



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085456

N/REF: 380/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: CELAD/MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES.

Información solicitada: Expedientes sancionadores CELAD 2019.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0811 Fecha: 16/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de enero de 2024 el reclamante solicitó a la Agencia Estatal Comisión Española Lucha Antidopaje Deporte (CELAD)/MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, 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:

«(...) copia de todos los expedientes sancionadores de la CELAD en 2019, incluyendo los acuerdos de incoación, acuerdos de suspensión (si los hubiere) y las resoluciones. En los casos en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley

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



19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada y en virtud del artículo 16 de la Ley 19/2013, solicito la identificación específica de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada al constituir información afectada por el límite correspondiente.

El criterio interpretativo CI/002/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que "si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida".

2. Mediante resolución de fecha 31 de enero de 2024 el citado organismo manifiesta lo siguiente:

«PRIMERO Se adjuntan las resoluciones de todos los expedientes sancionadores de la CELAD en 2019.

SEGUNDO. En relación con la petición de los "acuerdos de incoación" y "acuerdos de suspensión" esta Agencia quiere manifestar lo siguiente.

Como la propia Ley de Transparencia reconoce en su Preámbulo, el derecho a la información pública se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.



En el caso de estos procedimientos sancionadores, se ha aplicado la regulación específica, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre otras, en la que el concepto de interesado en el procedimiento administrativo (artículo 4) está más limitado que en el ámbito de la Ley de Transparencia. Hay que tener en cuenta que la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, y que en estos casos de procedimientos sancionadores son únicamente los “interesados”, tal como son definidos y delimitados en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los que tienen acceso a la documentación integrante de los expedientes tramitados. Ello es así porque la información requerida, que forma parte de expedientes sancionadores, implica el acceso por parte de un tercero a información de carácter sensible.

Debe destacarse que los expedientes sancionadores contienen datos especialmente protegidos a los que tiene acceso un reducidísimo número de personas: el interesado (y su/s letrado/s), el instructor y el órgano que resuelve. En ausencia de razones que justifiquen un interés privado, no puede sino concluirse que el perjuicio que se causaría a las personas interesadas en los expedientes sería concreto y tangible, de darse acceso al contenido íntegro a un tercero, del que se desconoce por completo qué uso pueda hacer de esa información y con qué propósitos».

3. Mediante escrito registrado el 7 de marzo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La resolución me concedió acceso parcial a la información solicitada. En concreto, la CELAD me entregó, según el texto de la resolución, "las resoluciones de todos los expedientes sancionadores de la CELAD en 2019". Y me denegó el acceso a los acuerdos de incoación y los acuerdos de suspensión.

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



Pero la solicitud no iba dirigida a los acuerdos de incoación, acuerdos de suspensión y resoluciones (relación incluida a modo de añadido o recordatorio), sino a los expedientes en su conjunto, sean cuales sean los documentos que los componen.

La CELAD dedica tres párrafos a explicar la negativa a entregar esa información. En el primero, explica que la ley de transparencia prevé que el acceso a la información pública "se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos" y "los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". También añade que, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios". Pero en su resolución, la CELAD no realiza ese test de daño, sino que se limita a señalar que la información solicitada contiene datos personales, "datos especialmente protegidos", como especifica en el tercero de los tres párrafos.

En el segundo párrafo, la CELAD fundamenta su negativa a entregar parte de la información solicitada en que es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que constituye un régimen jurídico específico de acceso a la información, según establece la disposición adicional primera de la Ley 19/2013. Dado que la Ley 39/2015 establece que el acceso a la documentación integrante de los expedientes tramitados está reservado a los interesados, me deniega el acceso. Considero que la citada disposición adicional primera de la Ley 19/2013 no ampara la decisión de la CELAD. La CELAD cita el punto segundo, pero el punto primero dice lo siguiente: "La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo". El CTBG, en su resolución 499 /2022, trata este asunto y dice que "el elemento relevante de esta previsión legislativa es, por tanto, que el procedimiento no haya finalizado. Así, mientras el procedimiento administrativo de que se trate se encuentre en curso — esto es, en tramitación—, el acceso a la información y documentación se regirá por lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación a tal procedimiento". En este caso, la existencia de resoluciones indica que esos procedimientos ya no están en curso. Por otro lado, la CELAD no justifica lo

R CTBG

Número: 2024-0811 Fecha: 16/07/2024



suficiente el diferente tratamiento que da a las resoluciones y al resto de documentos. Las resoluciones contienen datos personales e información sensible; de otra manera no se explica que hayan sido entregados anonimizados. ¿Por qué no puede entregar la CELAD el resto de documentos también anonimizados?

Por último, parecen faltar documentos en la información entregada. En concreto, la numeración de los expedientes va del 1 al 37, pero faltan el 8, el 14, el 14, el 29 y el 30. La CELAD no da ninguna explicación en su resolución, lo que me impide completar esta reclamación. Pido que se estime mi reclamación y se inste a la CELAD a entregarme la información que había solicitado (...).».

4. Con fecha 11 de marzo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 23 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«(...) la CELAD entregó (...) "las resoluciones de todos los expedientes sancionadores de la CELAD en 2019". Y denegaba el acceso a los acuerdos de incoación y los acuerdos de suspensión.

Esta Agencia se remite a los argumentos recogidos en esa Resolución para reafirmarse en su decisión de no aportar el resto de documentación solicitada. Asimismo, y en relación con la solicitud que realiza el reclamante cuando señala que "la solicitud no iba dirigida a los acuerdos de incoación, acuerdos de suspensión y resoluciones (relación incluida a modo de añadido o recordatorio), sino a los expedientes en su conjunto, sean cuales sean los documentos que los componen".

A juicio de esta Agencia puede circunscribirse esta solicitud en uno de los supuestos en los que el Criterio Interpretativo 7/2015 admite que "puede entenderse aplicable" el concepto de reelaboración, causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que es el que se produce cuando "el organismo o entidad" carece "de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita", ya que esta Agencia se vería abocada a la contratación de una empresa externa para el tratamiento y anonimización de todos y cada uno de los expedientes con los que trabaja para su puesta a disposición de no entenderse aplicable esta causa.

R CTBG
Número: 2024-0811 Fecha: 16/07/2024



(...) En relación con la documentación que señala el solicitante no haber recibido, esto es, “la numeración de los expedientes va del 1 al 37, pero faltan el 8, el 14, el 14, el 29 y el 30 (...)”

Desde esta agencia se informa que respecto del expediente 8/2019 se adjunta, en este momento, la resolución anonimizada ya que por error de hecho no se incluyó junto el resto de las resoluciones.

Con respecto al resto de expedientes esto es, 13 (se aprecia el error en la solicitud ya que aparece dos veces el número 14) y 14 se informa que son expedientes que se trataban de pasaportes biológicos de deportistas que fueron suspendidos en el mismo momento de su incoación, tal y como recoge el escrito de incoación/suspensión del Director de la CELAD “En atención a la particular importancia de las cuestiones de fondo que plantea la resolución recurrida y como garantía de los derechos del deportista expedientado, la prudencia impone la suspensión del presente procedimiento sancionador, a la espera del pronunciamiento judicial sobre la cuestiones planteadas en el recurso contencioso-administrativo” y no han obtenido actuación posterior hasta que fueron trasladados a las federaciones internacionales correspondientes a los debidos efectos en fecha 25 de julio de 2023.

En el caso de los expedientes 29 y 30, cabe informar que no se abrieron en ese año ya que fueron objeto de diversas investigaciones previas debido a las dudas surgidas en el procedimiento de toma de muestras. Posteriormente, en el año 2023, una vez contrastada la información y apreciando que todo fue realizado correctamente, se volvieron a abrir sendos expedientes coincidiendo en número, esto es, 29/2023 y 30/2023, ahora bien, en este momento cabe recoger lo que señala el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como causa de inadmisión. “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general” ya que siguen su curso y no ha sido terminada la instrucción de los mismos. Asimismo, estos expedientes incoados en 2023, se rigen, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera. “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública” de la Ley 19/2013 (...)».

5. El 25 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 9 de mayo de 2024 en el que manifiesta su disconformidad con el criterio manifestado por la CELAD



respecto a la posible aplicación de una causa de inadmisión que no aparecía en su primera resolución, la prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, referida a la necesidad de reelaboración de la información. Señala la necesidad de identificar en la correspondiente resolución motivada los elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario en los que se basa, de acuerdo con lo que se señala en el Criterio interpretativo 7/2015 CTBG.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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*”.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>



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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los expedientes sancionadores tramitados y resueltos por la CELAD en 2019, incluyendo los acuerdos de incoación, acuerdos de suspensión y las resoluciones.

La CELAD proporciona un acceso parcial a la información solicitada, facilitando únicamente las resoluciones de los expedientes sancionadores de la CELAD en 2019, e invocando la protección del derecho a la protección de datos personales para denegar el acceso al contenido de cada uno de los expedientes sancionadores.

A la vista de la reclamación, la CELAD se reitera en sus argumentos para denegar el acceso a los acuerdos de invocación y el resto del contenido del expediente, reconoce que falta por entregar una de las resoluciones y aclara que, en dos casos, expedientes 29 y 30, no es posible proporcionar la resolución sancionadora porque se encuentran en trámite de elaboración y concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG.

Por lo que concierne al acceso a los expedientes sancionadores completos, añade que para poder dar acceso a esta información debería llevarse a cabo una labor de anonimización de los expedientes que supondría un esfuerzo inabordable por parte del organismo que está en posesión de dichos expedientes, equivalente a la reelaboración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por lo que se haría preciso la contratación externa de este proceso de tratamiento de la información.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, es necesario precisar, en primer lugar, que la Administración ha proporcionado todas las resoluciones sancionadoras que ha dictado en el año 2019, salvo muy contadas excepciones. En estos últimos casos la CELAD, en el trámite de alegaciones, ha explicado de manera pormenorizada las razones por las que no se incluyeron las cinco resoluciones no aportadas: en un caso, por un error que se solventa entregando la resolución y, en los otros casos, porque fueron suspendidas y reabiertas con posterioridad. El reclamante, en el trámite de audiencia, acepta y agradece la entrega de la resolución que faltaba y las explicaciones que se le proporcionaron sobre las restantes.



5. Por otro lado, y en segundo lugar, es preciso comprobar la procedencia de la negativa de la CELAD a facilitar el acceso al resto de la documentación que integra los expedientes sancionadores solicitados. Esta restricción al acceso se fundamenta, con independencia ahora de la invocación de la existencia de un pretendido régimen jurídico específico en los procedimientos sancionadores, en lo dispuesto en el artículo 15.1 LTAIBG, aunque no se cite expresamente, pues señala la CELAD que «*los expedientes sancionadores contienen datos especialmente protegidos a los que tiene acceso un reducidísimo número de personas: el interesado (y su/s letrado/s), el instructor y el órgano que resuelve (...) el perjuicio que se causaría a las personas interesadas en los expedientes sería concreto y tangible, de darse acceso al contenido íntegro a un tercero, del que se desconoce por completo qué uso pueda hacer de esa información y con qué propósitos (...)*».

En efecto, el citado artículo 15.1 LTAIBG, segundo párrafo, dispone que «*[s]i la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.*»

En este caso es claro que el acceso a los expedientes sancionadores incluye datos personales referidos a la comisión de infracciones administrativas que no conllevan amonestación pública por lo que, no constando, en este caso, el consentimiento expresado de las personas afectadas, ni existir norma legal que ampare su consulta, no procede reconocer el acceso al contenido íntegro del expediente en aplicación del artículo 15.1 LTAIBG.

Atendiendo a la información proporcionada, este Consejo considera que se ha cumplido de forma razonable y razonada el deber de conceder el acceso a la información necesaria para conocer cómo actúan las Administraciones Públicas y favorecer la rendición de cuentas. En esta línea, las resoluciones de este Consejo que han estimado reclamaciones frente a la CELAD lo han sido a fin de que se entregue información referida a determinados procedimientos sancionadores (como fecha de incoación, si se han suspendido o no, sentido de la resolución, materia o ámbito sobre el que versan) o copia de resoluciones sancionadoras, pero no al contenido íntegro de esos expedientes.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, se ha de desestimar la reclamación.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la CELAD/MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES, de fecha 31 de enero de 2024.

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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0811 Fecha: 16/07/2024

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

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>