

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 11/05/2023
HASH: 03dd8896a96f6b2b4042a2546895983

S/REF: 001-070155

N/REF: R/0786/2022; 100-007327 [Expte. 1428-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: CELAD / MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

Información solicitada: Copia de resoluciones de archivo (expedientes sancionadores deporte)

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 24 de junio 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:

«1) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de las dos resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD a fecha 31 de diciembre de 2018 (Memoria 2018, pág. 19). 2) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de las tres resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD a fecha 31 de diciembre de 2019 (Memoria 2019, pág. 26). 3) Copia, con salvaguarda de los datos del expedientado, de la resolución de archivo emitida por la AEPSAD a 31 de diciembre de 2020 (Memoria 2020, pág. 27). 4) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de todas las resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD entre el 01/03/2017 y el 31/12/2020, adicionales a las anteriores (si las hubiera). 5) Copia, con salvaguarda de los

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

datos de los expedientados, de todas las resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD/CELAD desde el 01/01/2021 hasta la actualidad.»

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

« (...) Las resoluciones sancionadoras sobre las que se pide acceso, por tanto, están sometidas a un régimen de publicidad activa impuesto por la normativa antidopaje, régimen que se cumple por parte de la CELAD a través de la plataforma Sanciona2. La normativa antidopaje únicamente establece la obligación de dar acceso público a las resoluciones sancionadoras en las que se impongan sanciones por la comisión de infracciones muy graves, siempre que éstas sean firmes y limitando la publicación a los datos del infractor, especialidad deportiva, precepto vulnerado y sanción impuesta. Por tanto, y a sensu contrario, impide la publicación de cualquier otra resolución que no encaje con lo más arriba señalado como son las resoluciones de archivo de los procedimientos sancionadores.

A este respecto la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala en su apartado 2 que “Se regirán 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”.

Según lo más arriba expuesto procede denegar el acceso al contenido de las resoluciones de archivo solicitadas.

El reclamante de la solicitud al que ya se le ha informado en varias ocasiones que las resoluciones sancionadoras en materia de dopaje se rigen por su propio régimen de publicidad, y que no pueden ser divulgadas a criterio del solicitante, continua de manera sistemática y manifiestamente repetitiva solicitando información sobre diferentes cuestiones en relación con los expedientes sancionadores con pequeñas variaciones, de forma fragmentada y con manifiesto carácter abusivo.

En este sentido, el artículo 18.1 apartado e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, señala que se inadmitirán a trámite mediante resolución motivada las solicitudes: “(...) e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley.” (...)»

3. Mediante escrito registrado el 3 de septiembre 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 en la que, a los efectos que aquí interesan, pone de manifiesto que *«simplemente se solicita una copia de dichas resoluciones de archivo para poder tomar conocimiento de los fundamentos en los que las mismas se sostienen, con la salvaguarda de los datos de los expedientados, es decir, de los infractores.»*

Añade el reclamante, en respuesta a la resolución de la CELAD, que la información solicitada no se incluye dentro de aquélla que contempla la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio. Por último, puntualiza que *«al ser la primera vez que requería una copia de las resoluciones de archivo emitidas por la CELAD en los términos que constan en la solicitud, y no coincidiendo la misma con ninguna anterior, y tratándose de información que nunca se me ha proporcionado con anterioridad, no puede considerarse que concurre la causa prevista en el art. 18.1.e) LTBG. »*

4. Con fecha 5 de septiembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas.

El 27 de septiembre de 2022, la CELAD remite informe en el que transcribe las alegaciones efectuadas en el procedimiento de reclamación tramitado ante este Consejo con n.º 100-007186 (en relación con la solicitud de información 001-0069885) a instancia del ahora reclamante) en las que, en resumen, se subraya la existencia de un régimen jurídico específico en materia de publicidad de sanciones deportivas que, con arreglo a lo dispuesto en la Disposición adicional primera, segundo apartado LTAIBG, sería de aplicación preferente. Régimen específico que únicamente prevé la publicidad de las resoluciones que impongan sanciones por la comisión de infracciones muy graves (salvo que afecten a menores) que se realiza a través de la aplicación o portal Sanciona2; aludiendo, también, al artículo 44 de la vigente Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte.

Añade, a continuación que:

« 2º. Pese a la obviedad que supone, dada la argumentación contenida en la reclamación presentada, conviene tener presente que el precepto contenido en el artículo 39.10 de la ley orgánica 3/2013 disciplina la publicidad de las

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

resoluciones, siendo indiferente si estas son o no sancionadoras, pues el termino resolución comprende a todas sin que en el precepto se incluyan excepciones, como pretende hacer creer el reclamante.

3º. Por último, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a cuyo tenor “El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.”»

5. El 28 de septiembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 30 de septiembre de 2022 se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«En su escrito de alegaciones, el Director de la CELAD reincide nuevamente en el contenido del art. 39.10 LOPSD, aduciendo respecto al mismo que "disciplina la publicidad de las resoluciones, siendo indiferente si estas son o no sancionadoras, pues el término resolución comprende a todas sin que en el precepto se incluyan excepciones, como pretende hacer creer el reclamante" (énfasis añadido).

Esta manifestación carece de todo fundamento, puesto que la propia literalidad de este precepto ya indica que la publicidad prevista en el mismo únicamente se refiere a "las resoluciones que impongan sanciones", sanciones que, sólo si son firmes en vía administrativa y por infracciones muy graves, la CELAD está obligada a divulgarlas a través de la plataforma "Sanciona2", incluyendo los siguientes datos: "los datos relativos al infractor, especialidad deportiva, precepto vulnerado y sanción impuesta".

Sin embargo, ni se está solicitando que la CELAD divulgue a través de Sanciona2 estos datos respecto a las resoluciones de archivo a las que se desea acceder, ni se incumple el art. 39.10 LOPSD si la CELAD pone a disposición del reclamante las resoluciones de archivo solicitadas en virtud del derecho constitucional previsto en la Ley de Transparencia, con la salvaguarda de los datos de los expedientados.

No hay duda de que las resoluciones de archivo a las que se desea acceder son documentos que obran en poder de la CELAD y que han sido elaboradas o emitidas en el ejercicio de la potestad sancionadora atribuida a su Director, por lo que se encuadran dentro del concepto de información pública. En este

sentido, acceder a las mismas permitiría que las acciones del máximo responsable de la lucha antidopaje estuviesen sometidas al escrutinio de los ciudadanos, pudiendo conocer cómo se han tomado las decisiones de archivo requeridas. Sin este escrutinio, sin poder conocer bajo qué criterios actúa la CELAD a la hora de archivar -sin sanción- expedientes en materia de dopaje, no se puede hablar de un Estado en el que los poderes públicos respondan a una sociedad que es crítica y exigente, especialmente en una materia tan sensible como la lucha contra el dopaje en el deporte.

Para finalizar, debe indicarse que, previamente (EXP. 001-069398), la CELAD ha puesto a disposición de este reclamante, sin ningún obstáculo (salvaguardando los datos personales del expedientado), la resolución recaída en el expediente AEPSAD 32/2019, que no fue objeto de divulgación a través de Sanciona2 (art. 39.10 LOPSD), puesto que la infracción se calificó como grave (art. 22.2.b) LOPSD), no como muy grave. Este hecho evidencia que la puesta a disposición de los ciudadanos de las resoluciones emitidas por el Director de la CELAD, fuera de los casos previstos en el art. 39.10 LOPSD, resulta conforme a Derecho, más aún teniendo en cuenta el derecho constitucional de acceso a la información pública, siempre y cuando las mismas sean anonimizadas eliminando los datos personales del infractor.»



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. 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 una copia de distintas resoluciones de archivo de expedientes sancionadores de la CELAD. La

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>

propia institución dictó resolución denegando el acceso a lo solicitado con base en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, y alegando el carácter repetitivo de la solicitud.

4. La resolución de este procedimiento no puede desconocer que mediante resolución de este Consejo R CTBG 2023-0325, de 5 de mayo —seguida de las resoluciones R CTBG 2023-0333, R CTBG 2023-0334 y R CTBG 2023-0335, dictadas el 9 de mayo— se ha estimado la reclamación interpuesta frente a la denegación de acceso a la solicitud de información (n.º 001-069885) en la que se pretendía la obtención de una copia de las resoluciones de archivo de la CELAD en el periodo 2017 a 2022.

La estimación de la reclamación en todos esos casos se fundamentó en la apreciación de que la existencia de previsiones específicas en la normativa sectorial de salud en el deporte que imponen determinadas obligaciones de publicidad activa (como subraya la CELAD) no incide en el alcance del derecho subjetivo de acceso a la información pública.

En efecto, el deber de publicar las resoluciones sancionadoras por la comisión de infracciones muy graves que se establecía en la Ley Orgánica 3/2013 de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva (sustituida actualmente por la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre) no comporta el establecimiento de un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información que, en virtud de lo dispuesto en Disposición adicional primera, segundo apartado, de la LTAIBG, desplace la aplicación de esta norma.

Desde la perspectiva apuntada se recordaba que *«según asentada jurisprudencia, con régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información pública se hace referencia a la regulación (bien completa, bien parcial) de cómo ejercitar el derecho en determinados sectores regulando el tipo de información a la que se puede acceder y el procedimiento de acceso (sujetos legitimados, órganos competentes, plazos de tramitación, límites al acceso o excepciones). Aspectos, obviamente, que no se prevén en la imposición legal a los organismos públicos de publicar las sanciones impuestas a deportistas.»* Esto es, lo previsto en el artículo 39.10 de la citada Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio [actualmente en el artículo 44 de la LO 11/2021, de 28 de diciembre] es la regulación de una concreta obligación de publicidad activa, pero no constituye

un régimen jurídico específico del derecho de acceso a la información pública por terceras personas en los términos en que lo ha configurado el Tribunal Supremo.

Así, en la STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871), que recapitula la doctrina jurisprudencial que se ha ido conformando progresivamente en diversas resoluciones del Tribunal Supremo, se señala que:

«[v]arios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

(...)

En una posterior sentencia -STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia".

Y a continuación se añadía "Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".»

5. En definitiva, del mismo modo que en las citadas resoluciones de este Consejo, deben descartarse las alegaciones de la entidad requerida que confunden derecho de acceso a la información pública y régimen de publicidad activa; cuyos ámbitos materiales, aun parcialmente coincidentes, no son coextensivos. La existencia de una obligación legal de publicar las resoluciones sancionadoras en materia de deporte no constituye una justificación válida que pueda fundamentar la denegación del derecho de acceso a la información con invocación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera, apartado segundo, LTAIBG; sino que la restricción del acceso solicitado debe fundamentarse en alguna de las causas de inadmisión o límites previstos en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG cuya aplicación debe ser justificada de forma expresa y proporcionada, sin que en este caso se haya invocado ninguno de los preceptos citados.
6. Tampoco se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG por tratarse de una solicitud de acceso manifiestamente repetitiva y ello porque tal extremo no ha resultado acreditado por la

Administración que lo alega. Para que resulte aplicable la citada causa de inadmisión, es necesario no sólo que la solicitud «[c]oincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18», sino que la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de la reclamación o del recurso contencioso-administrativo sin que éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

Tales requisitos no concurren en este caso, pues las solicitudes de información que cita la CELAD no son firmes en la medida en que se interpuso reclamación ante este Consejo.

7. Lo anterior conduce necesariamente a la estimación de esta reclamación puesto que no resulta de aplicación la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG, ni la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.e) LTAIBG; a lo que se suma que información similar, relativa a otros expedientes, ha sido facilitada por la CELAD sin oposición alguna.

Deben, por tanto, facilitarse al reclamante las resoluciones de archivo dictadas por la AEPSAD (ahora CELAD) desde 2017 a 2022.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la CELAD/MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, de fecha 3 de septiembre de 2022.

SEGUNDO: INSTAR a la CELAD/MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- «1) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de las dos resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD a fecha 31 de diciembre de 2018 (Memoria 2018, pág. 19). 2)
- Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de las tres resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD a fecha 31 de diciembre de 2019 (Memoria 2019, pág. 26). 3)
- Copia, con salvaguarda de los datos del expedientado, de la resolución de archivo emitida por la AEPSAD a 31 de diciembre de 2020 (Memoria 2020, pág. 27).
- 4) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de todas las resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD entre el 01/03/2017 y el 31/12/2020, adicionales a las anteriores (si las hubiera).
- 5) Copia, con salvaguarda de los datos de los expedientados, de todas las resoluciones de archivo emitidas por la AEPSAD/CELAD desde el 01/01/2021 hasta la actualidad.»

TERCERO: INSTAR al CELAD/MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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

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>

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: 2023-0344 Fecha: 11/05/2023

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