real Madrid CF para la temporada 2018/2019 ha sido de 752 millones de euros según aparece en sus propios presupuestos (Datos obtenidos de su web oficial: <https://www.realmadrid.com/StaticFiles/RealMadrid/img/pdf/Presupuesto-2018-2019.pdf>). El presupuesto del FC Barcelona para la temporada 2018/2019 ha sido de 960 millones de euros tal y como aparece en los presupuestos aprobados (Datos obtenidos de su web oficial: <https://pulse-static.files.s3.amazonaws.com/fcbarcelona/document/2018/12/19/8545d549-ca51-49c1-82e7-c22e3e18241c/Presupuestos-Memoria-anual-ES-pages-224.pdf>).

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «La lucha contra el dopaje económico en el deporte», en Revista Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, n° 35, 2013, pp. 5-7

Así, por ejemplo, nos encontramos con el mercado de traspasos de jugadores, que destaca por estar totalmente globalizado. Se trata de un mercado con fronteras en términos de libertad de movimiento de los jugadores como trabajadores desde la sentencia del caso Bosman<sup>31</sup>, que obligó a cambiar las leyes de diversas autoridades deportivas europeas. En él los clubes compran y venden jugadores en función de sus necesidades, con el objetivo de obtener un rendimiento deportivo por parte de los que son adquiridos, y un beneficio económico de los que son vendidos. De hecho, desde hace ya muchos años, los clubes no se encuentran únicamente nutridos de jugadores salidos de sus canteras, sino que se realizan traspasos millonarios para adquirir jugadores de cualquier nacionalidad procedentes de cualquier club del mundo. Es el principal mercado que se nos viene a la cabeza cuando hablamos del “mercado del fútbol”.

Seguramente, los traspasos de jugadores sean el principal mercado que se nos viene a la cabeza cuando hablamos del “mercado del fútbol”. Sin embargo, hoy en día es posible que no sea el más importante a nivel económico, ya que en los últimos años se ha producido un auge de los mercados de derechos audiovisuales y patrocinios.

Respecto al primero, se trata de un mercado que ha sufrido un gran aumento en los últimos años, puesto que las cantidades que se pagan hoy en día por los operadores televisivos no se acercan en absoluto a las pagadas hace apenas 10 años. Un claro ejemplo de ello son los datos publicados por La Liga sobre los derechos de televisión correspondientes a la temporada 2017/2018, en los que se obtuvieron un total de 1.506,4 millones de euros<sup>32</sup>.

En lo relativo a los patrocinios, se trata de un mercado que sí que varía más en función del club, puesto que dependiendo del alcance y reconocimiento mundial que tenga, estos pueden variar enormemente. Obviamente, no reciben la misma cantidad los grandes equipos europeos, que disputan competiciones internacionales y que van a tener una mayor repercusión (que es lo que buscan las entidades patrocinadoras en lo relativo a la visualización de los productos o marcas publicitados), que un equipo de la misma

---

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de diciembre de 1995 en el asunto C-415/93.

<sup>32</sup> Datos obtenidos de la web oficial de la Liga de Fútbol Profesional (<https://www.laliga.es/lfp/reparto-ingresos-audiovisuales>).

competición nacional que trate cada temporada de eludir el descenso. Por ejemplo, el FC Barcelona recibió 55 millones de euros en la temporada 2017/2018 por lucir el logo de Rakuten INC en la parte delantera de su camiseta<sup>33</sup>, mientras que el CD Leganés, en el mismo periodo, apenas recibió 2,1 millones de euros sumando las contribuciones de todos sus patrocinadores<sup>34</sup>.

Existe otro mercado adicional que también tiene su importancia, pero cuyo alcance depende mucho de la internacionalización del club, como es el mercado del *merchandising*, todo lo relativo a la venta de cualquier producto relacionado con el club. Principalmente se trata de la venta de camisetas de los equipos, y por lo tanto el volumen dependerá en gran medida del alcance que tenga el mismo. Además, los márgenes que se obtienen en el mismo no son tan amplios ya que gran parte de los beneficios se los queda la empresa que los produce, como pueden ser las textiles Adidas o Nike.

Por último, cabe abordar la venta de entradas, un mercado cuyo ámbito es puramente local por su propia naturaleza, ya que los estadios se encuentran en las diferentes ciudades, cuyos habitantes, normalmente aficionados al equipo, acuden a los estadios a presenciar los partidos. De esta forma, como son los propios habitantes de la ciudad los que suelen llenar los estadios y, por lo tanto, los que compran las entradas, se delimita el mercado a la localidad en la que se encuentra, o como mucho a la región. Sin embargo, puede haber sesgos de internacionalidad cuando se trate de asistencia a estadios durante la celebración de competiciones europeas, donde las diferencias de precios o los pactos a los que pueden llegar los clubes pueden afectar a la competencia dentro del mercado interior.

#### **4.2. La influencia de las ayudas de Estado en el mercado del fútbol profesional**

Como podemos observar, el mercado del fútbol profesional es un mercado muy competitivo, con una gran actividad económica en sus diversos segmentos. Sin embargo, el acceso a los fondos depende en muchas ocasiones de los éxitos deportivos alcanzados.

---

<sup>33</sup> Datos obtenidos del artículo sobre el acuerdo de patrocinio entre el FC Barcelona y la empresa tecnológica Rakuten INC publicado en la web oficial del FC Barcelona el 1 de julio de 2017 (<https://www.fcbarcelona.es/es/noticias/752333/comienza-el-patrocinio-de-rakuten-con-el-fc-barcelona#>).

<sup>34</sup> Datos obtenidos de: <https://www.palco23.com/clubes/el-cd-leganes-cambia-de-apuesta-ficha-a-betway-como-patrocinador-principal.html>

En la gran mayoría de competiciones, principalmente nacionales, los equipos, además de recibir una cantidad fija de fondos provenientes en la mayoría de los casos de los derechos audiovisuales, gestionados por las propias ligas, existe una cantidad variable en función de los resultados obtenidos, puesto que se entregan una serie de fondos dependiendo de la clasificación al final de la liga.

Pero no solo las competiciones nacionales, sino que las competiciones europeas, en las que participan equipos de los EEMM, también otorgan fondos bastante importantes por clasificarse para disputar las mismas, por cada punto obtenido en ellas y clasificación para cada fase, y además de un premio adicional para el campeón.

Por lo tanto, podemos concluir que cuanto mayores sean los éxitos deportivos de un equipo, mayores fondos percibirá, los cuales reutilizará para tratar de asegurar el éxito deportivo del equipo en los años siguientes.

La norma general, a pesar de las sonadas excepciones a lo largo de la historia del fútbol, es que aquellos clubes que disponen de mayores recursos económicos son los que obtienen mayores éxitos deportivos, debido principalmente a que tienen la capacidad económica para contratar y mantener a los mejores jugadores. Por lo tanto, el dinero en un mercado como es el del fútbol es fundamental si se quieren tener mayores posibilidades de éxito.

Siendo esto así, una intervención de los Estados en relación con los clubes de fútbol mediante la entrega de ayudas puede provocar una alteración del mercado. Los clubes de fútbol, como cualquier sociedad mercantil, soportan una serie de cargas, como son los salarios de sus trabajadores (jugadores), el mantenimiento de sus instalaciones (estadios) o las liquidaciones de impuestos al final de cada año en función de sus beneficios.

Ha sido habitual a lo largo de la historia que los Estados, a través de los Ayuntamientos de las ciudades en las que se encuentran los clubes, hayan otorgado una serie de beneficios a los clubes de la ciudad, consistentes en la construcción de estadios, compra de terrenos, entregas de avales para la solicitud de préstamos o liberación de cargas fiscales, entre otros.

Estas ayudas, siempre que no haya existido una contrapartida por parte del club, han consistido en ventajas selectivas, que les han permitido no tener que asumir una serie de costes que otros clubes sí han soportado. Esto les ha colocado en una mejor posición competitiva, principalmente en el mercado de compra de jugadores, ya que contaban con una serie de fondos adicionales que no se debían a su actividad, sino a la intervención de las AAPP.

Con estos fondos extra, los clubes se pueden encontrar en una posición de ventaja sobre el resto de los competidores, ya que tienen a su disposición mayores fondos para contratar o poder retener a los mejores jugadores, lo que les otorga mayores posibilidades de obtener éxitos deportivos, como la clasificación a competiciones europeas. Esto les permite a su vez obtener unos mayores fondos por los resultados deportivos. Además, debido a la mayor exposición mediática que tendrán al participar en competiciones europeas, podrán acceder a un mercado mayor de patrocinio, lo que les reportará más ingresos<sup>35</sup>.

Podemos afirmar, por tanto, que la intervención de las AAPP otorgando una serie de ayudas públicas a los clubes de fútbol puede tener consecuencias muy perjudiciales para la competencia entre los diferentes equipos, no solo de un país, sino de todos los EEMM, debido a la interacción constante que hay entre los equipos europeos, tanto en el plano deportivo como en el económico<sup>36</sup>.

#### **4.3. Intervenciones de la Comisión Europea y autoridades nacionales de competencia por posibles entregas de ayudas de Estado a clubes de fútbol europeos**

Como se ha explicado anteriormente, los clubes de fútbol profesional, en tanto que participan en el mercado realizando una actividad económica, son empresas a los efectos del Derecho de la competencia, por lo que se encuentran sometidos sus disposiciones.

---

<sup>35</sup> GUEDE, A., «El encaje del fútbol...», *cit.*

<sup>36</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A. / VAN MAREN, O., «Las decisiones negativas de la Comisión Europea: ¿Una tarjeta roja a la financiación pública del fútbol?», de 15 de julio de 2016. [Consultado el 15 de junio de 2019]. Disponible en: <https://almacenederecho.org/las-decisiones-negativas-la-comision-europea/>

La Comisión Europea se ha visto obligada a iniciar diversas investigaciones por la entrega de presuntas ayudas de Estado en diferentes países de la UE, las cuales han concluido con diferentes resultados. También hay constancia de algún caso, como el del Real Zaragoza, en el que han sido las autoridades autonómicas las que han intervenido, pero únicamente realizando informes, no pudiendo decidir sobre ellas.

#### **4.3.1. PSV Eindhoven, FC Den Bosch, MVV Maastricht, NEC Nijmegen y Willem II**

En lo relativo a estos clubes holandeses, la Comisión Europea decidió iniciar una investigación ya que tenía constancia de que las AAPP holandesas habían realizado una serie de transferencias de fondos estatales a los diferentes clubes<sup>37</sup>. Estas entregas eran de muy diversa naturaleza, ya que como sabemos, estas pueden presentar diversas formas. No es necesaria la transferencia directa de fondos, sino que la asunción de una carga adicional o dejar de recibir una serie de fondos también son consideradas ayudas de Estado a ojos de la normativa comunitaria.

Al NEC Nijmegen y al MVV Maastricht, sus respectivos municipios habían procedido a comprarles y condonarles una deuda sobre unas instalaciones deportivas, además de haberles comprado el estadio. Respecto al FC Den Bosch, el municipio de Bolduque canjeó la deuda que había contraído el club con él por parte del capital social, además de adquirir las instalaciones deportivas del equipo. En el caso del Willem II, se le redujo, por parte del Ayuntamiento de Tilburgo, el alquiler que el equipo pagaba por el uso del estadio con efecto retroactivo. Por último, en el caso del PSV, el terreno donde se había construido el estadio (el Philips Stadion), así una serie de instalaciones de entrenamiento fueron adquiridos por el municipio de Eindhoven, pasando el equipo a pagar un alquiler anual por su utilización.

Se trata, como podemos observar, de transacciones que realiza una autoridad pública en relación con propiedades inmobiliarias pertenecientes a los clubes.

En estos casos, para determinar la existencia de ayuda o su compatibilidad con el mercado interior, la Comisión realizó el “test del operador en una economía de mercado”

---

<sup>37</sup> Decisión (UE) 2016/1849 de la Comisión de 4 de julio de 2016 sobre la medida SA.41613-2015/C adoptada por los Países Bajos en relación con el club de fútbol profesional PSV Eindhoven.

para ver si realmente se está otorgando una ayuda de Estado o la autoridad pública actúa como un inversor privado, en cuyo caso no existiría ayuda. El test consiste en comparar el comportamiento que ha tenido el organismo público en estos casos con el que habría tenido un operador privado en una situación similar. Si se constata que un operador privado de similar tamaño a la autoridad pública hubiera actuado de la misma manera, se descarta la consideración de los fondos entregados como una ayuda de Estado, ya que el operador privado obtendrá un beneficio, que es lo que busca<sup>38</sup>.

En el caso del PSV se utilizó dicho test, y la Comisión en su Decisión, consideró que era acertada la valoración que había hecho una entidad independiente con anterioridad a la firma del acuerdo con el Ayuntamiento sobre el precio del terreno y el alquiler que debería pagar el PSV por su uso. Al dar por bueno el informe, se considera que el Ayuntamiento actuó como un operador privado en el mercado y que, por tanto, no constituye una ayuda de Estado.

En el caso del resto de clubes holandeses mencionados, se trataba de clubes que se encontraban pasando por una serie de dificultades económicas. En su ayuda acudieron los Ayuntamientos de sus respectivas ciudades mediante la compra de instalaciones deportivas y la condonación de deudas. Estas ayudas, sin embargo, se consideraron compatibles al amparo de las Directrices emitidas por la Comisión sobre el salvamento y reestructuración<sup>39</sup>, ya que los clubes, que se encontraban en una situación de crisis financiera, habían tomado las medidas necesarias y presentado un plan de reestructuración que garantizaba la supervivencia de la entidad a largo plazo. Al encontrarse cubiertas por dichas Directrices, se consideraron ayudas compatibles con el mercado interior, por lo que no tuvieron que ser devueltas por los beneficiarios.

---

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I) ...», *cit.*, pp. 201-209.

<sup>39</sup> Directrices Comunitarias DO C 244 de 1.10.2004 sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis.

#### 4.3.2. Real Madrid CF

El Real Madrid Club de Fútbol se ha visto involucrado en más de un asunto relacionado con la entrega de ayudas de Estado, pero el que nos interesa analizar en este momento es el de una permuta de terrenos con el Ayuntamiento de Madrid<sup>40</sup>.

En su Decisión, la Comisión también aplicó la prueba del operador privado en una economía de mercado, y consideró que un operador privado no habría firmado el convenio de compensación por poder cumplir un compromiso anterior en lo relativo a la cesión de unos terrenos<sup>41</sup>, ya que se debería haber investigado si existía obligación de compensar. Además, basándose en un informe pedido por la Comisión a un tercero independiente, consideró que la compensación otorgada era superior a la debida por el incumplimiento, en caso de existir responsabilidad por el mismo.

En base a todo ello, la Comisión determinó que se trataba de una ayuda de Estado ilegal y que debía ser recuperada de forma inmediata, ascendiendo su cuantía a unos 18 millones de euros, que era la diferencia entre la cuantía entregada por el Ayuntamiento de Madrid al Real Madrid como compensación por el incumplimiento del convenio, ante la imposibilidad de ejecutar la permuta de los terrenos, y el valor que se había asignado en el informe independiente a dichos terrenos.

Sin embargo, el Real Madrid recurrió la Decisión ante el TG, el cual decidió anular la Decisión de la Comisión. El TG considera que la Comisión no probó de forma satisfactoria la existencia de una ventaja, requisito indispensable para declarar que una medida es una ayuda de Estado. El TG se basa en que la Comisión no tasó todas las parcelas que entraron en la operación que se investigó, y que se ciñó a la valoración de

---

<sup>40</sup> Decisión (UE) 2016/2393 de la Comisión de 4 de julio de 2016 (2013/C) relativa a la ayuda estatal SA.33754 concedida por España al Real Madrid CF.

<sup>41</sup> Se trata de un caso que se remonta al año 1991, cuando el Ayuntamiento de Madrid y el Real Madrid firmaron un convenio sobre la remodelación del Estadio Santiago Bernabéu. En el año 1996 se firmó un convenio con la Comunidad de Madrid para la permuta de los suelos del estadio a cambio de otros en diferentes zonas de la ciudad, y en el año 1998 se firmó un nuevo convenio con el Ayuntamiento para ejecutar la permuta. Sin embargo, una de las parcelas que debía ceder el Ayuntamiento jamás fue otorgada al Real Madrid. Ante esta situación, y el reconocimiento por el Ayuntamiento de Madrid de no poder ceder los terrenos, se procedió a compensar al club madrileño con el valor de la parcela, que se estimó en 22,4 millones. Es esta cantidad la que se investiga como posible ayuda de Estado.

una sola de las partes, por lo que al no tener en cuenta todos los elementos de la operación no es posible demostrar la existencia de una ventaja para el Real Madrid.

#### **4.3.3. Valencia CF, Hércules CF y Elche CF**

Este caso es comparable al de los clubes holandeses, en cuanto a que se trata de una serie de clubes en una situación financiera de crisis que recibieron una ayuda de Estado para aliviar su situación.

El Valencia CF, el Hércules CF y el Elche CF, todos ellos Sociedades Anónimas Deportivas, recibieron una ayuda de Estado por parte de la Generalitat Valenciana a través del Instituto Valenciano de Finanzas (en adelante, IVF) en forma de avales para préstamos bancarios<sup>42</sup>.

La Fundación Valencia, la Fundación Hércules y la Fundación Elche pretendían adquirir la mayoría del capital social de los respectivos clubes para así poder controlarlos, todo ello en el contexto de una ampliación de capital. Para poder financiar estas operaciones solicitaron una serie de préstamos a Bancaja (actualmente Bankia), a la Caja de Ahorros del Mediterráneo y al Banco de Valencia, los cuales fueron garantizados mediante un aval que les fue concedido por parte del IVF.

La entrega de recursos estatales y la imputabilidad al Estado no generó ninguna duda, ya que el IVF es una entidad financiera pública sujeta al control de la Generalitat Valenciana (AAPP), que lo utiliza como instrumento de la política de crédito público. Por tanto, el Estado español ejerce un influencia clara y directa sobre el IVF<sup>43</sup>.

Respecto a la existencia de una ventaja selectiva, la Comisión considera que el IVF no actuó de manera acorde con el principio del inversor privado en una economía de mercado. Argumenta que el plan de viabilidad del Valencia CF del año 2009 no demostraba que hubiera perspectivas de que el club reembolsara el préstamo avalado al carecer de las previsiones financieras fiables y exhaustivas que debería incluir cualquier

---

<sup>42</sup> Decisión de la Comisión de 4.7.2016 relativa a la ayuda estatal SA.36387 (2013/C) concedida por España al Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, al Hércules Club de Fútbol Sociedades Anónima Deportiva y al Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva.

<sup>43</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 52-56.

plan de viabilidad sólido y fiable<sup>44</sup>. El reembolso se pretendía realizar con la venta de las acciones en un futuro, cuyo precio dependería del rendimiento de los mismo.

España, como administración controladora del IVF en última instancia, alegó que la medida se encontraba amparada por la Comunicación sobre la garantía de 2008<sup>45</sup>, al consistir los avales en garantías, ya que si la medida cumplía las diferentes condiciones establecidas en la misma, la Comisión podría descartar la existencia de una ayuda estatal.

La Comisión concluyó que los tres clubes se encontraban en crisis en el momento de la concesión de la ayuda, pero los avales públicos cubrían más del 100% de los préstamos subyacentes, superando el máximo del 80% permitido en la Comunicación<sup>46</sup>. Además, no es posible considerar que las comisiones de aval anuales del 0,5% y 1% aplicadas a los avales reflejen el riesgo de impago existente debido a la situación económica de los clubes investigados<sup>47</sup>.

En base a todo ello, «La Comisión concluye que las medidas no respetan las condiciones fijadas en la Comunicación sobre la garantía de 2008, por lo que considera que los beneficiarios no habrían recibido las medidas investigadas en los mismos términos en el mercado y, por tanto, que estas medidas concedieron una ventaja indebida a los beneficiarios»<sup>48</sup>.

Por último, analizó el falseamiento de la competencia y el efecto sobre los intercambios entre los EEMM. La Comisión establece que la ventaja que reciben clubes de fútbol que compiten en Primera y Segunda División pueden afectar a la competencia e intercambios entre los EEMM, ya que compiten por entrar en competiciones europeas y participan activamente en mercados como el de compra de jugadores, *merchandising* y derechos televisivos.

Si los clubes reciben una ayuda, disponen de mayores fondos para fichar mejores jugadores, lo que les puede permitir obtener más éxito en las competiciones deportivas, hecho que supone más ingresos de todas las actividades que desarrolla. Por lo tanto, la

---

<sup>44</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 59.

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (2008/C 155/02).

<sup>46</sup> Comunicación 2008/C 155/02, sección 3.2 apartado c

<sup>47</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 86.c.

<sup>48</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 87.

Comisión concluye que la medida puede afectar a la competencia e intercambio entre los EEMM.<sup>49</sup>

Con todo ello, la Comisión concluyó que dichos avales debían ser consideradas ayudas estatales, cuya cuantía total asciende a 30,212 millones de euros<sup>50</sup>.

Las medidas fueron calificadas como ilegales ya que fueron concedidas incumpliendo la obligación de notificación y suspensión del artículo 108.3 TFUE. Pero, además, la Comisión, al analizar si a la ayuda se le podían aplicar las Directrices sobre salvamento y reestructuración de 2004, concluyó que se trataba de ayudas incompatibles con el mercado interior al no cumplirse las condiciones previstas en las Directrices.

#### **4.3.4. Real Zaragoza**

El caso del Real Zaragoza es diferente, ya que no se trata de una intervención de la Comisión Europea investigando una posible ayuda de Estado, sino de un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante, TDCA), solicitado por el Alcalde de Zaragoza en el año 2018 para ver si la concesión de una ayuda pública directa de 800.000 euros a favor del Real Zaragoza, y prevista en el presupuesto municipal, puede afectar a las normas sobre la libre competencia<sup>51</sup>.

El TDCA es el organismo competente para emitir un informe sobre una ayuda de Estado tal y como se establece en el artículo 11.5 LDC<sup>52</sup> y en el 3.i) del Decreto 29/2006<sup>53</sup>, no teniendo sin embargo capacidad sancionadora. El informe además no es vinculante.

---

<sup>49</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 89.

<sup>50</sup> Decisión CE asunto SA.36387, de 4 de julio de 2016, considerando 94.

<sup>51</sup> Informe 4/2018 del TDCA, solicitado por el alcalde de Zaragoza, en relación con una partida presupuestaria aprobada por el pleno del Ayuntamiento que recoge una ayuda a favor del Real Zaragoza Club de Fútbol (<http://www.tdca.es/informe-42018-sobre-ayuda-del-ayuntamiento-al-real-zaragoza/>).

<sup>52</sup> Artículo 11.5 LDC: «Los órganos de Defensa de la Competencia de las Comunidades Autónomas podrán elaborar, igualmente, informes sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial, a los efectos previstos en el apartado 1 de este artículo[...]».

<sup>53</sup> Artículo 3.i) del Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia de Aragón: « Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios».

Tras establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria, el concepto de ayuda de Estado, el TDCA apunta que del escrito en el que el Ayuntamiento remite la solicitud del informe no se puede saber si se trata de una ayuda o no, al no haber un mínimo de información sobre las condiciones de la intervención financiera. Debido a la falta de información, establece que tampoco es posible determinar si se trata de una ayuda autorizada por el Reglamento de exención por categorías. En caso de no estar amparada por el Reglamento, la decisión sobre la compatibilidad correspondería en exclusiva a la Comisión Europea.

El escrito remitido al TDCA se limita a decir que la partida presupuestaria es un pago destinado al Real Zaragoza Club de Fútbol, cuyo destino son fines de “Promoción de la ciudad”, conociendo además de diferentes noticias de prensa en las que se hace referencia a que dichas ayudas iban destinadas al “apoyo del deporte base”.

Con las limitaciones de información, el TDCA únicamente puede realizar un informe suponiendo la motivación y compromisos por los que se entrega la ayuda, ya que esto es fundamental para saber si nos encontramos ante una ayuda de Estado o no.

En caso de que el destino fuera el “apoyo al deporte base”, el TDCA considera que debe analizarse en función de un pronunciamiento anterior de la Comisión, del año 2001, en el que se entregaban unas ayudas similares en Francia<sup>54</sup>. En este caso, la Comisión consideró que por su función educativa y de integración social, no deberán calificarse como ayudas, aunque la entrega se realizara a clubes profesionales.

Si en cambio, tal y como se indica en el título de la partida presupuestaria, el motivo del pago fuera la “Promoción de la ciudad”, habría que valorar si el pago se puede considerar una contraprestación por el impacto publicitario que provoca el equipo. Se debería valorar también si la cantidad era adecuada, realizando la prueba del operador en el mercado. La cantidad deberá valorarse en función de criterios objetivos, como que el Real Zaragoza es una de las marcas más buscadas y representativas de Aragón, y concretamente de la ciudad de Zaragoza a ojos del mundo.

---

<sup>54</sup> Ver nota de prensa: [http://europa.eu/rapid/pressrelease\\_IP-01-599\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/pressrelease_IP-01-599_en.htm?locale=en).

Existe una posibilidad adicional, como es que se trate de una ayuda dentro de las automáticamente autorizadas por el Reglamento de exención por categorías, por lo que en este caso no sería necesario ni siquiera realizar la notificación, algo que sí debería hacerse si se tratara de alguna de las dos posibilidades anteriores. Una de las categorías del Reglamento en las que podría caer la partida presupuestaria podría ser las ayudas destinadas a infraestructuras deportivas que no superen los 15 millones de euros o los 2 millones anuales por funcionamiento<sup>55</sup>.

El TDCA concluye que es el Ayuntamiento el que debe realizar la valoración sobre si se encuentra ante una ayuda o no, ya que, en caso de ser considerada como tal, antes de su ejecución debería ser notificada a la Comisión para su autorización. En caso de no ser notificada, la Comisión podría iniciar una investigación de oficio y podría sancionar al Ayuntamiento, además de ordenar la recuperación de la ayuda si fuera declarada ilegal o incompatible con el mercado interior.

También aclara el TDCA que en caso de haber recibido mayor cantidad de información por parte del Ayuntamiento podría haber realizado un informe más detallado sobre la posible existencia o compatibilidad de la ayuda de Estado.

## **5. EL CASO DEL ATHLETIC CLUB DE BILBAO**

### **5.1. Antecedentes de hecho. La Ley 10/1990 del Deporte**

En el año 1990, se producía un acontecimiento que iba a cambiar el mundo del fútbol español tal y como se conocía. Con la aprobación de la Ley del Deporte<sup>56</sup>, la forma jurídica de los clubes de fútbol se iba a ver afectada. Hasta ese momento, los clubes deportivos profesionales eran asociaciones sin ánimo de lucro. Sin embargo, bajo el argumento de que muchos clubes habían estado mal gestionados, ya que ni los socios ni los administradores habían asumido la responsabilidad financiera por las pérdidas económicas que generaban gran parte de ellos, se introdujo, en el art. 19.1 de la Ley 10/1990<sup>57</sup>, una obligación de conversión de todos los clubes deportivos profesionales españoles en sociedades anónimas deportivas (en adelante, SAD).

---

<sup>55</sup> Reglamento de exención por categorías, artículos 4.1.b), 55 y considerando 74.

<sup>56</sup> Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

<sup>57</sup> Artículo 19.1 Ley 10/1990 del Deporte: «Los Clubes, o sus equipos profesionales, que participen en competiciones deportivas oficiales de carácter profesional y ámbito estatal, adoptarán la forma de Sociedad

Con esta nueva forma societaria se pretendía establecer un nuevo modelo de responsabilidad económica y jurídica para los clubes, aumentando así sus posibilidades de buena gestión.

Sin embargo, en la disposición adicional séptima de la propia ley<sup>58</sup> se exime de esta obligación de conversión a los clubes que hubieran terminado con saldos positivos los cuatro o cinco ejercicios anteriores, ya que se trata de clubes que, tal y como se establece en el preámbulo de la propia Ley 10/1990 «habían demostrado una buena gestión con el régimen asociativo». Se les eximía de la obligación, pero si sus asambleas querían podían convertirse en SAD.

En esta situación solamente se encontraban el Athletic Club de Bilbao, el Club Atlético Osasuna, el Fútbol Club Barcelona y el Real Madrid Club de Fútbol, y ninguno de ellos decidió convertirse en SAD.

Estos clubes de fútbol seguían entidades sin ánimo de lucro, y como tales, en el momento de aprobación de la ley, se beneficiaban de una exención parcial del impuesto sobre sociedades (en adelante, IS), tal y como se establecía en el art. 9.3.a) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades española vigente en ese momento<sup>59</sup>. Con esa exención, de acuerdo con el art. 28.2.e) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, estos clubes, al ser entidades sin ánimo de lucro, seguían tributando a un tipo reducido del 25%, en lugar del tipo general del 30%, tipo al que tributaban las SAD con las que competían en Primera y Segunda División.

La Ley 10/1990 no incluía un plazo de revisión de las situaciones, por lo que aquellos que se vieron obligados a convertirse en SAD no podían volver a convertirse en clubes de fútbol. Por ello, de la condición de “club deportivo” y el consiguiente trato fiscal

---

Anónima Deportiva a que se refiere la presente Ley. Dichas Sociedades Anónimas Deportivas quedarán sujetas al régimen general de las Sociedades Anónimas, con las particularidades que se contienen en esta Ley y en sus normas de desarrollo».

<sup>58</sup> Disposición adicional séptima de la Ley 10/1990, del Deporte: «Los Clubes que, a la entrada en vigor de la presente Ley, participen en competiciones oficiales de carácter profesional en la modalidad deportiva del fútbol, y que en las auditorías realizadas por encargo de la Liga de Fútbol Profesional, desde la temporada 1985-1986 hubiesen obtenido en todas ellas un saldo patrimonial neto de carácter positivo, podrán mantener su actual estructura jurídica, salvo acuerdo contrario de sus Asambleas [...]».

<sup>59</sup> Artículo 9.3.a) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades: «Estarán parcialmente exentos del Impuesto en los términos previstos en el capítulo XIV del título VII de esta Ley:

a) Las entidades e instituciones sin ánimo de lucro no incluidas en el apartado anterior [...]».

favorable solo pueden beneficiarse los cuatro clubes que cumplían los requisitos exigidos en el momento de aprobación de la ley, siendo indiferente cómo evolucione el estado financiero de los demás equipos.

Los clubes de fútbol participan en diferentes mercados, como el de compraventa de jugadores, derechos audiovisuales, patrocinio, venta de entradas o *merchandising*, realizando por tanto actividades económicas. Existen datos sobre los beneficios económicos antes de impuestos de algunos clubes, como el Real Madrid, que obtuvo beneficios por valor de 25 millones de euros en la temporada 2008/2009, 47 millones en la 2010/2011 o 32 millones en la 2011/2012<sup>60</sup>.

Ante la existencia de dichos beneficios económicos, los cuales son gravados al tipo reducido únicamente por los cuatro clubes beneficiados por la exención a la obligación de conversión en SAD, la diferencia en el tipo aplicable puede suponer una ventaja económica considerable, ya que reciben un trato fiscal más beneficioso que el resto de sus competidores.

## **5.2. Investigación y Decisión de la Comisión Europea**

### **5.2.1. Decisión de incoación del procedimiento de investigación y observaciones de los interesados**

La Comisión Europea, tras recibir información detallada de la medida anteriormente explicada, inició el procedimiento de investigación establecido en el artículo 108.2 TFUE ante la posibilidad de existencia de una ayuda de estado ilegal o incompatible, consistente en un trato fiscal preferente respecto al IS, recibido por los cuatro clubes que seguían manteniendo la forma clubes deportivos en comparación con las SAD.

En la decisión de incoación, la Comisión, en primer lugar, quiso dejar claro que el hecho de que estos clubes fueran considerados entidades sin ánimo de lucro no les eximía de ser consideradas como empresas a ojos del Derecho de la competencia. Esto se debe a que las actividades deportivas profesionales, entre las que se encuentra el fútbol profesional, son consideradas actividades de naturaleza mercantil. Por lo tanto, a los efectos del artículo 107.1 TFUE, los clubes de fútbol deben ser considerados empresas en

---

<sup>60</sup> Datos extraídos de la Decisión de la Comisión 4.7.2016 relativa a la ayuda estatal SA.29769 (2013/C) concedida por España a determinados clubes de fútbol, considerando 11.

tanto que realizan una actividad mercantil, siendo indiferente la forma jurídica adoptada por estos.

Puesto que las fuentes de ingresos de los equipos de fútbol se encuentran vinculadas a los éxitos en las competiciones deportivas, y estos a su vez dependen, en gran medida, de los fondos de que disponen los clubes para fichar o mantener a los mejores jugadores, la Comisión concluye de forma preliminar que la diferenciación en el trato fiscal puede favorecer de forma selectiva a estos cuatro clubes de fútbol. Además, al ser una medida introducida por un cambio en una norma de rango estatal, la misma es imputable al Estado. Esta medida, debido a los beneficios que se observa que obtienen los clubes durante los años, tiene capacidad de falsear la competencia y afectar al comercio. Ante esta situación la Comisión concluye de manera preliminar que se trata de una ayuda estatal tal y como establece el artículo 107.1 TFUE y decide iniciar el procedimiento del artículo 108.3 TFUE, no pudiendo justificarse en la existencia de un objetivo de interés común del artículo 107.3.c) TFUE.

Los clubes, España, como AP otorgadora de la medida, y la Liga Nacional de Fútbol Profesional realizaron una serie de observaciones ante la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación.

Por un lado, la Liga aludió al carácter especial que se concede al deporte en el artículo 165.1 TFUE<sup>61</sup>. Alega que la medida no tenía ningún objetivo de modificar la situación fiscal de los clubes que se benefician de ella, sino que se trata de un efecto indirecto de otros objetivos perseguidos, como establecer un sistema de responsabilidad a los clubes<sup>62</sup>. Por su parte, el Athletic Club de Bilbao se remite a la autonomía fiscal del Territorio Histórico de Bizkaia, en la que no hay SAD, por lo que no puede haber tratamiento selectivo para una entidad deportiva como ella al no haber competencia.

La Liga, el Real Madrid, el FC Barcelona y el Athletic Club tratan de justificar la diferenciación en el impuesto en la propia naturaleza del mismo, por lo que no conllevaría una ventaja selectiva, ya que alegan «[...] El régimen general aplicable a las entidades sin

---

<sup>61</sup> Artículo 165.1 TFUE: «[...] La Unión contribuirá 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».

<sup>62</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 18.

ánimo de lucro no puede considerarse una excepción al régimen fiscal aplicable a las empresas. Se trata de un régimen general por derecho propio distinto, aplicable a todas las entidades españolas sin ánimo de lucro, independientemente del sector, tamaño o región. [...]»<sup>63</sup>.

Además, consideran también justificada la diferenciación fiscal en el hecho de que los beneficios generados están obligados a utilizarlos para la prestación de sus servicios, no pudiendo distribuirlos entre los accionistas. Esto hace que no se encuentren en una situación de hecho ni de derecho comparable, lo que implica que no existe una ventaja selectiva. El Real Madrid cree que no debería tomarse como punto de partida común la obtención de beneficios, sino la existencia de beneficios distribuibles, lo que hace que no se encuentren en una situación comparable.

Otro hecho que hace que no se encuentren en una situación comparable es el régimen de responsabilidad al que están sometidos, lo cual en su opinión les es desfavorable debido a que es mucho más estricto para los órganos de gestión de los clubes deportivos que para los de las SAD. Ellos deben aportar una garantía que cubra el 15% del presupuesto del club, y responden personal e ilimitadamente con su patrimonio personal presente y futuro de las posibles pérdidas en que pudieran incurrir. Además, los clubes deportivos se encuentran controlados por el Consejo Superior de Deportes para obtener préstamos. Alegan también que no tienen las mismas facilidades que las SAD para acceder al mercado de capitales, ya que no pueden ampliar su capital mediante la emisión de nuevas acciones.

El Real Madrid alega también que debe valorarse el régimen fiscal en su conjunto, el cual les es desfavorable debido a la existencia de una deducción por reinversión de beneficios extraordinarios por transferencias de capital que es superior para los clubes deportivos (12% frente al 7% para los clubes deportivos), lo que contrarresta cualquier ventaja que pudieran tener los clubes con la aplicación de un tipo impositivo inferior. Esta deducción es significativa ya que los clubes realizan traspasos millonarios, los cuales entran en la categoría de la deducción, y les impide deducirse cantidades de dinero importantes, lo que puede suponer que su beneficio antes de impuestos, sobre el que se

---

<sup>63</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 20.

aplica el tipo impositivo del impuesto de sociedades, mucho mayor que el de las SAD, por lo que la cantidad a pagar, a pesar de tributar a un tipo inferior, sería mayor.

Además de todo lo anterior, y en caso de que la medida fuera calificada como ayuda, los clubes alegan que debería considerarse como ayuda existente y no como ayuda nueva, ya que el tipo especial de las entidades sin ánimo de lucro viene establecido por la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, la cual hasta el momento del inicio de la investigación no ha cambiado sustancialmente. Puesto que la entrada de España en la UE fue posterior a la aprobación de la Ley del Impuesto de Sociedades (1986), la misma debería calificarse como existente.

En opinión del FC Barcelona «La Ley 10/1990, [...], excluye a la mayoría de los clubes del régimen preferencial. [...]. No ha introducido una ventaja para los cuatro clubes, sino que ha reducido el número de beneficiarios. No se trata de una ayuda nueva, sino de una modificación *a posteriori* para lograr un menor falseamiento de la competencia, en comparación con la situación anterior»<sup>64</sup>.

La Administración central española también realizó una serie de observaciones, en las que se deben incluir las aportadas por la Diputación Foral de Bizkaia y la Comunidad Foral de Navarra. En primer lugar, la Administración española notifica a la Comisión una modificación en la regulación del IS, como es la aprobación de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. En esta ley se incluye una rebaja del tipo general del impuesto de sociedades al 25% desde el año 2016, terminando así con la exención parcial para las entidades sin ánimo de lucro y dejando de existir una imposición entre los clubes deportivos profesionales y las SAD.

Bizkaia y Navarra alegan que la diferencia de trato fiscal puede estar justificada por la naturaleza y la estructura general del sistema fiscal. En este caso, la justificación se encontraría en que los clubes son organizaciones sin ánimo de lucro que no obtienen beneficios, y además no se encuentra entre sus objetivos la distribución de beneficios entre sus socios.

---

<sup>64</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 31.

En palabras de la Diputación Foral de Bizkaia «[...] el objetivo general de la imposición no es solo gravar las ganancias de una entidad jurídica, sino también examinar si los beneficios se redistribuyen entre los accionistas y si los accionistas también tributan por su participación en los beneficios»<sup>65</sup>.

Además, se alegan las mayores dificultades de las entidades sin ánimo de lucro en el acceso al mercado de capitales, ya que no pueden emitir acciones negociables.

La Comunidad Foral de Navarra y la Diputación Foral de Bizkaia hacen también referencia a su régimen de autonomía fiscal que tienen dichas regiones. En esta autonomía fiscal se incluye la fijación del tipo del impuesto de sociedades. En base a su autonomía, las medidas fiscales generales adoptadas en dichos territorios no pueden considerarse, en su opinión, territorialmente selectivas ya que no existen SAD sobre las que tener una ventaja competitiva.

### **5.2.2. Evaluación de la medida**

Como ya se ha explicado anteriormente, para que se declare la existencia de una medida se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos recogidos en el artículo 107.1 TFUE. Esto es lo que hace la Comisión, analizar separadamente cada uno de los requisitos.

Puesto que la medida trata de una rebaja en un tipo impositivo, la ventaja de la que disfrutaban los clubes deriva de fondos estatales, ya que el Estado deja de ingresar ciertas cantidades procedentes de ingresos fiscales. El tipo impositivo inferior representa fondos estatales no percibidos por el Estado y por tanto la medida es imputable al Estado, al derivar de la Ley 10/1990, de aplicación estatal.

La medida debe otorgar una ventaja, y la misma debe ser selectiva para la empresa beneficiaria en comparación con otras en su misma situación fáctica y jurídica. Los clubes de fútbol son empresas según lo establecido en el artículo 107.1 TFUE, puesto que desarrollan una actividad económica, ya que, a pesar de ser entidades sin ánimo de lucro, ofrecen bienes y servicios en un mercado. Para evaluar la selectividad, la Comisión establece un sistema de referencia fiscal común, considerando que la norma general es

---

<sup>65</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 38.

que este tipo de empresas tributan como sociedades anónimas. Sin embargo, los clubes, en función de unos resultados económicos anteriores a la aprobación de la Ley 10/1990, pueden seguir tributando como entidades sin ánimo de lucro a un tipo inferior.

La Comisión concluye que se trata de una medida selectiva *prima facie*, ya que los clubes se encuentran en una situación comparable a la de las SAD teniendo en cuenta el objetivo del régimen fiscal, que es generar ingresos para el Estado en función de los beneficios obtenidos por las empresas. Puesto que algunos de los equipos tributan a un tipo inferior, obtienen un beneficio que les otorga una ventaja selectiva. La selectividad es también *de facto*, ya que la Ley 10/1990 limitó el número de beneficiarios, puesto que anteriormente el régimen al que tributaban todos era el de las entidades sin ánimo de lucro.

Considera, además, que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica ya que los resultados económicos no pueden justificar un trato diferente en la obligación de una forma jurídica de organización, ni tampoco pueden hacerlo los diferentes mecanismos de control que tienen los clubes, los cuales son más estrictos.

La desigualdad en el trato fiscal no puede estar justificada por la naturaleza y lógica del propio sistema fiscal, puesto que la disparidad de forma jurídica no genera una diferencia en el objetivo de los clubes, que es obtener activamente beneficios para sí mismos. Los clubes, como entidades sin ánimo de lucro, no pueden repartir los beneficios, sino que deben reinvertirlos en sus objetivos, lo que significa que pueden utilizarlos íntegramente, no teniendo que repartir una parte, cosa que no debilita su posición, sino que la fortalece. Además, el hecho de que deban reinvertir los ingresos obtenidos por ventas de infraestructurales, tal y como se establece en el artículo 30 del Real Decreto 177/1981, de 16 de enero, sobre clubs y federaciones deportivas<sup>66</sup>, lo cual les permite también reforzar la consecución de sus objetivos, mejorando sus instalaciones.

Tampoco puede justificarlo la mayor dificultad que tienen en el acceso a los mercados de capitales, ya que el no poder vender acciones en el mercado de capitales no les impide utilizar otros medios de acceso a la liquidez, como préstamos o *merchandising*, algo que

---

<sup>66</sup> «[...] En todo caso, el producto obtenido de la enajenación de instalaciones deportivas o de los terrenos en que se encuentren deberá invertirse íntegramente en la construcción o mejora de bienes de la misma naturaleza».

realizan de igual forma que las SAD. Además, si las dificultades son tan grandes, la Comisión les recuerda que siempre tienen la posibilidad de cambiar su forma jurídica, ya que la Ley 10/1990 mantiene la posibilidad de cambio de estos clubes a elección de sus asambleas.

Respecto a la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios, si bien es cierto que la deducción es menor para los clubes, eso no demuestra que el sistema sea a largo plazo más perjudicial para los clubes.

Con todo esto, la Comisión concluye que la imposición tiende a ser menor que la normal, teniendo en cuenta una serie de datos aportados por la Administración española, incluso teniendo en cuenta la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios. Por tanto, la medida reserva a los cuatro clubes un trato fiscal inferior que no responde a la lógica del sistema y conlleva una ventaja fiscal para los cuatro beneficiarios de la medida. La medida otorga una ventaja, la cual es selectiva, cumpliendo otro de los requisitos necesarios para calificar la medida como ayuda de Estado.

Esta ventaja, en forma de liberación de cargas fiscales para los clubes beneficiarios, es susceptible de afectar al comercio entre los EEMM y falsear la competencia, ya que refuerza la posición financiera de los clubes, lo que les permite colocarse en una posición ventajosa en los diferentes mercados en los que participan, donde se encuentran clubes de toda Europa. Esta posición ventajosa les permite mantener o fichar a mejores jugadores, lo que les permite mejorar sus resultados deportivos, hecho que garantiza un aumento de los ingresos derivados de los derechos televisivos, patrocinio o merchandising.

Por lo tanto, como la medida es imputable al Estado y procede de fondos estatales, otorga una ventaja de manera selectiva a una serie de empresas y además es susceptible de afectar a los intercambios comerciales entre los EEMM y falsear la competencia, la Comisión declara que la medida introducida por la Ley 10/1990, del Deporte, constituye una ayuda estatal que ha beneficiado a los clubes anualmente desde la entrada en vigor de la Ley 10/1990 en octubre de 1990 hasta 2015<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 75.

Respecto a la autonomía fiscal de la Diputación Foral de Bizkaia y la Comunidad Foral de Navarra, la cual no cuestiona la Comisión, si bien en esta ocasión cree que no tiene relevancia, ya que la Ley 10/1990 se aplica en todo el territorio español, lo que puede causar efectos de trato diferenciado también en las Comunidades Autónomas que fijan un tipo del impuesto sobre sociedades diferente.

Al cumplir todos los requisitos del artículo 107.1 TFUE, la medida es una ayuda estatal, pero la misma todavía debe pasar el filtro de la compatibilidad. Puesto que ninguno de los interesados en sus observaciones alega que puede tratarse de una medida compatible en función del artículo 107.2 y 107.3 TFUE, la Comisión no puede identificar que se encuentre de las categorías autorizadas por ser compatibles.

Por último, la Comisión responde a las alegaciones presentadas por los interesados de que la ayuda, en caso de declarar que existe, debe ser considerada como ayuda existente, ya que la diferenciación fiscal existe con anterioridad a la adhesión de España a la UE.

Según el artículo 1.b.i) del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo (en adelante, Reglamento de Procedimiento), una ayuda es existente cuando existe desde antes de la entrada en vigor del Tratado de la UE y siga siendo aplicable con posterioridad a la misma. Sin embargo, el artículo 1.c) del Reglamento de Procedimiento establece que el concepto de “ayuda nueva” también alcanza a todas aquellas modificaciones de ayudas existentes. Una modificación que pudiera afectar a la evaluación de la compatibilidad original de la ayuda debería ser considerada por la Comisión como ayuda nueva<sup>68</sup>. Algún ejemplo de este tipo de modificaciones importantes aparece en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 794/2004, entre los que se encuentran la imposición de criterios más estrictos para la aplicación de un régimen de ayudas, como sería la reducción del número de beneficiarios, como que fue lo que hizo la medida introducida por la Ley 10/1990.

Esta medida introdujo una diferenciación entre empresas de un mismo sector y otorgó una ventaja competitiva a 4 de ellas, haciéndolas competitivamente más fuertes. Así pues,

---

<sup>68</sup> Artículo 4.1 del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, Reglamento 794/2004).

«[...] la Ley 10/1990 negó al deporte profesional la posibilidad de operar como entidad sin ánimo de lucro, pero permitió a unas empresas del sector del fútbol profesional permanecer en el entorno jurídico más ventajoso [...]»<sup>69</sup>. Por todo ello, la medida debe ser considerada como ayuda nueva y no como ayuda existente.

Al no haber sido comunicada la medida a la Comisión conforme establece el artículo 108 TFUE, la Comisión declara la medida ayuda ilegal e incompatible, y la misma debe ser recuperada para reestablecer la situación existente antes de la concesión de la misma<sup>70</sup>.

La recuperación abarca todo el periodo desde que se generó la ventaja hasta la recuperación, devengándose interés hasta la completa recuperación. Existe un plazo de prescripción relativo a la recuperación de diez años<sup>71</sup>. Dicho plazo se interrumpe con cualquier actuación emprendida por la Comisión<sup>72</sup>, por lo tanto, solamente se ordenará la recuperación de la diferencia impositiva desde el año 2000, ya que fue en 2010 cuando la Comisión inició una investigación.

### **5.2.3. Decisión final de la Comisión**

Tras los argumentos anteriormente expuestos por las partes y por la Comisión, esta concluye que España, mediante la Ley 10/1990, ha introducido una ayuda estatal ilegal e incompatible consistente en un privilegio fiscal en el impuesto de sociedades. Esta diferencia entre el impuesto pagado y el que deberían haber pagado si hubieran tenido la forma jurídica de SAD.

La Comisión toma la decisión de que el Estado español debe realizar todas las actuaciones necesarias para recuperar de manera efectiva e inmediata la ayuda concedida.

---

<sup>69</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 83.

<sup>70</sup> Artículo 16.1 del Reglamento de Procedimiento: «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda[...]».

<sup>71</sup> Artículo 17.1 del Reglamento de Procedimiento.

<sup>72</sup> Artículo 17.2 del Reglamento de Procedimiento.

### **5.3. El recurso del Athletic Club de Bilbao**

El Athletic Club de Bilbao, tras conocer la Decisión de la Comisión que les condenaba a devolver el importe de la ayuda recibida, decidió interponer un recurso ante el TG, tal y como les permite el artículo 263 TFUE.

#### **5.3.1. Solicitud de anulación de la Decisión de la Comisión Europea y motivos alegados por el Athletic Club de Bilbao**

Con dicho recurso, el Athletic Club pretende la anulación de los artículos 1, 4 y 5 de la Decisión de la Comisión, relativos a la declaración de la medida como ayuda ilegal e incompatible, la recuperación de la ayuda más los intereses devengados y que dicha recuperación se realice de forma inmediata y efectiva respectivamente. Para ello, el Athletic Club alega tres motivos sobre el fondo del asunto, como son la falta de motivación en la Decisión de la Comisión, la falta de carácter selectivo e inexistencia de distorsión de la competencia y perjuicio del comercio entre los EEMM por parte de la medida, y, por último, y con carácter subsidiario, el no haber calificado la medida como ayuda existente.

El análisis de cada uno de estos argumentos lo abordaremos de forma conjunta con los fundamentos jurídicos con los que contesta el TG, para así poder tener más claro cuál es la posición de cada una de las partes.

#### **5.3.2. Fundamentos jurídicos de la Sala Cuarta del Tribunal General de la Unión Europea para desestimar el recurso**

En primer lugar, analizaremos la argumentación de la falta de motivación por parte de la Comisión en su Decisión.

La Comisión se encuentra obligada a motivar sus decisiones según lo establecido en el artículo 296 TFUE y 41.2.c) de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En opinión del Athletic, esta obligación no se ha cumplido ya que la Comisión en su Decisión no examinó ciertos elementos que ellos consideran esenciales de la medida. Según alega el Athletic, «la Comisión se limitó a examinar el tipo de gravamen nominal aplicable a los clubes a los que se refiere la Decisión impugnada, sin tener en cuenta otras

circunstancias pertinentes, inherentes al régimen fiscal en su conjunto y capaces de influir en el nivel efectivo de tributación de los clubes»<sup>73</sup>.

Además, el Athletic considera que también incumplió su obligación la Comisión al no responder a las alegaciones presentadas por él sobre los requisitos de distorsión de la competencia y de perjuicio para el comercio entre los EEMM.

EL TG, según su jurisprudencia, establece que la obligación de motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto, mostrado clara e inequívocamente el razonamiento seguido. No se exige que se especifiquen todas las razones de hecho y de Derecho. La Comisión no está obligada decidir sobre todas las alegaciones que se realizan, sino que basta con que exponga los hechos y consideraciones jurídicas que tengan una importancia esencial en la Decisión.

Aplicando esta doctrina a las decisiones en materia de ayudas estatales, la obligación de motivación solamente alcanza a que se indiquen aquellas razones por las que la Comisión considera que la medida es una ayuda estatal.

En este caso, el Athletic alega la falta de motivación de la Comisión primero a que no indicó si, tomando en consideración todo el régimen fiscal y no solamente el tipo de gravamen, la medida suponía una ventaja para los clubes. Sin embargo, en el considerando 72 y 95 de la Decisión impugnada la Comisión hace mención al hecho de haber tenido en cuenta el régimen globalmente considerado<sup>74</sup>, y así fue como llegó a la conclusión de la existencia de una ventaja. Por lo tanto, la imputación de falta de motivación no se ajusta a los hechos.

También alega el Athletic falta de motivación al no haber respondido la Comisión a sus observaciones sobre los requisitos de distorsión de la competencia y perjuicio para el comercio de la EEMM. El Athletic no detalla las alegaciones de las que se trata,

---

<sup>73</sup> Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Cuarta), de 26 de febrero de 2019 en el asunto T-697/16, considerando 26.

<sup>74</sup> A ello hace mención cuando habla de que el régimen de tributación suele ser inferior aun teniendo en cuenta las diferencias en la deducción de la reinversión de beneficios extraordinarios o ganancias de capital percibidas por las transferencias de capital (72), y cuando denota que, en años concretos, la imposición efectiva es posible que haya sido superior (95).

incumpliendo así el art. 76.d) del Reglamento de Procedimiento, donde se establece que la demanda debe contener una exposición concisa de los motivos invocados.

Basándose en ello, el TG declara la inadmisibilidad de este motivo de recurso.

Quizá el motivo más interesante, desde el punto de vista del Derecho de la Competencia, es el relativo a la falta de carácter selectivo y la inexistencia de distorsión de la competencia y de perjuicio para el comercio entre los EEMM.

Primero nos centraremos en la primera parte del recurso, que se basa en la falta de carácter selectivo de la medida. El demandante se dedica a impugnar el marco de referencia, tanto geográfico como material, utilizado por la Comisión para examinar el carácter selectivo de la demanda.

Respecto al marco geográfico, el Athletic Club considera que debería compararse únicamente con aquellas sociedades que se encuentren establecidas en el Territorio Histórico de Bizkaia, puesto que se trata de un ente infraestatal dotado de autonomía y competencia en materia fiscal. Dado que, en esta zona, que es la que opina que debería tomarse como marco de referencia, no existen más clubes profesionales, la medida no tendría carácter selectivo ya que no le estaría otorgando una ventaja frente a otros competidores al no existir ninguno.

Además, alega que las SAD y las entidades sin ánimo de lucro no se encuentran en una situación de hecho y de Derecho comparable, por lo que la medida no sería selectiva desde el punto de vista material.

La medida es calificada de estatal por la Comisión ya que la Ley 10/1990 reserva «el derecho a disfrutar del tipo preferente del impuesto sobre sociedades aplicable a las organizaciones sin ánimo de lucro a determinados clubes de fútbol profesional»<sup>75</sup>.

Es por tanto una combinación de aplicar un tipo de gravamen preferente a las organizaciones sin ánimo de lucro, y la restricción de acceso a tal condición únicamente a los clubes únicamente incluidos en la disposición adicional séptima de la Ley 10/1990.

---

<sup>75</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, artículo 1.

La medida tiene una configuración mixta, ya que es fruto de la combinación de un elemento de Derecho nacional, como es la reserva mediante una Ley estatal de una forma jurídica especial a unos clubes concretos, con un elemento de Derecho fiscal, que en el caso de Athletic Club de Bilbao es de rango autonómico, ya que el territorio donde se encuentra situado el club tiene competencia para establecer su propia política fiscal.

El hecho de que, en algunos casos, el importe de la medida depende de una norma de rango infraestatal no impide considerar que la medida es de ámbito nacional, ya que puede igualmente otorgar una ventaja a los beneficiarios. Este fue el efecto que tuvo, ya que como se muestra en el apartado 42 de la Decisión de la Comisión, el tipo aplicable a las entidades sin ánimo de lucro en el IS fijado por el Territorio Histórico de Bizkaia era inferior al general (21% frente al 25%).

Como el elemento determinante es el hecho de restringir y regular la forma jurídica de los clubes de fútbol, y dicha cuestión es competencia del legislador nacional, la medida debe ser considerada de ámbito nacional. No se acogen los argumentos del Athletic respecto del marco de referencia. En todo caso, aunque se hubieran estimado las alegaciones, no se acogerían a la situación, ya que en el Territorio Histórico de Bizkaia existe otro club de fútbol profesional que está constituido como SAD, el Sestao River Club SAD, por lo que aun así continuaría existiendo una ventaja.

Ahora se debe analizar si la medida materialmente selectiva. Para ello hay que determinar cuál es el régimen fiscal común, y ver si la medida que lo altera constituye una excepción en cuyo caso nos encontraremos ante una medida materialmente selectiva, ya que estaría tratando de forma diferente a entidades que se encuentran en una situación de hecho y de Derecho comparable. Como el Athletic Club no aporta ningún argumento para respaldar su impugnación del marco de referencia (normativa estatal del IS), el Tribunal únicamente se centra en ver si los clubes y las SAD están en una situación de hecho y de Derecho comparable.

El TG no niega que tengan características diferentes que pudieran ser motivo de introducción de alguna medida que suponga un trato fiscal diferente, sin embargo, esta medida no es el caso. La medida no introduce un tratamiento fiscal diferente, sino que se limita a reducir el ámbito de aplicación del régimen de las entidades sin ánimo de lucro a

una serie de clubes, expulsando a los demás. La medida no introduce una diferenciación fiscal, sino que restringe el acceso a una forma jurídica determinada y, como consecuencia, a su régimen fiscal especial. Como la argumentación del Athletic se basa en un objeto que no es el de la medida cuestionada, se procede a desestimar las alegaciones.

Por lo tanto, y basándose en toda la argumentación anterior, el TG procede a desestimar la primera parte del motivo de recurso del Athletic Club que alega la falta de carácter selectivo.

Dentro de este mismo motivo, existe una segunda parte, que se centra en argumentar que la medida no afectó a la competencia ni al comercio entre los EEMM.

Para sostener dicha idea, el Athletic Club sostiene que su política de club es la de “club de cantera”, según la cual únicamente contrata a jugadores que se hayan formado en las categorías inferiores del propio club o de los alrededores, lo que, según él, le impide participar plenamente, como comprador, en el mercado internacional de traspasos de jugadores, no utilizando la supuesta ayuda que recibe.

Además, dice que la medida tampoco altera la competencia y el comercio entre los EEMM en lo relativo a los efectos sobre los ingresos derivados de diferentes actividades como el *merchandising*, derechos audiovisuales o patrocinio.

Según el Athletic, no hay alteración ya que es la propia UEFA, la que determina los criterios de reparto de los ingresos derivados de derechos de retransmisión televisiva de sus competiciones, por lo que no habría relación entre la ventaja y los ingresos por participación en competiciones europeas, de ahí que no haya una alteración de la competencia y los intercambios. Además, debido al arraigo tan fuerte que tiene en el territorio donde se encuentra ubicado, el Athletic considera que las actividades de *merchandising* y patrocinio que realiza solamente interesan a las empresas de su entorno, de manera que tampoco tendría influencia en la competencia por dichos recursos con otros clubes europeos, y por tanto no estaría alterando la competencia ni los intercambios entre los diferentes EEMM.

El hecho de que un club tenga una política de cantera no impide considerarlo participante en el mercado de compra de jugadores. Este mercado tiene dos vertientes, por un lado, tratar de traer a los mejores jugadores de otros equipos, nacionales o extranjeros, y por otro, cuando un club trata de comprar un jugador que se encuentra en el tuyo, tratar de convencerlo de que se quede. En ambas cuestiones, además del sentimiento de pertenencia y cariño que puedan tener los jugadores, entran otras variables, y una de ellas es el dinero. Si un club tiene una política de cantera y apenas compra jugadores a equipos de fuera de su zona, paralelamente, para hacer atractivo su club, va a pagar mejores sueldos.

Este es el caso del Athletic Club de Bilbao. Como él mismo dice, se trata de un club con una filosofía deportiva única en el mundo. A pesar de no tratarse de una norma escrita en los estatutos, se trata de una filosofía seguida desde la fundación del club. En sus propias palabras «El Athletic Club está radicado en Bilbao, provincia de Bizkaia (País Vasco). Nuestra filosofía deportiva se rige por el principio que determina que pueden jugar en sus filas los jugadores que se han hecho en la propia cantera y los formados en clubes de Euskal Herria, que engloba a las siguientes demarcaciones territoriales: Bizkaia, Gipuzkoa, Araba, Nafarroa, Lapurdi, Zuberoa y Nafarroa Behera, así como, por supuesto, los jugadores y jugadoras que hayan nacido en alguna de ellas»<sup>76</sup>.

Es cierto que el Athletic Club no es un habitual de los mercados de verano, ya que su filosofía se lo impide, pero ello no quiere decir que no participe en el mercado de traspaso de jugadores, en ambas vertientes.

En los últimos años, el Athletic Club ha acudido al mercado europeo de jugadores para intentar fichar a jugadores que, habiendo nacido o jugado en las categorías inferiores del club, o en la cantera de algunos equipos de la zona. Prueba de ello son los grandes desembolsos que ha realizado en los fichajes de Yuri Berchiche, procedente del Paris Saint-Germain por una cifra cercana a los 20 millones de euros<sup>77</sup>, o el de Íñigo Martínez, procedente de la Real Sociedad, rival histórico del Athletic, por 32 millones de euros<sup>78</sup>. Es cierto que no es habitual que el Athletic realice este desembolso, ya que la mayoría de

---

<sup>76</sup> <https://www.athletic-club.eus/filosofia/cual-es>

<sup>77</sup> <https://athletic.elcorreo.com/yuri-berchiche-segundo-20180627170742-nt.html>

<sup>78</sup> [https://as.com/futbol/2018/01/30/primera/1517270287\\_071999.html](https://as.com/futbol/2018/01/30/primera/1517270287_071999.html)

los jugadores efectivamente han salido de Lezama, la ciudad deportiva del equipo donde juegan las categorías inferiores.

Pero no solo actúa en el mercado fichando jugadores, sino que también es capaz de retener a sus grandes estrellas, ofreciéndoles contratos millonarios para que no fichan por otros equipos. Si bien es cierto que el Athletic, por su filosofía, no gasta mucho en fichajes y por tanto es capaz de pagar salarios mayores, ya que también realiza ventas millonarias<sup>79</sup>, esta capacidad de pagar mayores salarios también tiene influencia en el mercado internacional de traspaso de jugadores al evitar la fuga de sus grandes estrellas, lo que le permite mayores posibilidades de éxitos deportivos, lo que conllevará mayores ingresos.

Hasta este punto, no existe ninguna conducta que pueda considerarse que altere la competencia y el comercio entre los EEMM, ya que se trata de una filosofía de club totalmente lícita con la que lleva actuando desde su fundación. Como bien sabemos, en el libre mercado existe libertad de actuación de los competidores, los cuales eligen las estrategias que creen que les pueden permitir alcanzar mayores cuotas de éxito.

Sin embargo, es posible que la ayuda en forma de rebaja de las cargas fiscales introducida por la Ley 10/1990, haya permitido al Athletic reforzar su posición, lo cual alteraría las condiciones de mercado.

Si un club dispone de mayores fondos, es capaz de ser más competitivo en el mercado, puesto que es capaz de pagar mayores traspasos y mayores sueldos a los jugadores para intentar ficharlos. Los fichajes de mejores jugadores pueden suponer mayores éxitos deportivos, lo que a su vez conlleva la consecución de mayores ingresos por diferentes actividades, como la participación en competiciones europeas, derechos de retransmisión televisiva, *merchandising* y patrocinios.

En este caso, el Athletic Club de Bilbao, al permitirle la Ley 10/1990 mantener la forma jurídica de entidad sin ánimo de lucro, se beneficia de unas ventajas fiscales consistentes en el sometimiento de los beneficios del ejercicio fiscal precedente a un tipo impositivo en el impuesto sobre sociedades menor que los demás competidores del

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, las ventas del portero Kepa Arrizabalaga al Chelsea por 80 millones de euros o la del defensa central Americ Laporte por 75 millones al Manchester City.

mercado. El hecho de que soporte unas cargas fiscales más suaves que los demás clubes le permite disponer de mayores fondos.

Con estos mayores fondos, si siguiéramos la argumentación de que no participa en el mercado de jugadores (cosa que es falsa como muestran los ejemplos anteriormente expuestos), habría que observar qué ocurre en la otra vertiente del mercado, el mantenimiento de los jugadores.

El Athletic, con esos fondos extra de los que dispone por la ventaja que le ha sido otorgada, es capaz de pagar unos salarios mayores a sus jugadores, lo que le coloca en una posición de ventaja competitiva, ya que sin esos fondos extra no sería capaz de pagar esos salarios y entonces, en una situación de igualdad en el mercado, los jugadores podrían decidir marcharse a otros equipos.

Por lo tanto, el Athletic participa también en el mercado internacional de traspaso de jugadores, quizás no tan activamente con la compra de jugadores desembolsando grandes cantidades de dinero, pero sí mediante el pago de grandes salarios que le permiten retener a sus mejores jugadores.

Con esta retención de sus mejores jugadores, el Athletic es capaz de obtener mejores resultados deportivos, lo que implica una mayor entrada de ingresos procedentes de la participación en competiciones europeas, derechos televisivos, patrocinio y *merchandising*. Por lo tanto, la ventaja es susceptible de afectar a la competencia y comercio entre los EEMM, ya que interpone dificultades a la marcha de jugadores a otros equipos del fútbol nacional o europea.

El Athletic Club también alega que no existe un nexo entre la ventaja y los ingresos procedentes de su participación en las competiciones europeas ya que todo ello es gestionado por la UEFA. Si bien quien determina el reparto es la UEFA, la venta se decidió hace de forma conjunta con los clubes, por lo que cierta participación de los mismos hay, habiendo entonces un nexo entre el reparto y la ventaja, ya que los clubes están participando en el mercado.

Con estos argumentos, como los ingresos extra permiten mantener a los mejores jugadores, y esto tiene el efecto de tener mayores probabilidades de éxitos deportivos, de

los cuales dependen gran parte de los ingresos que reciben los clubes, el TG desestima el motivo alegado por el Athletic Club ya que sí que existe distorsión de la competencia y una alteración de los intercambios entre los EEMM.

El último motivo de recurso, alegado con carácter subsidiario, es el relativo a la no calificación de la ayuda como ayuda existente. El Athletic Club cree que hubo un error de Derecho por parte de la Comisión a la hora de interpretar los requisitos de calificación de una ayuda como ayuda existente del artículo 108 TFUE, así como una interpretación incorrecta de dichos requisitos.

Recordemos que la Comisión había declarado que las modificaciones de las ayudas existentes, cuando tengan tanta importancia que puedan alterar la calificación de compatibilidad anterior, deberán ser calificadas como nuevas<sup>80</sup>. Sin embargo, el Athletic cree que ese régimen, establecido en el Reglamento 794/2004, solo debe ser aplicable a las medidas que ya hayan sido autorizadas previamente por la Comisión, no a los regímenes de ayudas existentes con anterioridad a la adhesión de un Estado a la Unión, que sería el trato fiscal beneficioso que otorga España a las entidades sin ánimo de lucro, y que, además, la modificación en este caso es puramente formal

Sin embargo, esta argumentación es inadmitida y desestimada, ya que el TG considera que debe ser calificada como ayuda nueva puesto que no se trata de una modificación exclusivamente formal, sino que la medida introdujo una diferenciación fiscal en el mismo sector, la cual tenía efectos en la tributación efectiva de los clubes puesto que restringía el ámbito de aplicación de un régimen fiscal más beneficioso únicamente cuatro clubes. Además, puesto que esta modificación tenía capacidad de alterar la compatibilidad de la ayuda existente, la misma debe ser calificada como ayuda nueva.

Por tanto, con base en la argumentación seguida en todo este punto, al haber desestimado todos y cada uno de los recursos alegados por el Athletic Club de Bilbao, el TG procede a declarar la inadmisión del recurso, puesto que la Comisión había motivado convenientemente su decisión, la medida reunía los requisitos de carácter selectivo y

---

<sup>80</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 80.

afección a la competencia e intercambio entre los EEMM para ser declarada como ayuda estatal, y la misma debía ser declarada como ayuda nueva y no existente.

#### **5.4. El final del procedimiento: el recurso del FC Barcelona**

El Athletic Club de Bilbao no fue el único club que recurrió, sino que el FC Barcelona también interpuso un recurso, basándose en el artículo 263 TFUE, solicitando la anulación de la Decisión de la Comisión que determinaba la existencia de una ayuda estatal a favor de determinados clubes de fútbol.

El FC Barcelona interpone argumentos diferentes a los del Athletic Club, como que la medida introducida por la Ley 10/1990 era contraria al artículo 49 TFUE, ya que imponía indebidamente a los clubes deportivos profesionales una forma jurídica determinada, restringiendo la libertad de elección de forma jurídica, lo cual restringe la libertad de establecimiento de los clubes, siendo contraria por tanto también al artículo 16 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Sin embargo, según establece el TG<sup>81</sup>, hay una confusión del FC Barcelona sobre la obligación de la Comisión de examinar esas posibles violaciones de otros artículos del TFUE durante el examen del régimen de ayudas, de tal forma que desestima dicha alegación.

Sin embargo, el TG sí que cree que la Comisión actuó de tal forma que infringió el art. 107.1 TFUE, existiendo un error manifiesto de apreciación de la ventaja y violando el principio de buena administración durante el examen.

El TG establece que la Comisión, tal y como alega el FC Barcelona, no llevó a cabo un análisis completo de todos los elementos que conforman el sistema ni de todas las consecuencias que tuvo la medida<sup>82</sup>. La Comisión únicamente se limitó a comparar formalmente los tipos aplicables, sin analizar el alcance de las deducciones fiscales a las que cada una de las entidades tenía derecho, no comprobando sí efectivamente el tipo aplicable era más beneficioso o no.

---

<sup>81</sup> Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 26 de febrero de 2019 en el asunto T-865/16, considerando 37.

<sup>82</sup> Sentencia TG de 26 de febrero de 2019 sobre el asunto T-865/16, considerando 76.

Esto se basa principalmente en el argumento aportado por el Real Madrid CF con observación en la Decisión impugnada<sup>83</sup>, relativo a la importancia que puede tener en la calificación de la ayuda el hecho de la existencia de que la deducción fiscal por reinversión de beneficios extraordinarios sea mucho mayor para las SAD que para los clubes, que son, a los ojos de la normativa fiscal, entidades sin ánimo de lucro.

La existencia de esta diferencia en la deducción fiscal debería haber sido contemplada por la Comisión, ya que la deducción en sí misma puede ser una ayuda. Sin embargo, los efectos que provoca esta deducción, los cuales no han sido tenidos en cuenta por la Comisión, revelan que el sistema fiscal en su conjunto, lo cual debería haber sido analizado por la Comisión, estaba orientada a neutralizar las diferencias en los tipos, diferencias que ya no existen<sup>84</sup>.

Por ello, al estimar el motivo alegado por el FC Barcelona, el TG ha procedido, a pesar de haber desestimado el recurso del Athletic Club, a anular la Decisión en la que se declara la medida introducida por la Ley 10/1990 como ayuda estatal, no teniendo finalmente que devolver los clubes las cantidades que se les reclamaban, ya que la Comisión no actuó conforme al principio de buena administración.

## 6. CONCLUSIONES

Las ayudas de Estado son un tipo de intervención estatal en el mercado que puede tener graves consecuencias en lo relativo a la distorsión del mismo y efectos en el intercambio entre los EEMM, caso que es requisito imprescindible para que una medida sea declarada como tal, aunque el efecto puede ser meramente potencial.

Los clubes de fútbol, en tanto que realizan actividades económicas y no solo deportivas, son considerados empresas desde el punto de vista de la competencia, y como tales, van a ser controladas, tanto en su comportamiento como las posibles ayudas que puedan recibir.

En relación con el fútbol profesional, desde que el fútbol es fútbol, las instituciones de los Estados, principalmente los Ayuntamientos de las ciudades donde se encontraban

---

<sup>83</sup> Decisión de la Comisión SA.29769 de 4 de julio de 2016, considerando 68.

<sup>84</sup> Recordemos que la reducción en el tipo para las entidades sin ánimo de lucro ha sido eliminada por España con la aprobación de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

los equipos, se han involucrado en él. Las intervenciones han sido de todo tipo, desde concesión de avales y compra de deuda con fondos públicos, hasta la construcción de estadios.

El fútbol profesional es un mercado muy competitivo, el cual tiene muchas vertientes, algunas de ámbito local, como puede ser la venta de entradas para los partidos, y otras de ámbito mundial, como son el traspaso de jugadores y los derechos audiovisuales.

Si un ente público decide intervenir, debe valorar con mucho cuidado las consecuencias de su intervención, ya que pueden generar grandes alteraciones en la competencia entre los diferentes equipos, pudiendo dificultar los intercambios comerciales que hoy en día tienen lugar cada mercado de verano y de invierno entre los clubes de los mismos países, o diferentes.

Como hemos visto, el mercado del fútbol profesional tiene muchas vertientes, y los efectos de las intervenciones de las instituciones públicas pueden manifestarse en todos ellos. Las ayudas, para ser consideradas como incompatibles, deben reunir una serie de características, que se pueden manifestar de maneras muy diversas. La involucración de los poderes públicos en la financiación de los clubes crea ventajas económicas, siempre y cuando no exista una contraprestación por parte del club (caso del Real Zaragoza). Si el Estado actúa como si fuera un inversor privado, la ayuda no será considerada como medida anticompetitiva, puesto que el Estado decide realizar una inversión en las mismas condiciones que la realizaría un inversor privado, algo totalmente lícito (caso de los clubes holandeses).

Las ayudas pueden tener cualquier forma, siempre y cuando se produzca una transferencia de fondos estatales. Dicha transferencia se puede realizar de forma directa, o indirecta, como por ejemplo concediendo avales para préstamos bancarios (caso clubes valencianos) o mediante una rebaja en la presión fiscal que deben soportar (caso clubes españoles).

Además, las medidas deben beneficiar a una serie de clubes de manera selectiva (caso de los clubes españoles), puesto que, si benefician a todos ellos, no se considerará ayuda estatal. Esta ventaja, en lo relativo a construcciones deportivas, puede manifestarse en

que se construya el estadio de uno solo de los equipos de una ciudad, existiendo otros que compitan con él.

La selectividad se encuentra muy ligada, en el fútbol profesional, a la afección al comercio entre los EEMM. Como venimos repitiendo en diversas ocasiones, el fútbol tiene un fin deportivo, el cual se combina con un fin económico, como es la obtención de los mayores ingresos posibles. Si un club recibe una ayuda por parte de un poder público, este tendrá a su disposición mayores fondos para dedicar a la parcela deportiva, ya que no tendrá que soportar costes que otros sí. Estos fondos extra podrá dedicarlos al fichaje o mantenimiento de jugadores, puesto que será capaz de pagar mayores traspasos o pagar mayores salarios de los que podría en las condiciones normales del mercado, por lo que se produce un falseamiento del mercado. Esto podría impedir el fichaje de jugadores por parte de otros equipos europeos, lo cual estaría dificultando los intercambios comerciales entre EEMM.

Esta capacidad para fichar o mantener a los mejores jugadores tiene consecuencias en el resto del mercado. Aunque no siempre es así, cuanto mejores son los jugadores y entrenadores de los que dispone un club, mayores probabilidades de éxito tiene, lo que se manifiesta en la consecución de mejores resultados deportivos.

Estos resultados deportivos son los que definen en gran parte los ingresos que va a recibir un club, ya que según la clasificación que ha obtenido durante el transcurso de la temporada, va a recibir una cantidad mayor o menores. Pero no solo eso, una buena clasificación le puede permitir clasificarse para competiciones europeas, y entrar en un mercado completamente nuevo que le puede abrir las puertas a nuevos ingresos, procedentes de nuevos repartos televisivos o patrocinios mayores por el alcance que tiene la imagen del club.

Es por tanto muy importante controlar la intervención de los poderes públicos en el fútbol profesional, ya que se trata de un mercado muy sensible a las intervenciones relacionadas con la financiación de los clubes. Ya desde hace años, la UEFA ha desarrollado una normativa relacionada con el *Fair Play* Financiero, con la que trata de controlar el gasto de los clubes en relación las entradas de capital que han llegado desde

Oriente Medio y diversos fondos de inversión a varios clubes del continente europeo<sup>85</sup>. Recientemente, el AC Milan ha sido sancionado sin poder jugar competiciones europeas durante la próxima temporada al haber infringido estas normas sobre el *Fair Play* Financiero.

Podemos observar que el control que se realiza sobre las intervenciones que realicen los Estados, si bien no responden exactamente a los mismos supuestos exactamente, pueden suponer un doble castigo. Por un lado, sanciones deportivas para los clubes que se beneficien de ellas por incumplimiento de las normas de *Fair Play* Financiero, y, por otro lado, sanciones por parte de la Comisión Europea para los Estados y los clubes afectados, que se verán obligados a devolver las cantidades recibidas de manera inmediata, al haber infringido la normativa europea sobre Derecho de la competencia.

Por lo tanto, los poderes públicos, si desean ayudar a los clubes, deberán hacerlo de tal forma que no suponga una alteración de la competencia, puesto que como hemos visto, las consecuencias que pueden conllevar son muy graves, pudiendo producir grandes alteraciones no solo en los mercados, sino también en las propias competiciones deportivas.

---

<sup>85</sup> Principalmente, las propiedades del Manchester City y del Paris Saint-Germain. Pero no solo estos clubes están sujetos a estas normas, sino todos los que compiten en el continente europeo, ya que están empezando a llegar grandes capitales procedentes de Asia y de Rusia, que inyectan grandes cantidades de dinero en los clubes, lo cual es susceptible de alterar las competiciones, cosa que quiere evitar la UEFA.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### 7.1. Bibliografía

ARPIO SANTACRUZ, J. L., «Las ayudas públicas», en *Tratado de Derecho de Competencia y publicidad*, García-Cruces (dir.), t. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 475-476.

BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A., «Protección de la libre competencia», en *Apuntes de Derecho Mercantil [Derecho Mercantil, Derecho de la Competencia y Propiedad Industrial]*, 19ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2018, pp. 321-325.

CALLOL, P., «El régimen de ayudas públicas (III): Procedimiento», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 2017, pp. 282-319

RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «El control europeo de las ayudas públicas (I): visión general y la prohibición general de las ayudas (la noción de ayuda de estado)», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 2017, pp. 187-242.

RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A., «La lucha contra el dopaje económico en el deporte», en *Revista Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 35, 2013, pp. 5-7.

URRACA CAVIEDES, C., «El control europeo de las ayudas públicas (II): las excepciones a la prohibición. Autorizaciones en bloque e individuales», en *Tratado de Derecho de Competencia: Unión Europea y España*, Beneyto/Maillo (dir.), t. II, 2ª edición, Bosch, Barcelona, 2017, pp. 244-279.

### 7.2. Legislación

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010 (C 83/49).

Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.

Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades (disposición derogada).

Real Decreto 177/1981, de 16 de enero, sobre clubs y federaciones deportivas.

Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón.

Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo de 13 de julio de 2015 sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales.

Reglamento (UE) nº 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE.

Reglamento (UE) nº 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *minimis*.

Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2016/C 262/01).

Comunicación de la Comisión Relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (2008/C 155/02).

Comunicación de la Comisión sobre Directrices Comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (2004/C 244/02).

### **7.3. Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 26 de febrero de 2019 en el asunto T-865/16 Fútbol Club Barcelona contra la Comisión Europea.

Sentencia del Tribunal General (Sala Cuarta) de 26 de febrero de 2019 en el asunto T-679/16 Athletic Club contra la Comisión Europea.

Auto del Juez de Medidas Provisionales de 22 de noviembre de 2018 en el asunto C-315/18 P(R), que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 57, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal General de Justicia de la Unión Europea, el 8 de mayo de 2018, Valencia Club de Fútbol SAD.

Decisión de la Comisión de 4 de julio de 2016 relativa a la ayuda estatal SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España a determinados clubes de fútbol.

Decisión de la Comisión de 4 de julio de 2016 relativa a la ayuda estatal SA.36387 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2013/CP) concedida por España al Valencia Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva, al Hércules Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva y al Elche Club de Fútbol Sociedad Anónima Deportiva.

Decisión (UE) 2016/2393 de la Comisión de 4 de julio de 2016 relativa a la ayuda estatal SA. 33754 (2013/C) (ex 2013/NN) concedida por España al Real Madrid CF.

Decisión (UE) 2016/1849 de la Comisión de 4 de julio de 2016 sobre la medida SA.41613-2015/C (ex. SA.33584-2013/C [ex 2011/NN]) adoptada por los Países Bajos en relación con el club de fútbol profesional PSV de Eindhoven.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 18 de julio de 2006 asunto C-519/04 P David Meca Medina e Igor Majcen contra la Comisión de las Comunidades Europeas.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de diciembre de 1995 en el asunto C-415/93, Bosman.

#### 7.4. Otros materiales

CANDEL., J., «Fútbol Español y las ayudas de Estado: se anula la resolución de la Comisión», de 8 de marzo de 2019. [Consultado el 16 de junio de 2019]. Disponible en: <https://blog.cuatrecasas.com/competencia/futbol-espanol-ayudas-estado-anula-resolucioncomision/>

GUEDE, A., «El encaje del fútbol en la aplicación de la normativa de ayudas de Estado», de 7 de julio de 2016. [Consultado el 15 de junio de 2019]. Disponible en: <https://iusport.com/art/19542/el-encaje-del-futbol-en-la-aplicacion-de-la-normativa-deayudas-de-estado>

RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, A. «¿Puedes las administraciones públicas ayudar a los clubes de fútbol?». [Consultado el 15 de junio de 2019]. Disponible en: <http://blog.ideo.ceu.es/2016/09/19/pueden-las-administraciones-publicas-ayudar-a-los-clubes-de-futbol/>

RODRÍGUEZ MÍGUEZ, J. A. / VAN MAREN, O., «Las decisiones negativas de la Comisión Europea: ¿Una tarjeta roja a la financiación pública del fútbol?», de 15 de julio de 2016. [Consultado el 15 de junio de 2019]. Disponible en: <https://almacenederecho.org/las-decisiones-negativas-la-comision-europea/>

Comunicado de Prensa nº 17/19 del Tribunal General de la Unión Europea, en Luxemburgo, 26 de febrero de 2019, sobre las sentencias en los asuntos T-679/16 Athletic Club/Comisión y T-865/16 Fútbol Club Barcelona/Comisión.

Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA), solicitado por el alcalde de Zaragoza, en relación con una partida presupuestaria aprobada por el pleno del Ayuntamiento que recoge una ayuda a favor del Real Zaragoza Club de Fútbol, Zaragoza, a 1 de junio de 2018.

Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia sobre las Ayudas Públicas en España 2017, IAP/CNMC/001/17, el 5 de octubre de 2017

<https://www.realmadrid.com/StaticFiles/RealMadrid/img/pdf/Presupuesto-2018-2019.pdf>. [Consultado el 24 de junio de 2019].

<https://pulse-static-files.s3.amazonaws.com/fcbarcelona/document/2018/12/19/8545d549-ca51-49c1-82e7-c22e3e18241c/Presupuestos-Memoria-anual-ES-pages-224.pdf> [Consultado el 24 junio de 2019].

<https://www.laliga.es/lfp/reparto-ingresos-audiovisuales> [Consultado el 24 de junio de 2019].

<https://www.fcbarcelona.es/es/noticias/752333/comienza-el-patrocinio-de-rakuten-con-el-fc-barcelona#> [Consultado el 26 de junio de 2019].

<https://www.palco23.com/clubes/el-cd-leganes-cambia-de-apuesta-ficha-a-betway-como-patrocinador-principal.html> [Consultado el 26 de junio de 2019].

<https://www.athletic-club.eus/filosofia/cual-es> [Consultado el 29 de junio de 2019].

<https://athletic.elcorreo.com/yuri-berchiche-segundo-20180627170742-nt.html> [Consultado el 29 de junio de 2019].

[https://as.com/futbol/2018/01/30/primera/1517270287\\_071999.html](https://as.com/futbol/2018/01/30/primera/1517270287_071999.html) [Consultado el 29 de junio de 2019].





