

Resolución del expediente O-02285/2014 relativa a los criterios establecidos por la Federación Catalana de Fútbol, a instancias de la Federación Española de Fútbol y de FIFA, para la práctica del fútbol a los jugadores extranjeros menores de edad

Antecedentes

En octubre de 2013, el Síndic recibió una queja sobre la situación del menores tutelados por la DGAIA residentes en el Centro Residencial de Acción Educativa (CRAE), por los requisitos que la Federación Catalana de Fútbol, a instancias de la Federación Española de Fútbol y de la FIFA, impone a los niños extranjeros para poder federarse y participar en las competiciones. La queja relata la existencia de dos menores extranjeros inmigrantes no acompañados, tutelados por DGAIA, que no pudieron competir por las dificultades para tramitar su licencia.

En el año 2009 la FIFA aprobó el *Reglamento sobre el Estatuto y la Transferencia de Jugadores* con el objetivo, entre otros, de proteger a los menores de edad de determinadas prácticas mercantiles contrarias al interés superior de los niños en la transferencia y adquisición de jugadores de fútbol a escala global. Esta lucha que vela por los derechos de determinados niños víctimas de este mercadeo, sin embargo, debe ser compatible con las garantías de los derechos de los niños inmigrados que, alejados de estos entornos del mercado del fútbol, quieren practicar este deporte como medio para su integración social y para el desarrollo de una vida saludable. Es decir, la necesaria e imprescindible normativa para la protección de los niños no debería tener efectos, en su aplicación, que supusiesen obstáculos a otros niños para la práctica del fútbol.

El *Reglamento sobre el Estatuto y la Transferencia de Jugadores* de FIFA establece en su artículo 19, sobre protección de menores de edad, que sólo pueden inscribirse en las competiciones de fútbol a jugadores extranjeros menores de edad si: (a) los progenitores del jugador cambian su domicilio al país donde el nuevo club tiene su sede por razones no relacionadas con el fútbol; (b) el jugador procede de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo y tiene entre 16 y 18 años; (c) el jugador vive a una distancia inferior a los 50 km. de la frontera, y el club también está a una distancia inferior a los 50 km. de la misma frontera pero en el país vecino. Estos criterios deben ser aplicados a los niños extranjeros que han sido anteriormente federados en otros países, y también a los que no han sido federados y quieren hacer una primera inscripción, sea cual sea la competición en que jueguen.

Ante este reglamento, la Federación Española de Fútbol requiere a las federaciones territoriales que tramitan las licencias federativas, a partir de la circular núm. 27 de la temporada 2009/2010, el cumplimiento de estos criterios en la inscripción de jugadores extranjeros entre 12 y 18 años, y añade una nueva excepción para los

jugadores que no cumplen los anteriores supuestos y que hayan residido ininterrumpidamente durante al menos 5 años en España, que también podrán inscribirse si previamente no han sido federados en ningún otro país afiliado a la FIFA.

La Federación Catalana de Fútbol, ante situaciones de niños ajenas a las que la normativa FIFA pretende proteger, ha intentado evitar que estos requisitos establecidos fuesen un impedimento para jugar al fútbol para numerosos niños extranjeros que, sin poder acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por FIFA, practican este deporte sin haber estado inmersos en mala práctica alguna en la transferencia de jugadores que persigue este organismo internacional. Según los datos aparecidos en los medios de comunicación, en Cataluña más de 10.000 niños extranjeros participan en las competiciones sin haber podido completar el proceso de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos por FIFA, en parte porque no cumplen *de facto* los requisitos establecidos, en parte por las dificultades de aportar la documentación requerida para acreditar este cumplimiento.

Es preciso recordar que en el caso de los extranjeros extracomunitarios que no pueden acreditar 5 años de residencia ininterrumpida en España, y que deben acreditar que el proceso migratorio de la familia se produce por razones ajenas al fútbol, deben aportar documentos como por ejemplo contratos de trabajo o permisos de trabajo del padre y la madre, documentos que muchos niños inmigrados no pueden aportar por las dificultades que plantea la actual coyuntura social y económica.

A partir del año 2012, la Federación Catalana de Fútbol, a instancias de la Federación Española de Fútbol y de la FIFA, comunicó a los diferentes clubs de fútbol catalanes la necesidad de regularizar progresivamente la inscripción de los niños extranjeros.

Ante la posibilidad de que un endurecimiento de la aplicación de los criterios pueda suponer trabas a la práctica del deporte por parte de los niños extranjeros residentes en Cataluña, el Síndic considera conveniente formular las siguientes consideraciones.

Consideraciones

1. El Reglamento sobre el Estatuto y la Transferencia de Jugadores de FIFA, a criterio de esta institución, podría suponer trabas al derecho de los niños al juego y a la práctica deportiva.

En este sentido, conviene recordar que la Convención de Naciones Unidas de los derechos de los niños, con fuerza jurídica de obligado cumplimiento por parte de los Estados que la han ratificado reconoce, en su artículo 31, el derecho de los niños al juego y a participar en actividades culturales, artísticas y lúdicas, y que la Ley 14/2010, del 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia, establece en el artículo 58 el derecho a acceder a estas actividades,

concebidas como un elemento esencial del crecimiento y la maduración de los niños y adolescentes.

Desde esta perspectiva, es preciso tener presente la relación que el ámbito del tiempo libre educativo en general, y del deporte en particular, mantiene con el desarrollo del niño, y las oportunidades sociales y educativas que ofrecen estas actividades (de socialización, de vinculación al territorio, de relaciones comunitarias, de tiempo libre, de integración social, de participación proyectiva, etc.), que no siempre se satisfacen, con la misma intensidad, o de la misma manera, desde el resto de ámbitos educativos (escolar, familiar, etc.).

A su vez, la Ley 14/2010 establece en su artículo 9.1 que los poderes públicos deben garantizar el principio de igualdad y eliminar en el ejercicio de los derechos cualquier discriminación a niños o adolescentes por razón, entre otros, de origen nacional, étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición personal o de sus progenitores o representantes legales.

En relación con la aplicación del principio de no discriminación en el ámbito del deporte, conviene recordar que el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, establece en su artículo 107 que las competiciones deben estar abiertas a todas las personas físicas y jurídicas con la licencia federativa correspondiente, y no se admiten discriminaciones de ningún tipo, y que sólo se pueden establecer diferencias derivadas de las condiciones físicas o técnicas y deportivas de los y las participantes. A pesar de que las limitaciones estatutarias o reglamentarias de las federaciones deportivas catalanas para la participación de extranjeros y extranjeras en competiciones deportivas debe ser respetuosa hacia el ordenamiento jurídico en materia de extranjería, el artículo 107 añade que las federaciones deportivas deben velar por la especial protección de los extranjeros menores de edad mediante las normas y haciendo posible en todo momento su integración social a través de las competiciones deportivas.

A criterio del Síndic, **los requisitos que exige la FIFA pueden tener como efecto indirecto comportar obstáculos al derecho de muchos niños extranjeros en practicar el deporte del fútbol.**

2. Respecto al supuesto de niños con progenitores que cambian su domicilio por razones ajenas al fútbol, el documento *Comentario sobre el Reglamento sobre el Estatuto y la Transferencia de Jugadores*, publicado por la FIFA, establece que “el término 'padres' debe entenderse en sentido estricto. El hecho de que el jugador pueda vivir con un pariente próximo en el país del nuevo club no es suficiente para justificar la aplicación de esta excepción.”.

La aplicación estricta de este supuesto deja fuera a los niños extranjeros tutelados por la misma Administración o por otras personas que no sean sus progenitores y que ejerzan como tutores, y también los niños extranjeros que están bajo la guarda de referentes familiares.

Con respecto a esta aplicación restrictiva, el Síndic recuerda que la Ley 25/2010, del 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, prevé la posibilidad de que personas físicas o jurídicas, como la misma entidad de protección de menores en el caso de niños desamparados, ejerzan la tutela, con el deber de garantizar los derechos básicos, como el de un nivel adecuado de vida o de la educación, asumiendo plenamente la función parental con la excepción sólo de algunos actos relacionados básicamente con la gestión de determinados bienes propiedad del niño, que requieren autorización judicial (art. 222).

Este ordenamiento prevé también la guarda de hecho, que puede ser ejercida transitoriamente por la persona física o jurídica que tiene cuidado de un menor si no está en potestad parental o tutela o, aunque lo esté, si los titulares de estas funciones no las ejercen, con la obligación de comunicar la guarda a la entidad pública competente en materia de protección de menores o a la autoridad judicial. El guardador de hecho también debe tener cuidado de la persona en guarda y debe actuar siempre en beneficio de ésta, protegiéndola y velando por sus derechos, hasta el punto de poder asumir las funciones parentales previa resolución de la autoridad judicial (art. 225).

Específicamente sobre los niños tutelados por la Administración, el Síndic también recuerda que estos niños sufren una situación especialmente vulnerable que, a la vez que debe ser merecedora de especial protección por parte de los poderes públicos y de la sociedad en su conjunto, puede hacer más difícil cumplir los requisitos establecidos por parte de la Federación Catalana de Fútbol, por ejemplo, en lo que concierne referencia a la acreditación de determinadas situaciones legales de sus progenitores.

En este sentido, es preciso recordar que la Convención de Naciones Unidas (artículo 20) y la misma Ley 14/2010 (artículos 81 y sucesivos) establecen que los niños privados temporalmente o permanentemente de su entorno familiar y con medida de protección tienen derecho a esta protección y a la ayuda especial del estado para garantizar su recuperación e inserción sociales, sin que el hecho de estar tutelado por la Administración le suponga un agravio o perjuicio, y sin olvidar que quién ejerce legalmente la función de progenitor es la misma Administración.

El Síndic considera que la aplicación de los requisitos exigidos por la FIFA, y la no contemplación de la situación de niños o adolescentes no acompañados o niños o adolescentes cuya tutela es ejercida por la administración o cuya guarda es ostentada por una persona diferente a la que tiene la potestad parental, puede tener también el efecto de limitar su derecho al juego y a la práctica del deporte.

3. Respecto a la residencia ininterrumpida de al menos 5 años, que establece la Federación Española de Fútbol como supuesto adicional para los niños que no pueden cumplir con las tres excepciones previstas por FIFA, el Síndic recuerda que el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, establece en su artículo 107.3, sobre no discriminación en el ámbito del deporte, que “Tienen la consideración de deportistas catalanes, a efectos de la competición oficial de la

federación catalana, los nacidos en Cataluña y los que hayan adquirido la vecindad administrativa en este territorio, y que la acrediten en los dos últimos años de acuerdo con las normas generales aplicables.”.

Estas normativas, de ámbito, alcance y naturaleza jurídica diferente, están estableciendo un periodo de residencia mínima para la práctica del deporte federado.

Por tanto a criterio del Síndic, establecer cinco años de residencia mínima resulta contradictorio con el requerimiento previsto en la normativa catalana que regula las entidades deportivas de dos años de vecindad administrativa para los jugadores no nacidos en Cataluña para participar en las diferentes competiciones.

Igualmente, es preciso mencionar que el requerimiento de dos años de residencia para los niños no nacidos en Cataluña para participar en las competiciones deportivas previsto en el Decreto 58/2010 (art. 107.3), también puede suponer una limitación para la práctica del deporte federado, puesto que el establecimiento de requisitos mínimos de residencia excluye del ejercicio de estos derechos a aquellos niños recién llegados.

La misma Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño, que protege en su artículo 31 el derecho de los niños al juego, establece en su artículo 2.1 que “Los Estados miembros deben respetar los derechos enunciados en esta Convención y asegurarles a todos los niños bajo su jurisdicción sin ningún tipo de discriminación, independientemente (...) del origen nacional, étnico o social (...) o cualquiera otra condición del niño, de sus padres, o de sus tutores legales.”.

De manera que, si bien en la práctica, el Síndic no tiene constancia de que ésta sea una previsión normativa aplicada por las diferentes federaciones catalanas, el Síndic considera que esta regulación puede ser potencialmente restrictiva del ejercicio del derecho de los niños a la práctica del deporte.

En definitiva, el Síndic alerta que el establecimiento y exigencia general de años mínimos de residencia no supone interpretar la normativa vigente en función del principio del interés superior del niño, protegido por la Convención de Naciones Unidas y por la misma Ley 14/2010 (artículo 5), condicionado por las necesidades y los derechos del niño, y también por sus anhelos y aspiraciones, ni tampoco en función de la especial protección de los extranjeros menores de edad prevista en el mismo Decreto 58/2010 (artículo 107).

Recomendaciones

Hechas estas consideraciones, **el Síndic pide a la Secretaría General del Deporte:**

- 1. Plantear a la Federación Catalana de Fútbol y, si conviene, a la Federación Española de Fútbol y a la FIFA, a través de los canales que correspondan, la necesidad de ajustar los requisitos de inscripción en las competiciones deportivas a nuestro ordenamiento jurídico, que dichos requisitos tengan en**

cuenta el derecho a la práctica deportiva de los niños extranjeros de acuerdo con su interés superior, y que, atendidas sus necesidades sociales, promuevan su participación en este ámbito social y educativo.

Más concretamente:

- **Limitar el ámbito de aplicación de estos requerimientos establecidos por el Reglamento de la FIFA a los clubs más vinculados al fútbol profesional o a las prácticas de transferencia de jugadores que no preserven suficientemente los derechos de los niños.**
 - **Ampliar lo que se entiende como “padres” a las personas físicas y jurídicas que ejercen la tutela, y que pueden asumir también las funciones parentales, o a las personas con vínculos familiares que tienen la guarda de hecho acreditada con resolución judicial o administrativa.**
 - **Dispensar un trato especial a los niños extranjeros tutelados por DGAIA a la hora de establecer y acreditar determinados requisitos, teniendo presente que la función de tutela del progenitor ha sido asumida por la Administración.**
 - **Evitar que la exigencia de residencia ininterrumpida en España suponga un impedimento para el acceso a la práctica del deporte de los menores extranjeros.**
2. **Estudiar el posible carácter discriminatorio del criterio de dos años que establece el artículo 107.3 del Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, a fin de que, si procede, sea modificado.**
 3. **Analizar la adecuación de la normativa en el contexto de los actuales tratados internacionales.**