



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 16/06/2023

HASH: 03d0886ab676b2b4042a25459595983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072475

N/REF: R-0992-2022 / 100-007691 [Expte. 323-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: CELAD/MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

Información solicitada: Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos en expedientes sancionadores

Sentido de la resolución: Desestimatoria

R CTBG

Número: 2023-0482 Fecha: 16/06/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 de septiembre de 2022 al Ministerio de Cultura y Deporte, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación con el denominado documento o formato para la Revisión de Casos Analítico Adversos cumplimentado por el Departamento de Control del Dopaje de la AEPSAD, actualmente CELAD, eventualmente incorporado a algún expediente sancionador tramitado por el Director de este organismo, se desea conocer la siguiente información pública:

1) En cuántos de los expedientes sancionadores incoados en 2017, en 2018, en 2019, en 2020 y en 2021 se incorporó este documento, con indicación del nº de expediente. Se solicita esta información segregada por años (2017 a 2021).

2) Se solicita tener acceso a este documento en todos los casos en los que consta incorporado a expedientes sancionadores incoados en 2017, en 2018, en 2019, en

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2020 y en 2021, con el fin de controlar y fiscalizar la forma en la que fue cumplimentado por la CELAD en cada caso».

2. La Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD) dictó resolución con fecha 10 de octubre de 2022 (notificada el 17 de octubre de 2022) en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« En respuesta a esta solicitud, procede señalar que [REDACTED] ya solicitó a través del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, expediente 001- 069558, la misma información en relación con el formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos. Concretamente, solicitaba todos los informes o formatos para la Revisión de Casos Analíticos Adversos elaborados por la AEPSAD desde el 17 de junio de 2017 hasta la actualidad.

Asimismo, [REDACTED] ha solicitado en innumerables escritos ante la entonces AEPSAD el Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos en relación con varios procedimientos administrativos sancionadores habiéndosele denegado el acceso a dicha información en todas las ocasiones.

Con fecha de 8 de julio de 2022 se inadmitió la solicitud 001-069558 planteada por [REDACTED] en base a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la LTBG.

En respuesta a su solicitud de información conviene aclarar que el Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos no es un documento oficial y reglado como el Formulario de Control de Dopaje cuyas características y formato está publicado en el Boletín Oficial del Estado, sino que se trata de un documento interno de la CELAD que no siempre se realiza y que se cumplimenta a los efectos de mejora de los procedimientos y la obtención del Certificado de Calidad ISO 2009, no exigido en ninguna norma y que no forma parte de los expedientes administrativos. Así lo corrobora la Sentencia de 20 de diciembre de 2021 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Sexta que revoca la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 en el procedimiento abreviado 7/2020 y desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 29 de noviembre de 2019 que confirma la Resolución sancionadora de la CELAD en el procedimiento AEPSAD 60/2018.

A mayor abundamiento procede indicar que [REDACTED] ha interpuesto innumerables escritos ante la CELAD solicitando el Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos en relación con varios procedimientos administrativos sancionadores habiéndosele denegado en todas las ocasiones de acuerdo con lo más arriba expuesto.

El artículo 18.1.b) de la LTBG permite la inadmisión de las solicitudes de acceso "referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas"».



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

3. Mediante escrito registrado el 17 de noviembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido resumido:

«El 26 de septiembre de 2022, tuvo entrada en la Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD) solicitud de información pública, que se da por reproducida en sus estrictos términos, en la que se pedía conocer, en relación con el formato para la revisión de casos analítico adversos cumplimentado en el seno del Departamento de Control del Dopaje (DCD), en cuántos de los expedientes sancionadores incoados en 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 se incorporó este documento, con indicación del nº de expediente; así como tener acceso a una copia de este documento en todos los casos en los que consta incorporado a los mismos, con el fin de controlar y fiscalizar la forma en la que fue cumplimentado (...).

El motivo por el que, en esta ocasión, se solicitó una copia de este documento únicamente en los casos en los que fue incorporado a un expediente administrativo es porque, precisamente, los documentos que tienen carácter auxiliar o de apoyo no se incorporan a los expedientes administrativos (Ley 39/2015), por lo que este documento no tendría tal carácter, de ninguna manera, en estos casos.

En contestación a la solicitud de información pública, el Director de la CELAD manifiesta que el documento cuya copia se solicita “no forma parte de los expedientes administrativos”, afirmación que es completamente incierta, pues este documento sí forma parte de expedientes administrativos tramitados por el Director de la CELAD: AEPSAD 29/2017, AEPSAD 60/2018, AEPSAD 2/2019, etc., correspondientes a tres años distintos. Para poder inadmitir la solicitud de información en base al art. 18.1.b) LTBG el Director de la CELAD recurre a un artificio: que el documento solicitado no forma parte de los expedientes administrativos.

De hecho, en su escrito de alegaciones de 25 de agosto de 2022 (CTBG 100-007245), el Director de la CELAD reconocía que este documento “eventualmente pudiera incorporarse a algún expediente sancionador” (pág. 17), sin informar ahora, de forma completamente interesada y con el fin de garantizar su ocultamiento, en cuántos de los expedientes sancionadores incoados en 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 consta incorporado el documento para la revisión de casos analítico adversos del DCD.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



Asimismo, el Director de la CELAD manifiesta que el hecho de que este documento no forma parte de los expedientes sancionadores lo corrobora, supuestamente, la Sentencia de 20 de diciembre de 2021 de la Audiencia Nacional (P.A. 7/2020), la cual no hace ni una sola referencia a este documento, ni mucho menos concluye que no forme parte de los expedientes administrativos.

(...)

Por tanto, puesto que los formatos de revisión de casos analítico adversos incorporados a expedientes administrativos de carácter sancionador tramitados por el Director de la CELAD no pueden considerarse información de carácter auxiliar o de apoyo, debe requerirse a la CELAD que proporcione una copia de los mismos al solicitante al menos en los casos en los que fue incorporado a los referidos expedientes, al tratarse de documentos elaborados en el ejercicio de la función pública de gestión de los resultados analíticos encomendada al Departamento de Control del Dopaje de la CELAD (...)».

4. Con fecha 18 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio de Cultura y Deporte a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 30 de diciembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« PRIMERA. Que la documentación generada como consecuencia de la implantación del sistema de calidad establecido para la obtención de la certificación ISO 9001 tiene un carácter auxiliar o de apoyo ya fue puesto de manifiesto en la tramitación del expediente DO1-067460 y DO1-069558.

El Criterio Interpretativo C1/006/2015 de 12 de noviembre de 2015, con ASUNTO causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo “informes no preceptivos que en ningún caso se incorporan como motivación de una decisión final alguna y en todo caso se asemejarían a comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento, pues ni este ni ningún otro procedimiento para el aseguramiento de la calidad se rige por normas de derecho público, ni se inserta en el marco de un procedimiento administrativo ni tienen incidencia alguna en los demás sustanciados en la entidad que si lo fueran”.

El Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos no es un documento oficial y reglado como el Formulario de Control de Dopaje cuyas características y formato está

publicado en el Boletín Oficial del Estado, sino que se trata de un documento interno de la CELAD que no siempre se realiza y que se cumplimenta a los efectos de mejora de los procedimientos y la obtención del Certificado de Calidad ISO 2009, no exigido en ninguna norma y que no forma parte de los expedientes administrativos. Así lo corrobora la Sentencia de 20 de diciembre de 2021 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Sexta que revoca la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 en el procedimiento abreviado 7/2020 y desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución del Tribunal Administrativo del Deporte de 29 de noviembre de 2019 que confirma la Resolución sancionadora de la CELAD en el procedimiento AEPSAD 60/2018.

SEGUNDA El formato de revisión al que alude no es, como pretende hacer creer el reclamante, un documento oficial ni regulado por norma alguna, ya sea legal o reglamentaria. Ni en el Real Decreto Real Decreto 1744/2011, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreta 641/2009, de 17 de abril, ni en el Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de las salud en el deporte, ni en la Orden PRE 1832/,2011 de 29 de junio, por la que se regula el área de control del dopaje, el material para la toma de muestras y el protocolo de manipulación y transporte de muestras de sangre, ni en el Real Decreto 461/2015, de 5 junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, ni menos aún en la ley orgánica 3/2013 de 20 de junio ni en la vigente ley orgánica 11/2021 de 28 de diciembre se dice una sola palabra sobre el formato de revisión, ni se alude a ella. Ni una sola vez, ni una sola palabra.

Los únicos "formularios", no formatos, a los que se alude en la referida normativa son los referidos en el real decreto 641/2009 de 17 de abril, que son los publicados en el Boletín Oficial del Estado y aprobados, en su versión vigente, por Resolución de 29 de septiembre de 2020 de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se aprueban los formularios para los controles de dopaje y disponibles en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/leliles/res/20201091291>

En dicha resolución de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes se establece el contenido de los siguientes formularios:

-Formulario de Control de dopaje.

-Formulario de Notificación.

- Formulario de Cadena de Custodia.
- Formulario de Pasaporte Biológico. Formulario complementario.
- Formulario informe de misión del agente.
- Formulario de información complementaria.
- Formulario de intento fallido.

Ni el formato de revisión esta entre ellos, ni ha estado nunca, ni en ninguno de ellos aparece tampoco mención alguna al "formato de revisión". Ni en esta resolución ni en ninguna de las anteriores por las que se establecía el contenido de los referidos formularios. Jamás el formato de revisión ha figurado entre ellos.

TERCERA. (...)

La Norma ISO 9001, (<https://www.iso.org/about-us.html>) es el estándar internacional para implementar sistemas de gestión de calidad (...)

La implementación de la ISO 9001 en una organización supone identificación de las actividades de la organización y la descripción de cada proceso, los actuales y los necesarios para el sistema de gestión de la calidad, describiendo las características de los procesos (...)

En la CELAD, antes AEPSAD estos procedimientos están descritos en el "SISTEMA DOCUMENTAL DE AEPSAD "SIGCaI AEPSAD" (...)

El formato de revisión no es más que documento interno, con un contenido decidido y aprobado en el seno de la agencia, con el objetivo de implementar el sistema de gestión de calidad ISO 9001 en el Departamento de Control de Dopaje. Nada más. Y en ese sentido, tales documentos no son sino instrumentales (...)

CUARTA. Se deniega la solicitud de información por ser o tener esta la consideración de información auxiliar o de apoyo.

De acuerdo al Criterio Interpretativo C1/006/2015 de 12 de noviembre de 2015 (...)

El formato de revisión no tiene la consideración de final, pues es documentación que forma parte de un cuerpo documental cuya finalidad es la acreditación del cumplimiento de los procedimientos de gestión de calidad que permitan obtener la acreditación ISO, tiene además un carácter puramente interno, circunscrito al departamento que lo genera y a la finalidad ya mencionada y ni es preceptiva su

emisión ni es motivación de decisión alguna, entre otras razones, porque ni contienen en sí mismos ni motivaciones, ni razones o razonamientos, ni juicios, ni ninguna información adicional de la que ya se dispone, pues el formato de revisión, no es más que un Check-list que se cumplimenta a la vista de la documentación ya obrante».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al número de expedientes sancionadores en los que se incorporó el formato para la Revisión de Casos Analíticos Adversos, con indicación del nº de expediente (información segregada por años desde el 2017 al 2021), así como acceso a ese documento en todos los casos en los que consta incorporado.

El Ministerio requerido inadmite la solicitud fundamentándose en el artículo 18.1.b) LTAIBG por considerar que el documento solicitado tiene carácter auxiliar o de apoyo y, además, recalando, además, el carácter repetitivo de la solicitud respecto de otras anteriores ya resueltas.

4. De acuerdo con lo reflejado en los antecedentes de hecho de esta resolución, no es posible desconocer que, respecto de la información solicitada, la CELAD ya ha puesto de manifiesto su carácter *auxiliar o de apoyo* en previas resoluciones que han sido objeto de reclamación, confirmándose por este Consejo el criterio de la citada Comisión.

Así en la R CTBG 2023-0461, de 12 de junio de 2023 (resolución de los expedientes R-0723/2022 y R-0733/2022), se constataba la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la CELAD en los siguientes términos:

«Por lo que respecta a este procedimiento, es preciso aplicar lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG que permite inadmitir aquellas solicitudes de información concernientes a información que pueda calificarse como *auxiliar o de apoyo*; tomando como punto de partida la interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 LTAIB, que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por otro lado, es preciso recordar que en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es *la condición de información auxiliar o de apoyo* y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre

información cuya verdadera naturaleza sea la de *auxiliar o de apoyo*. Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. Junto a ello, es preciso tener en cuenta la doctrina de la Audiencia Nacional contenida en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357), en la que se confirman los elementos esenciales del mencionado Criterio 006/2015 del CTBG e incorporan algunas pautas interpretativas relevantes, remarcándose, por ejemplo, que los informes (o comunicaciones) a que se refiere el artículo 18.1.b) LTAIBG son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados.

Aplicando los parámetros expuestos al presente caso, entiende este Consejo que la información solicitada tiene, en efecto, carácter de *auxiliar o de apoyo* a los efectos previstos en el artículo 18.1.b) LTAIBG, en la medida en que el Formato para la Revisión de Casos Analítico Adversos es un formulario de ámbito interno ligado a la implantación de controles de calidad de la Norma ISO 9001, sin que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano»*. En efecto, los llamados *formatos de revisión* no son más que una actividad preparatoria por parte de la Agencia a fin de comprobar si se han seguido

determinados ítems del procedimiento de control de dopaje. Se trata, por tanto, como se indicó en la citada R/512/2022, de información preparatoria de la actividad del órgano, como evidencia el hecho de que no siempre se realizan estos informes, ni se incorporan necesariamente al expediente de que se trate.

En este sentido, entiende este Consejo que la CELAD, argumenta de forma razonable sobre esa naturaleza auxiliar o de apoyo al señalar que el *formato de revisión* no es un documento oficial previsto en la normativa de control de dopaje. Desde la perspectiva apuntada concreta que los únicos *formularios* que prevé la normativa aplicable son el *formulario de Control de dopaje*; el *formulario de Notificación*; el *formulario de Cadena de Custodia*; el *formulario de Pasaporte Biológico*; el *formulario informe de misión del agente*; el *formulario de información complementaria* y el *formulario de intento fallido*. El formato de revisión constituye, en cambio, un documento de implementación de los sistemas de calidad de procedimientos que aplica la CELAD que tiene una *naturaleza interna* que, además, ha sido corroborada en diversos procedimientos judiciales a los que se refiere la entidad requerida y que, según indica expresamente, no tienen trascendencia alguna en la incoación y tramitación de los expedientes sancionadores —afirmaciones que este Consejo no tiene por qué poner en duda—. »

5. La fundamentación jurídica de la resolución R CTBG 2023-0461, que se acaba de transcribir, resulta plenamente trasladable a este caso, por lo que se desestima la presente reclamación al resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la COMISIÓN ESPAÑOLA PARA LA LUCHA ANTIDOPAJE EN EL DEPORTE (CELAD), del MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0482 Fecha: 16/06/2023

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>