



Expediente Tribunal Administrativo del Deporte núm. 109/2025 TAD

En Madrid, a 15 de mayo de 2025, se reúne el Tribunal Administrativo del Deporte para conocer y resolver el recurso formulado por D. XXX, en su condición de representante de la XXX, contra la Resolución de 19 de marzo de 2025 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de febrero de 2025 se celebró el encuentro entre el aquí recurrente y el XXX, correspondiente a la jornada 20 del grupo XIV de la Tercera Federación Masculina. En dicho encuentro, la XXX realizó seis cambios.

Como consecuencia, el equipo rival, XXX, presentó escrito de alegaciones solicitado que se declarase la alineación indebida en los términos establecidos por el artículo 248 del Reglamento de Competiciones de la Tercera RFEF, en adelante, el Reglamento.

Por su parte, el aquí recurrente significó, en el trámite de audiencia concedido por el Juez de Disciplina, que es la realidad la existencia de los seis cambios, pero que se produjeron con la «conformidad, tolerancia y permiso de los señores colegiados». Subraya que las decisiones arbitrales tienen fuerza de autoridad por disposición del artículo 260 del Reglamento General de la RFEF, en adelante, el Reglamento General.

Insistió, además, en que uno de los cambios se produjo como consecuencia de una conmoción cerebral sufrida por un jugador. Por último, manifestó que el equipo actuó en todo momento de buena fe al ser autorizado por el equipo arbitral y que concurre un error invencible en la conducta del equipo.

SEGUNDO. El Juez de Disciplina, en su reunión de 21 de febrero de 2025, acordó estimar la reclamación del XXX, declaró la alineación indebida y declaró ganador del partido por tres goles a cero al reclamante, imponiendo a la XXX una sanción de 300€. Los argumentos esgrimidos fueron, esencialmente:



1. Que, mientras las bases de competición de Primera y Segunda División masculinas si prevén, bajo determinadas circunstancias, el sexto cambio ante casos de conmoción cerebral, ninguna disposición parecida se encuentra en la disposición general 12ª de las bases de la competición de la Tercera Federación. Que, en todo caso, aun cuando hubiera resultado de aplicación las bases de competición de Primera y Segunda División, no se cumplió con los requisitos allí dispuestos.
2. Que la responsabilidad del árbitro por el desempeño incorrecto de sus tareas es autónoma y distinta de aquella otra en la que puede incurrir el club. Que la sustitución de un jugador únicamente puede producirse a partir de la expresa voluntad del club, momento a partir del cual se abre el ámbito de decisión del colegiado. Que el club no puede ampararse en el principio de confianza legítima porque es conocedor de las normas. Cita el Juez de Disciplina diversas resoluciones del Comité de Apelaciones de la RFEF y de este Tribunal. Por último, sostiene que, de aceptarse la argumentación del club, el supuesto de alineación indebida nunca se produciría, ya que el tipo infractor no puede producirse si el jugador no es sustituido, lo que necesariamente debe contar con el aval arbitral.
3. Destaca que, en el momento de la sustitución adicional (minuto 87), el resultado del partido era 2-1 a favor del XXX. El resultado final fue de 3 a 1. Significa que ello revela «la existencia de una alteración clara y evidente en el resultado final del partido».
4. A la vista de todo lo anterior, y según dispone el artículo 248.1.g) del Reglamento General, entiende producida la infracción por alineación indebida, aplicando la sanción prevista en el artículo 79 del Código Disciplinario.

TERCERO. Frente a la resolución del Juez de Disciplina se alzó el club sancionado en tiempo y forma, alegando que:

1. El hecho de la conmoción se puso en conocimiento de los colegiados, solicitando expresamente la activación del protocolo de cambios adicionales, a lo que, según manifiesta, accedieron. Aporta video en el que, dice, se puede constatar la autorización verbal emitida por los árbitros.
2. El protocolo de conmociones cerebrales resulta de aplicación por mandato expreso de la disposición general sexta de las normas reguladoras. Señala que los requisitos del protocolo si se cumplieron en todo lo que dependía del club.



3. Hace ver que los colegiados eran conocedores del golpe sufrido por el jugador porque así lo hicieron constar en la sección de Incidencias del Acta.
4. Insiste, mediante diversos argumentos, en la autoridad que asiste a las decisiones arbitrales, lo que determina la ausencia de elemento subjetivo de la infracción.
5. Por último, argumenta que, dado que el club reclamante no agotó todas sus sustituciones, ningún perjuicio se le pudo producir. Tampoco acepta que obtuviera una ventaja evidente como consecuencia del cambio adicional.

CUARTO. De la resolución del Comité de Apelación de la RFEF de 19 de marzo de 2025, que confirmó la del Juez de Disciplina, interesa destacar únicamente que, según se dice en sus antecedentes, como respuesta a una solicitud formulada por el Comité, el árbitro del encuentro manifestó que:

«Yo, [...] árbitro de dicho encuentro, niego categóricamente haber accedido a realizar una sexta sustitución por parte del equipo local ni amparándome en el protocolo de conmoción cerebral ni en ningún otro sentido, ya que la sustitución extra que se realizó fue un error a la hora de contabilizar, tanto por parte del equipo arbitral como por parte del equipo local»

Como consecuencia, además de otras consideraciones de orden puramente jurídico, el Comité valora la prueba a su disposición en el FJ 3º de la resolución, alcanzando la conclusión de que el colegio arbitral nunca comunicó al club que la sustitución discutida lo fuera en aplicación del protocolo de conmoción arbitral, por lo que el club no pudo obrar ni sumergido en un error ni tampoco amparado en una confianza legítima generada por la actuación arbitral.

QUINTO. Disconforme con la decisión del Comité, el club XXX interpuso reclamación ante este Tribunal Administrativo del Deporte, con argumentos similares a los que ya hemos referenciado en el numeral tercero de estos antecedentes.

SEXTO. Este Tribunal Administrativo del Deporte remitió a la RFEF el recurso y solicitó de la citada Federación informe elaborado por el órgano que dictó el acto recurrido, así como el expediente original, lo que fue cumplimentado en el plazo otorgado a tal efecto.

SÉPTIMO. Conferido trámite de audiencia al recurrente, el mismo fue evacuado presentándose alegaciones en el plazo concedido, con el resultado obrante en el presente expediente.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia

El Tribunal Administrativo del Deporte es competente para conocer este recurso con arreglo a lo establecido en el artículo 84.1 a) de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y en los artículos 6.2.c) y f) y 52.2 del Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

SEGUNDO. Legitimación del recurrente.

El recurrente está legitimado activamente para plantear este recurso, por ser titular de derechos e intereses legítimos afectados por ella, en los términos exigidos por el artículo 33.4 del Real Decreto 1591/1992.

TERCERO. Sobre el juicio de tipicidad objetiva.

La infracción cuya comisión se adjudica al club recurrente es la prevista en el artículo 79 del Código Disciplinario de la RFEF, cuya redacción es del siguiente tenor:

«1. En todo caso, al club que alinee indebidamente a un/a futbolista por no reunir los requisitos reglamentarios para poder participar en un partido, se le dará éste por perdido, declarándose vencedor al oponente con el resultado de tres goles a cero, salvo que se hubiere obtenido un tanteo superior, si la competición fuere por puntos, en cuyo caso se mantendrá.»

Se trata de un “tipo infractor en blanco” cuya integración debe realizarse mediante las normas que regulan las normas de alineación en cada una de las competiciones. En este sentido, las Normas Reguladoras y Bases de Competición del Campeonato Nacional de Liga de Primera y Segunda División de la temporada 2024/2025 permiten la sustitución por conmoción cerebral incluida en las Reglas del Juego de IFAB, en los siguientes términos:

«Se incluye la sustitución por conmoción cerebral, que se atenderá a lo dispuesto en el Protocolo de las sustituciones adicionales permanentes por conmoción, incluido en las Reglas de Juego de IFAB. En un partido se permite que los equipos contendientes efectúen una única sustitución por conmoción cerebral, independientemente del número de sustituciones realizadas durante el partido.

La sustitución por conmoción cerebral se podrá realizar en el momento en el que se produzca el hecho, se sospeche de su existencia, tras el reconocimiento médico dentro o fuera del terreno de juego, o en cualquier otro momento, incluso si el jugador



ha sido sometido a un reconocimiento médico y se haya reincorporado al partido. El equipo que vaya a realizar esta sustitución deberá advertir claramente al equipo arbitral de esta circunstancia.

Cuando un equipo haga uso de la sustitución por conmoción cerebral, el equipo contrario dispondrá automáticamente de la posibilidad de efectuar una sustitución más y una oportunidad de sustitución adicional, que se podrá realizar de manera simultánea o con posterioridad a la sustitución por conmoción cerebral que haya efectuado el equipo adversario. Esta oportunidad de sustitución solo podrá emplearse para realizar una sustitución adicional, no una sustitución normal.

La sustitución por conmoción cerebral no entra en el cómputo de las sustituciones y oportunidades de sustituciones normales. Por ello, si se efectuara una sustitución normal al mismo tiempo que una sustitución por conmoción cerebral, se descontará una oportunidad de sustitución. Por este motivo, cuando un equipo haya utilizado todas las oportunidades de sustitución normales, no podrá usar una sustitución por conmoción cerebral para efectuar una sustitución normal.

El médico del club que realice una sustitución por conmoción cerebral deberá certificar que el jugador sustituido ha sufrido una conmoción cerebral, entregando al árbitro dicho certificado firmado junto a su número de colegiación que acredite este hecho. El árbitro que advierta un uso incorrecto de la sustitución por conmoción cerebral deberá haberlo constar en el acta del partido (...).

Por su parte, la Circular n° 3 del CTA para la temporada 2024/2025 establece lo siguiente en su apartado 2:

«En las Competiciones de Primera y Segunda División de la presente temporada, ha sido aprobada la sustitución adicional permanente en caso de conmoción cerebral, sujeta al Protocolo incluido en las Reglas de Juego».

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en las Bases de Competición de Liga de Primera y Segunda División, el protocolo de cambio adicional por razón de conmoción cerebral no ha sido incorporado a la normativa que disciplina la Tercera Federación Masculina.

Por lo tanto, debemos analizar si concurre el elemento objetivo de la infracción, conclusión que únicamente podremos alcanzar en sentido positivo si el protocolo de sustitución adicional por conmociones cerebrales no resulta de aplicación de conformidad con la normativa que regula la competición en la que ocurrieron los hechos, ya que es un hecho no controvertido que la XXX realizó seis sustituciones a lo largo del encuentro.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado recientemente este Tribunal en su resolución 532/2024, de 13 de marzo, en un asunto que, al menos en lo relativo a la normativa aplicable, resultaba ser idéntico, salvo en el hecho de que, en aquel asunto, el encuentro se produjo en la Liga Nacional Juvenil y no en la Tercera Federación Masculina.



En aquel momento, este Tribunal consideró que:

«Como se ha indicado, esta normativa resulta aplicable a las competiciones de Primera y Segunda División. En el caso que nos ocupa se trataba de un partido de la Liga Nacional Juvenil, cuya regulación no contempla la posibilidad de realizar un sexto cambio a causa de una conmoción cerebral. Y ello, porque la sustitución adicional permanente en caso de conmoción cerebral contemplada en las reglas del juego aprobadas por la IFAB (*International Football Association Board*) debe ser traspuesta a las normas de competición de cada una de las competiciones federativas para que pueda resultar de aplicación. Habiéndose producido dicha trasposición únicamente en el ámbito de las competiciones de Primera y Segunda División, no se permite su uso en ninguna de las restantes competiciones titularidad de la RFEF».

Criterio que, por evidentes razones de unidad de criterio, debemos mantener ahora.

Corolario de todo lo anterior es que la XXX ha incurrido en el tipo objetivo de la infracción prevista en el artículo 79 del Código Disciplinario de la RFEF, en relación con la Disposición General 12ª de las Normas Reguladoras y Bases de Competición de Tercera Federación, así como el artículo 248.1.g) del Reglamento General de la RFEF.

CUARTO. Sobre la culpabilidad del club

Colmada la tipicidad objetiva, es ya el momento de preguntarse por otras circunstancias que podrían incidir en la responsabilidad infractora del club. Desterrado cualquier rastro de responsabilidad infractora objetiva en el ordenamiento español, no basta con determinar la realización del tipo objeto de la infracción, sino que deberá quedar acreditado igualmente el conocimiento y la voluntad del agente de contravenir lo dispuesto en la norma. Aunque nada diga el Código Disciplinario de la RFEF sobre el principio de responsabilidad, tal es el mandato contenido en una reiteradísima jurisprudencia constitucional; en el artículo 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; y así lo ha ratificado este Tribunal en relación con la infracción que aquí se cuestiona en diversos expedientes (268/2021, de 20 de mayo, o 532/2024, de 13 de marzo entre otros).

Sentado lo anterior, y a la vista de los términos en los que se ha planteado el debate, el club sostiene que actuó inmerso en un error susceptible de excluir su responsabilidad debido a que: (i) el árbitro había declarado expresamente la activación del protocolo de sustituciones adicionales debido a la conmoción sufrida por un jugador; (ii) en el momento de realizarse el cambio que superó el número permitido, los técnicos del equipo se acercaron al árbitro de línea para confirmar la legalidad del cambio, sin que aquellos alzaran reparo alguno. Estas circunstancias, según sostiene el recurrente, enervan cualquier intento de hacer aflorar el elemento subjetivo de la



responsabilidad, ya que actuaron en todo momento de buena fe en el convencimiento de que el cambio no era contrario a la normativa.

A ello se opone la federación, arguyendo que (i) el árbitro nunca manifestó al club que el protocolo fuera de aplicación; (ii) que el club era conocedor de la normativa y de la forma en que se aplica; (iii) que la decisión arbitral fue un error, en el que también incurrió el club.

Este Tribunal debe recordar que su competencia en materia sancionadora alcanza a la mera revisión de la legalidad de la actividad administrativa cuestionada. En este sentido, no resulta ocioso subrayar que, en el marco del procedimiento administrativo sancionador, únicamente se llamó a declarar a uno de los colegiados del encuentro, pero no a los dos árbitros de línea, uno de los cuales fue precisamente el que, según sostiene el recurrente, y aporta un indicio de prueba para sustentar su alegación, manifestó a los técnicos del club la legalidad del último cambio. Poco esfuerzo hubiera costado citarlo para que diera cuenta del contenido de la conversación que tuvo lugar entre técnicos del club y el referido árbitro de línea. Conversación que se produjo, además, en el preciso momento del cambio.

Y tampoco podemos pasar por alto que es el propio árbitro el que declaró ante el Comité de Apelación que el cambio se debió a un error del equipo arbitral a la hora de contabilizar los cambios. El Comité de Apelación, en el FJ 4º de su resolución, se escuda en que el árbitro negó que hubiera autorizado el cambio «en aplicación del protocolo de conmoción cerebral», concluyendo entonces que no resulta de aplicación el principio de confianza legítima. Entendemos que el argumento naufraga por dos motivos: primero, porque las razones subjetivas por las que el colegiado autorizó el cambio son irrelevantes a la hora de generar en el destinatario de la autorización la confianza de la legalidad de su actuación. Lo relevante es que el cambio se produjo con conocimiento de la autoridad arbitral, que muy bien pudo inducir al recurrente a pensar que lo hacía teniendo presente el citado protocolo; segundo, porque la mera exclusión del principio de confianza legítima no es razón suficiente para enervar la presunción de inocencia. La culpabilidad del infractor deberá quedar fehacientemente acreditada y motivada en las resoluciones sancionadoras, cosa que aquí no ocurre.

No lo hace el Juez de Disciplina, que en el FJ 5º de su resolución se limita a afirmar que no pudo concurrir buena fe porque la normativa debe ser conocida por el equipo. Aceptada esta forma de razonar, la exigencia del elemento subjetivo quedaría reducida a un silogismo sin contenido jurídico. Y tampoco lo hace, como hemos visto, el Comité de Apelación. Aunque lo anterior es suficiente para estimar el recurso, ya que no consta suficientemente acreditada la concurrencia del elemento subjetivo, tampoco de la prueba obrante en el expediente podría haberse concluido que el club actuó con dolo o negligencia

Valga, de entrada, manifestar una discrepancia fáctica que ha aflorado en el transcurso del procedimiento sancionador y de sus revisiones. Por un lado, el club aquí recurrente sostiene, a la alegación segunda del escrito por el que solicita la tutela de



este Tribunal que, en el momento en el que se produjo el cambio del jugador que había sufrido el golpe en la cabeza, el árbitro activó expresamente el protocolo ya citado, y así se lo comunicó al club:

«[...] en el libre ejercicio de autoridad por parte de los colegiados, se adoptó la activación del protocolo de sustituciones adicionales permanentes por conmoción cerebral de la *International Football Association* (IFAB) en aras a garantizar el principio *pro competitione*, permitiéndose expresamente a la XXX realizar la sustitución del jugador con arreglo a dicho protocolo».

Relato fáctico que se encuentra en abierta discrepancia con el sostenido por el colegiado. Según tuvo ocasión de manifestar el árbitro al Comité de Apelaciones de la RFEF, tales hechos nunca ocurrieron:

«Yo, [...] árbitro de dicho encuentro, niego categóricamente haber accedido a realizar una sexta sustitución por parte del equipo local ni amparándome en el protocolo de conmoción cerebral ni en ningún otro sentido, ya que la sustitución extra que se realizó fue un error a la hora de contabilizar, tanto por parte del equipo arbitral como por parte del equipo local»

La discrepancia que aflora con la testifical del árbitro no queda resuelta, como pretende el club, por el hecho de que en el acta arbitral se consignara la sustitución del jugador golpeado. Lo que se desprende de tal documento es que el árbitro conoció la situación médica del jugador, pero no que se activara el tantas veces citado protocolo sobre sustituciones en casos de conmoción.

Esta cuestión es relevante porque, ante situaciones en las que ha sido el propio árbitro el que se ha mostrado favorable a aplicar el protocolo en competiciones cuya normativa no lo prevé expresamente, autorizando así un sexto cambio, este Tribunal, y el propio Comité de Apelación de la RFEF, no han dudado en descartar la concurrencia del elemento subjetivo de la infracción debido a la confianza legítima que la actuación arbitral generó en el club. En este sentido, Resolución del TAD 532/2024, de 13 de marzo.

El supuesto de hecho que aquí nos concierne es ligeramente distinto, porque no consta fehacientemente acreditado que alguno de los árbitros comunicara al club la activación del protocolo. No obstante, lo adelantamos ya, el recorrido argumental va a seguir el mismo sendero que en la resolución citada, porque el principio de confianza legítima cuya apreciación impide el nacimiento del elemento subjetivo de la tipicidad no depende únicamente de ese hecho, sino más bien de los sucedidos en el momento en el que se producen los dos últimos y simultáneos cambios. Y, sobre todo, porque el principio de confianza legítima es solo una de las razones mediante las que se puede excluir el elemento subjetivo, pero no la única.

La doctrina de este Tribunal sobre el principio de confianza legítima respecto a la alineación indebida se sustenta sobre una premisa clave: la creencia por el interesado del efectivo cumplimiento de los requisitos normativamente exigidos para



no incurrir en alineación indebida. Es decir, la confianza descansa justamente en una autoridad u organismo que, con sus actos u omisiones, genera la convicción de que concurren las condiciones o situaciones que impiden declarar la existencia de una alineación indebida.

Así, por ejemplo, en el supuesto que resolvió nuestra la Resolución 337/2017, de 12 de diciembre, se abordó la supuesta alineación indebida ocasionada por el cumplimiento de la sanción de suspensión impuesta a dos jugadores, suscitándose la cuestión de determinar en qué competición debía cumplirse la sanción impuesta. Es decir, siendo el tipo objetivo indiscutido (obligatoriedad de cumplir el requisito de no jugar los partidos objeto de sanción), la duda se suscitaba sobre su modo de cumplimiento. Ésta es la línea interpretativa mantenida por este Tribunal en sus diversas resoluciones, donde el principio de confianza legítima se vincula siempre a la (aparente) certidumbre de que se reúnan los requisitos legales para no incurrir en situación de alineación indebida, si bien posteriormente se comprobaría que, por una defectuosa información o tramitación, dicho cumplimiento no se había producido efectivamente (Resolución 268/2021, de 20 de mayo; Resolución 83/2023, de 17 de agosto; y Resolución 2/2024, de 29 de febrero, ente otras).

En un contexto disciplinario y de autoridad arbitral, la conducta del colegiado es susceptible de generar expectativas que comprometerían la existencia de un comportamiento negligente o culpable cuya posterior sanción constituiría una vulneración del referido principio.

En el presente caso, resulta igualmente aplicable esta doctrina, si bien la situación es algo diferente, toda vez que la normativa aplicable a la Tercera Federación no permitía efectuar el sexto cambio por conmoción cerebral. Sin embargo, al autorizar dicho cambio, el árbitro generó en el club una expectativa razonable acerca de la corrección o admisibilidad de su conducta. Siendo así que el árbitro constituye la autoridad deportiva única e inapelable en el orden técnico para dirigir los partidos, su decisión indujo en el club la confianza de estar alineando a su jugador de forma correcta. No cabe, pues, atribuir al XXX una conducta dolosa o culposa, y en ausencia de dichos elementos, responsabilidad alguna, y por tanto, consecuencia disciplinaria.

Hay, por último, otra serie de circunstancias que vienen a abundar en la ausencia de elemento subjetivo. Así, el cambio se produjo en el minuto 87, a escasos tres minutos de finalizar el partido. En ese momento, el resultado era favorable para el XXX. Por último, tampoco debe perderse de vista que fueron hasta tres los colegiados que autorizaron, o al menos permitieron con su omisión, el último de los cambios. En estas circunstancias, no parece la conclusión más plausible aquella según la cual el club, al menos negligentemente, asumió realizar una alineación indebida, sabiendo que le costaría perder el encuentro, únicamente para ganar un cambio adicional a falta de tres minutos para que finalizara el encuentro.



En definitiva, son varias las circunstancias que fácticas hacen creer a este Tribunal que el club sancionado obra de buena fe en la sustitución que ahora resulta controvertida: en primer lugar, el hecho de que comunique al Colegiado, mucho antes de plantearse siquiera la posible sustitución, la conmoción cerebral sufrida por uno de sus jugadores, lo que motiva su abandono del terreno de juego en el descanso del partido, hecho recogido en el acta; en segundo lugar, el acercamiento, en el momento del cambio, al juez de línea, con la aparente intención de confirmar la regularidad de la sustitución a efectuar; y, por último, el comportamiento incongruente que supondría, con un resultado favorable en el marcador y a escasos instantes de acabar el encuentro, el hecho de arriesgarse a una eventual derrota por incumplimiento de una norma sobradamente conocida, como es el número máximo de cambios permitidos, lo que, entendemos, excluye no sólo el dolo sino también la negligencia en beneficio de un eventual error producido por los acontecimientos relatados y refrendado por la confianza legítima que la acción u omisión de los colegiados generaron.

En su virtud, este Tribunal Administrativo del Deporte

ACUERDA

ESTIMAR el recurso presentado por D. XXX, en su condición de representante de la XXX contra la Resolución de 19 de marzo de 2025 del Comité de Apelación de la Real Federación Española de Fútbol.

La presente resolución es definitiva en vía administrativa, y contra la misma podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, con sede en Madrid, en el plazo de dos meses desde su notificación.

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

