



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 12/06/2023
HASH: 03d08896a6e16b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-069561; 001-069558

N/REF: R-0723-2022; 100-007234 [Expte. 1294/2023] y R-0733-2022; 100-007245 [Expte. 1295/2023] **ACUMULADAS**

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: CELAD / MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE

Información solicitada: Anomalías detectadas en los informes de revisión de casos analíticos adversos y copia de los informes/formatos de revisión

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de junio 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 informe o formato para la revisión de casos analíticos adversos de la AEPSAD referido en la resolución TAD 134/2019, de 27 de septiembre, divulgada en la sede electrónica del Consejo Superior de Deportes, se desea conocer qué anomalías ha detectado la AEPSAD, y en qué fecha exactamente se ha detectado cada una de ellas y en cuántas ocasiones, a través de esta revisión de adversos entre los días 17/06/2017 y 31/12/2021».

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

Con fecha 13 de junio de 2022 dicha solicitud tiene entrada en la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte.

2. La Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (en adelante, CELAD) dictó resolución con fecha 8 de julio de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« En respuesta a su solicitud de información se le comunica que con carácter previo, procede señalar que el fundamento de derecho cuarto de la Resolución del TAD referida únicamente alude a un formato de revisión de casos analíticos adversos al transcribir literalmente la solicitud de la reclamante, cuyo representante legal era, curiosamente, D. (...) perfectamente conocedor de los documentos que integran el expediente administrativo sancionador del que trae causa la Resolución del TAD 134/2019.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior 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 AEPSAD 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 AEPSAD en el procedimiento AEPSAD 60/2018.

A mayor abundamiento procede indicar que el ahora solicitante ha interpuesto innumerables escritos ante la AEPSAD 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».

3. Mediante escrito registrado el 4 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

« (...) A pesar de que esta función de revisión se trata de una función pública desarrollada por la CELAD, y que la misma se documenta en un formato del que dispone este organismo, la solicitud de información ha sido inadmitida, no queriendo dar cuentas el Director de la CELAD, por algún motivo que no puede entenderse, de las anomalías detectadas gracias a este trámite de revisión.

En primer lugar, concluye el Director de la CELAD que “el fundamento de derecho cuarto de la Resolución del TAD referida únicamente alude a un formato de revisión de casos analíticos adversos” (énfasis añadido), siendo las anomalías detectadas a través de la cumplimentación de este documento –Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos– precisamente por las que se pregunta.

En este sentido, el Director de la CELAD no pone en duda la existencia de esta revisión de casos analíticos adversos, manifestando al respecto, simplemente, “que no siempre se realiza y que se cumplimenta a los efectos de mejora de los procedimientos”. Por ello, puesto que es una revisión que se realiza en el seno de la CELAD (aunque no sea siempre) con el fin de mejorar los procedimientos de control del dopaje, se solicita conocer las anomalías detectadas a través de esta revisión entre los días 17/06/2017 y 31/12/2021, con el fin de comprobar su eficacia y la esperable corrección de las mismas.

Seguidamente, el Director de la CELAD refiere, sin indicar ningún fundamento de hecho o de derecho concreto ni transcribir los mismos, una Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de diciembre de 2021, que ni siquiera hace referencia al trámite de revisión de casos analíticos adversos por el que se solicita la información, no guardando por tanto relación alguna con el presente procedimiento.

(...)

A este respecto, cabe indicar que los procedimientos administrativos sancionadores referidos por el Director de la CELAD no han sido tramitados contra el reclamante, no guardando, por tanto, ninguna relación con la presente solicitud. Además, resulta que

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

en los casos que se ha cumplimentado este formato sí se ha proporcionado a los expedientados, al ser un documento que se cumplimenta por funcionarios de la CELAD, en el ejercicio de sus funciones públicas, con el fin de verificar la regularidad del procedimiento de control del dopaje en los casos en los que el laboratorio detecta una sustancia prohibida (casos analíticos adversos).

La finalidad material de este trámite de revisión, al margen del alegado Certificado de Calidad ISO 2009 con el que no guarda ninguna relación aparente ni así se acredita de forma alguna, fue expuesto por una funcionaria de la CELAD el día 12 de marzo de 2020, durante la vista pública celebrada en el procedimiento abreviado referido por el propio Director de la CELAD (P.A. 7/2020 ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4):

“Cuando se da un caso analítico adverso en cualquier muestra de control de dopaje dentro de la Agencia, cuando aparecen sustancias lo que se hace es corroborar con este documento, hacer una especie de check-list de toda la documentación y de todo lo que hay que revisar, de toda la documentación en papel, que es la que luego en un caso como estos hay que luego acabar presentando. Entonces lo que se hace es que se revisa que todo esté correcto y si aquí vemos alguna cosa rara o alguna anomalía normalmente lo que hacemos es que se para el adverso” (énfasis añadido).

Por tanto, esta función de revisión, efectivamente se realiza con el fin de detectar anomalías relativas a los procedimientos de control del dopaje, concretamente cuando se da un caso analítico adverso (parándose normalmente si se detecta alguna de estas anomalías). Por ello, no puede entenderse que el Director de la CELAD no quiera informar sobre las anomalías detectadas durante un trámite de revisión establecido en el seno de dicho organismo, pues la detección de anomalías es, en definitiva, un claro indicador de eficacia en la gestión pública.

Por otro lado, esta función de revisión está prevista en el artículo 14.5 d) del Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, gestión de resultados de análisis del laboratorio, por lo que el documento emitido en el que se plasma la referida revisión lógicamente es oficial, pues es cumplimentado por los funcionarios de la CELAD –del Departamento de Control del Dopaje– en el ejercicio de funciones públicas. Documento que además se incluye en los expedientes administrativos a los que son sometidos los administrados con licencia deportiva, como queda patente en la citada resolución TAD 134/2019, de 27 de septiembre.

Por último, concluye el Director de la CELAD que resulta de aplicación el art. 18.1.b) LTBG como causa de inadmisión de la solicitud realizada, si bien no se está solicitando el acceso a ninguna información de carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, sino las anomalías detectadas por la CELAD, entre las fechas indicadas, durante el trámite de revisión de casos analíticos adversos establecido en este organismo, función pública nuclear prevista en los propios Estatutos de la AEPSAD, ahora CELAD, que no puede abstraerse, a juicio de este reclamante, de la función de control y fiscalización prevista en la Ley de Transparencia.

En definitiva, tratándose la función de revisión de casos analíticos adversos de una función pública desarrollada por la CELAD, y documentándose la misma (aunque no sea siempre) en un formato denominado de revisión de casos analíticos adversos, no existe ninguna causa legal que impida a los ciudadanos conocer qué anomalías se han detectado gracias a este trámite de revisión, con el fin de poder valorar su eficacia y, en definitiva, su verdadera finalidad, ya que un filtro establecido para detectar anomalías que no detecta ninguna en casi 5 años carecería de toda lógica administrativa».

4. Con fecha 4 de agosto 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 26 de agosto de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«1º 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 001- 067460, cuya reclamación está pendiente de resolución.

En las alegaciones a la reclamación interpuesta por el ahora reclamante se dijo que:

“El sistema de no Conformidades descrito en el POC-DCD-05 que se adjunta como Anexo III a estas alegaciones reflejan que tales comunicaciones son, de acuerdo al 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.”

2º El Fundamento de Derecho 4º de la Resolución del TAD 134/2019 (Anexo I) lo que dice en su literalidad es lo siguiente:

“Esta resolución, sin embargo, no es considerada como favorable por la recurrente, al sostener su representación que el «archivo de las actuaciones, en este momento procesal, lo único que pretende es enterrar definitivamente los actos llevados a cabo por la AEPSAD, ahora que ya ha reconocido la Administración que no existe infracción alguna. El archivo de las actuaciones hubiese tenido sentido el 30 de agosto de 2017, cuando el Director de la AEPSAD recibió el formulario de control y el formato de revisión falseado, documentos en los que ya se podía comprobar la inexistencia de prueba de cargo. Ahora, más de dos días después, el archivo de actuaciones por una causa que es conocida desde agosto de 2017 carece de sentido, siendo totalmente desfavorable, si así se acordase, a XXX, que lo que interesa...//..

Como puede comprobarse, nada, absolutamente nada dice el TAD sobre el “formato de revisión de casos analíticos adversos”. Ni una palabra más allá de reproducir lo que la propia defensa de la recurrente, (...), estampa en su escrito de interposición (Anexo II).

Se cita en repetidas ocasiones esta Resolución del TAD, que no se aporta, y sobre la que se pretende construir un relato y una argumentación confusa, llegando a poner en palabras del Tribunal Administrativo del deporte las suyas propias. Es comprensible que no aporte el reclamante en su escrito el texto completo del Fundamento Jurídico al que alude, pues en nada coadyuva sus posiciones el contenido de la citada resolución.

3º. *El reclamante dispone de copia completa de los expedientes que dan lugar a la Resolución TAD 134/2019. Así lo solicito tanto a esta Agencia como al propio Tribunal Administrativo del Deporte. (Anexo III). Pero no solo en este caso solicito el formato de revisión. En efecto, para este y otros casos, la secuencia de solicitudes del reclamante de formatos de revisión es la siguiente (Anexo IV):*

(...)

Como se advierte, las solicitudes, amén de numerosas, son reiterativas. Y desestimadas todas ellas sin que a la fecha de las presentes alegaciones conste que el reclamante hubiese interpuesto en representación de sus clientes recurso alguno ante la jurisdicción contencioso-administrativa o ante el Tribunal Administrativo del Deporte, por lo que cabe entender que sus representados o se conformaron con la resolución o bien se pretende a través del Portal de Transparencia obtener aquella documentación que no quiere reclamar ante un juzgado o un tribunal administrativo. Por ello formularia su solicitud con la amplitud con que lo hace.

En cualquier caso, y pese al silencio del reclamante sobre los documentos y comunicaciones antes relacionadas, este debería haber hecho en su solicitud la salvedad de aquellos caos en que ya lo había solicitado, pues

Dirá el reclamante en su escrito que “mantiene el Director de la CELAD que “procede indicar que el ahora solicitante ha interpuesto innumerables escritos ante la AEPSAD solicitando el Formato de Revisión de Casos Analíticos Adversos en relación con varios procedimientos administrativos sancionadores”, solicitud que nunca ha sido a instancias del “ahora solicitante” ni en virtud de la Ley de Transparencia, sino de diversos administrados en el ejercicio de su derecho de acceso a los concretos expedientes administrativos tramitados contra ellos, lo cual nada tiene que ver con el presente procedimiento.

A la vista queda la falta de certeza y la inconsistencia de las afirmaciones que el reclamante reproduce en su escrito, pues este mismo reclamante es y ha sido representante procesal de lo que el viene a llamar “diversos administrados en el ejercicio de su derecho de acceso a los concretos expedientes administrativos tramitados contra ellos” (Anexo V)

4º 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 Decreto 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: (...)

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.

5º Respecto al carácter auxiliar o de apoyo de las comunicaciones a la empresa adjudicataria, conviene en primer término abocetar someramente el marco en el que se producen tales notificaciones.

Fundada el 23 de febrero de 1947, ISO (Organización Internacional de Normalización) es (...)

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: quién es el responsable, quiénes participan en el proceso y quién es el cliente; propósito, alcance, indicadores y metas. Se identifican las entradas, las salidas, qué actividades forman el proceso, los recursos necesarios, los riesgos y oportunidades asociadas, mecanismos de control, así como las necesidades de documentación y sus interacciones con otros procesos.

En la CELAD, antes AEPSAD estos procedimientos están descritos en el “SISTEMA DOCUMENTAL DE AEPSAD “SIGCaI AEPSAD” cuyo índice se adjunta a estas alegaciones como Anexo VI.

Una vez desarrollado lo anterior, se pone en marcha la etapa de implantación, donde se despliegan los elementos del sistema de gestión y se realiza el seguimiento, medición, análisis y evaluación de cada uno de los procesos identificados.

Para cada uno de los procedimientos se elabora por la organización que pretende la certificación un s Procedimiento Normalizado de Trabajo (PNT) o Standard Operating Procedures, (SOP) por sus siglas en inglés, Estos PNT's son documentos escritos que establecen las pautas a seguir para implantar las políticas de calidad de la empresa.

Son requeridos por la legislación y las GMP (Good Manufacturing Practises).

Para la “Gestión del Servicio de Control de Dopaje” se elabora el PNT-DCD-01 Versión2 para el trienio 2019-2022. Se adjunta como Anexo VII el índice y las primeras páginas del documento comprensivas del índice, el objeto y el ámbito de aplicación, circunscrito exclusivamente al personal del Departamento de Control de Dopaje.

De la lectura de este Anexo puede apreciarse que su contenido es la descripción de procedimientos de actuación internos, referidos a la gestión de la documentación y registros que se generan en el desempeño de su actividad regular antes, durante y después de la ejecución de las misiones de control de dopaje. Ahora bien, esta descripción procedimental en nada, absolutamente en nada, afecta a los derechos u obligaciones de los deportistas, al devenir de la potestad sancionadora o a la potestad a que refiere el artículo 14.5.d) Real Decreto 461/2015, pues todas estas materias ni pueden ni deben estar recogidas en un documento interno como es un PNT cuando es la misma ley orgánica y el Real Decreto 641/2009 los que disciplinan de modo imperativo tales cuestiones.

Así ha sido y se adjunta a estas alegaciones la certificación obtenida en 2019, válida para el periodo 2019-2022 como Anexo VIII.

El objeto del PNT.DCD-01 es tal y como puede leerse en la página 5 del mismo, “El objeto de este procedimiento es definir la sistemática de trabajo dentro del Departamento de Control del Dopaje (en adelante DCD), para describir la operatividad y gestión del trabajo de tal modo que se pueda desarrollar del modo más ajustado posible el Plan de Distribución de Controles (en adelante PDC). Además la AEPSAD podrá prestar su servicio como Organización de Toma de Muestra para otras Agencias

Nacionales Antidopaje (en adelante NADO) y/o Federaciones Internacionales (en adelante FI).

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 DCD. Nada más. Y en ese sentido, tales documentos no son sino instrumentales, de medio a fin, que no es otro que facilitar la auditoria externa que acredite la certificación en la ISO.

En ningún caso, absolutamente en ningún caso, tales formatos de revisión son “trascendentales” como afirma el reclamante, y de hecho, el propio reclamante es conecedor de dicha circunstancia, dado que en la resolución del recurso extraordinario de revisión que el ahora reclamante interpone como representante de (...) se le dirá en la pág. 5 de la citada resolución que se adjunta como Anexo IX lo siguiente:

Con fecha de 29 diciembre de 2021 previa solicitud de la reclamante se remite desde esta CELAD copia completa del expediente sancionador AEPSAD 2/2019.

En la documentación que configura dicho expediente no se incluyen los documentos alegados por (...) en los tres últimos apartados, es decir, el informe del agente de control, el intercambio de comunicaciones y la Revisión de casos analíticos adversos, al no formar parte del mismo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 39/2025. Esta circunstancia ya se informó a la reclamante mediante correos electrónicos de 26 y 27 de enero de 2022 en el que se desestima su solicitud de cita previa para inspeccionar el referido expediente. (...)

De hecho el expediente sancionador AEPSAD 2/2019 se inicia con el acuerdo de inicio del procedimiento y la documentación que se adjunta al mismo y que se remite al deportista para que alegue a lo que a su derecho convenga. La documentación que se remitió al deportista junto con el Acuerdo de inicio fue el Formulario de Control de dopaje, el Informe Analítico del Laboratorio con el resultado del análisis de la muestra y el Formulario de cadena de custodia.

A mayor abundamiento, que el documento denominado Formato de Revisión de casos analíticos adversos no forma parte del expediente sancionador, viene a ser corroborado por 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 AEPSAD en el procedimiento AEPSAD 60/2018. Asimismo, el Juzgado de Instrucción nº 14 de Madrid en el Auto de sobreseimiento del procedimiento de diligencias previas 1984/2020-M, en su fundamento único de derecho señala “Y si este documento, denominado formato de revisión, tiene naturaleza interna y carece además de virtualidad en la incoación y tramitación del expediente administrativo y ni siquiera forma parte de él conforme el art. 70-4º de la Ley de Procedimiento Administrativo de 2015, ya que este se inicia por un resultado analítico adverso, habrá de concluirse necesariamente con el sobreseimiento provisional y archivo de la presente causa al no reunir el documento en el que se plasman los hechos reputados como falsos los requisitos del art. 390 CP y no ser la conducta denunciada típica de tal delito ni de ningún otro.

No consta a la fecha de este escrito que el interesado haya interpuesto recurso contencioso administrativo contra la precitada resolución.

Tampoco se trata, como dice el reclamante, “de documentos elaborados en el seno de la CELAD en el ejercicio de sus funciones públicas de control y sanción del dopaje, con la finalidad –ajena al alegado Certificado de Calidad ISO 2009”. Y no es así por cuanto las funciones de control de calidad no están atribuidas al Departamento de control de dopaje (DCD) ni tiene relación alguna con el ejercicio de la potestad sancionadora.

La función pública contenida en el artículo 14.5.d) Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, atribuida al Departamento de Control del Dopaje y a la que alude el reclamante consiste en “d) La gestión de resultados de análisis del laboratorio.” Y esta gestión, como resulta de su propio enunciado, viene referida a los resultados de las pruebas analíticas emitidas por el laboratorio de control de dopaje, que es otro departamento de esta CELAD distinto del Departamento de Control de Dopaje (DCD) y que nada tiene que ver con la aplicación de un sistema de calidad a este departamento, pues aquellos resultados de análisis no son elaborados por el DCD sino por el mismo laboratorio, como es natural. En ningún caso, la función pública contenida en el artículo 14.5.d) Real Decreto 461/2015 es de donde emana ni la implantación de los sistemas de calidad y menos aún, el llamado “formato de revisión”.

Es rotundamente falsa y torticera la afirmación que “esta función de revisión está prevista, como se ha dicho, en el artículo 14.5 d) del Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la AEPSAD (gestión de resultados de análisis del laboratorio), por lo que el documento emitido en el que se plasma la referida

revisión es oficial, pues es cumplimentado por funcionarios de la CELAD – Departamento de Control del Dopaje”

Ni el precepto mencionado refiere a los sistemas de calidad, ni siquiera es ese departamento el que tiene atribuida la función alguna de control de calidad. La única referencia contenida a dicha función en el Estatuto de la AEPSAD aprobado por Real Decreto 461/2015 de es la contenida en el artículo 14.2.h) que atribuye la función relativa a “La ejecución de las funciones relativas a la calidad de la gestión organizacional y los sistemas de gestión de calidad.” a la Secretaria General de la AEPSAD. Ninguna referencia más hay en dicho Real Decreto a dichos sistemas. Pero en cualquier caso, al margen de la pretensión del reclamante de considerar oficial todo documento, cualquiera que este sea, por el hecho de ser funcionario quien lo suscribe, no es esta la razón de la denegación de la información solicitada, que es el carácter de auxiliar o de apoyo de la información que se solicita.

Más aun, el formato de revisión es, dentro del sistema de gestión de calidad, un documento marginal, y no como pretende hacer creer el reclamante “trascendental”. No solo por el hecho de que su génesis no está en ninguna norma de derecho público, sino porque incluso en el propio PNT que le da vida tan solo se refiere a él en el índice de los Anexos, como ANEXO 4 con la leyenda “Formato de revisión en el departamento de control de dopaje para la verificación ajustada a los estándares en la toma de muestra de casos Adversos”. Nada más se dice de él, tan solo se estampa en dicho PNT el modelo de formato, que se encuentra en la pág. 50 del PNT-DCD-01 (Anexo X) y ni siquiera se encuentra su mención en el apartado 9.3 “Gestión posterior a la toma de muestras” (Anexo XI) . Ello es además prueba palmaria de su carácter auxiliar, lejos de cualquier trascendencia pretendida por el reclamante.

Además, no es cierto tampoco que esa función “despliega efectos sancionadores sobre los administrados” como dice el reclamante, pues ese departamento no tiene atribuida potestad sancionadora alguna, ni es decisión o potestad de ese departamento la apertura de un procedimiento sancionador, que esta atribuida al Director de la Agencia en virtud de lo previsto en el artículo 13.2 K) del Real Decreto 461/2015, a cuyo tenor a él le corresponde “Resolver los expedientes disciplinarios, en cumplimiento de lo recogido en el artículo 37.1 de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio. “ y como ya se ha dicho repetidamente, el formato de revisión es un documento interno del Departamento de Control de Dopaje.

En suma, ni el formato de revisión esta siquiera mencionado por disposiciones legales o reglamentarias de derecho público, ni lo ha estado, ni el hecho de que eventualmente

podiera incorporarse a algún expediente sancionador modifica en nada su naturaleza de documento auxiliar o de apoyo, ni su trascendencia, ni su finalidad ni ninguna otra circunstancia o atributo de dicho documento. Y prueba de ello es el hecho que la versión 12 actualmente vigente del PNT-DCD-01, el mencionado formato ni siquiera está previsto, habiéndose suprimido del flujo de trabajo. (Anexo XII)

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

(...)

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. Y así resulta incluso de la supuesta transcripción que el reclamante hace de la declaración de un funcionario de esta Agencia, cuando dice que el formato consiste en “hacer una especie de check-list de toda la documentación y de todo lo que hay que revisar, de toda la documentación en papel, que es la que luego en un caso como estos hay que luego acabar presentando. Entonces lo que se hace es que se revisa que todo esté correcto”

Lo que no se da razón en el escrito de reclamación es como, de ser veraz lo traído a la reclamación, ha llegado está a su poder, pues no consta en esta AEPSAD ni copia ni testimonio ni noticia de grabación alguna, entendemos de vista oral, en la causa en que se produce, en la que lo que si hay constancia es de que el reclamante no participó como representante procesal, siendo por lo tanto ajeno completamente a la misma.

Tampoco consta que la autoridad judicial haya reconocido en el reclamante el interés legítimo y directo que de acuerdo al artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el acceso han de acreditar quienes no son parte en el procedimiento, y que en todo caso debería producirse en las condiciones establecidas en aquel artículo, cosa que parece no haberse producido, no solo porque no se acredite, sino porque se afirma en la reclamación que la mencionada declaración es realizada “por una funcionaria de la CELAD el día 12 de marzo de 2020,” lo que pudiera revelar que si es conocido el sexo de

la declarante, pudieran serlo también otros extremos, lo que determinaría un acceso y un uso extralimitado de los datos de un procedimiento judicial que pudiera ser constitutivo de infracción por vulneración de los límites previstos en los artículos 236 y siguientes de la misma Ley orgánica.

6. 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.

Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.”

Se entiende por este órgano que dada la identidad en los argumentos empleados por el reclamante tanto en esta reclamación como en la tramitada a propósito de la solicitud de información con número de expediente 001-069561, procede acumular ambas reclamaciones por identidad en el objeto y en la fundamentación de cada una de ellas».

5. El 31 de agosto de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 14 de septiembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«La función de revisión de adversos que se materializa en el formato o informe referido en la resolución TAD 134/2019, de acceso público, se encuentra prevista en el art. 14.5.d) RD461/2015, de 5 de junio (Estatuto AEPSAD), “gestión de resultados de análisis del laboratorio”, por lo que la forma en la que el Departamento de control del Dopaje la lleva a cabo, plasmándose en este documento, debe encontrarse sometida a control público (...)

En este caso, además, simplemente se pregunta por las anomalías detectadas por la AEPSAD, entre los días 17/06/2017 y 31/12/2021, durante este trámite de revisión de adversos (...)

En este sentido, el formato de revisión no es un control sobre la calidad de las muestras, como se alega, sino un control sobre la regularidad del procedimiento de control (...)

Aquí no se está preguntando por ningún sistema de no conformidades (dirigido a evaluar los servicios prestados por las adjudicatarias), sino por las anomalías

detectadas por el Departamento de Control del Dopaje de la CELAD en su función de revisión de casos analíticos adversos (...)

(...) el formato o informe de revisión de casos analíticos adversos, al que se refiere la información pública solicitada, sí forma parte de los expedientes administrativos tramitados por la AEPSAD, como el propio Director de la CELAD pone de manifiesto en relación con diversos expediente concretos (p.ej. AEPSAD 29/2017 y 2/2019). A este respecto, alega el Director de la CELAD que “ni el hecho de que eventualmente pudiera incorporarse a algún expediente sancionador modifica en nada su naturaleza de documento auxiliar o de apoyo, ni su trascendencia”.

La trascendencia jurídica que tiene un documento elaborado en el seno de la Administración Pública viene establecida por Ley y un documento que se incorpora a los expedientes sancionadores tramitados por un organismo público (...) no es un documento auxiliar ni intrascendente, ni puede abstraerse al control público.

(...)

El propio Director de la CELAD refiere en su escrito de alegaciones (...) un escrito (...) en el que una administración solicita “que ponga en su conocimiento el resultado de las diligencias de averiguación sobre el destino dado al formato de revisión original incorporado al expediente AEPSAD 29/2017. Si este documento tuviese carácter auxiliar no habría sido incorporado al expediente sancionador (...)

El formato de revisión por el que se pregunta forma parte de una cantidad importante de expedientes administrativos (...). (...) no se solicita información sobre dicho trámite de revisión como representante legal de ningún administrado, sino (...) con el fin de fiscalizar la actuación del Departamento de Control del Dopaje de la CELAD cuando revisa la regularidad de los positivos detectados (...)

Adicionalmente, alega el Director de la CELAD que “el formato de revisión al que alude no es, como pretende hacer creer el reclamante, un documento oficial”, si bien por supuesto que es oficial, pues es elaborado por funcionarios del Departamento de Control del Dopaje de la CELAD en el ejercicio de la referida función pública. Si no figura en el RD. 641/2009, de 17 de abril, ni en normativa de desarrollo, es porque no se cumplimenta durante el procedimiento de control, sino después, una vez que el laboratorio reporta la existencia de un analítico adverso en una muestra.

(...)

Por último, en el apartado 5º, el Director de la CELAD se refiere “al carácter auxiliar o de apoyo de las comunicaciones a la empresa adjudicataria”, si bien aquí, reiteramos no se está preguntando por ninguna comunicación a ninguna empresa adjudicataria, sino por las anomalías detectadas por la CELAD durante la referida función de revisión de casos analíticos adversos, que en la práctica es realizada por el Departamento de Control del Dopaje a través del formato de revisión de casos analíticos adversos, incorporado a los expedientes sancionadores tramitados por la CELAD».

6. De forma secuencial y paralela a la tramitación de esta reclamación, se ha tramitado la reclamación interpuesta por la misma persona interesada ante la CELAD R/0733/2022; 100-007245 (expte. 1295/2023). Esta reclamación tiene como origen una solicitud de información íntimamente conectada con la reproducida en el antecedente primero de esta resolución, en la medida en que lo solicitado es la copia de todos los *formatos/informes de revisión* a partir de una determinada fecha y hasta la actualidad. Así, en fecha 3 de junio de 2022, el interesado solicitó:

«En relación con el informe o formato para la revisión de casos analíticos adversos de la AEPSAD referidos en la resolución TAD 134/2019, de 27 de septiembre, divulgada en la sede electrónica del Consejo Superior de Deportes, se solicita obtener una copia, con la consiguiente salvaguarda de datos que se consideren privados, de todos los informes o formatos para la revisión de casos analíticos adversos elaborados por la AEPSAD desde el 17/06/2017 hasta la actualidad, por ser documentos elaborados por la AEPSAD en el ejercicio de sus funciones de gestión de los resultados adversos comunicados a este organismo.»

7. En fecha 8 de julio de 2022, la CELAD dictó resolución en idénticos términos a la transcrita en el antecedente 2 de esta resolución; interponiendo el interesado nueva reclamación en la que, en resumen, insiste sobre la existencia de la documentación que solicita y su carácter de *información pública*, subrayando que se trata de documentos que se incorporan al expediente, que son trascendentales respecto de la incoación y tramitación de un expediente sancionador y que no concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG.
8. Trasladada la reclamación a la CELAD en fecha 8 de agosto, para que remitiese las alegaciones que considerase oportunas, se recibe escrito en fecha 1 de septiembre de 2022 en el que se realizan idénticas alegaciones a las transcritas en el antecedente 4, aportando diversa documentación —como, por ejemplo, el índice de manual del *procedimiento de trabajo para la gestión del control de dopaje* y sus modificaciones, así como la versión 2 de la plantilla del *Formato de revisión en el departamento de*

control de dopaje para la verificación ajustada a los estándares en la toma de muestras de casos Adversos y algunos de los formatos de revisión rellenos y firmados relativos determinadas personas defendidos por el reclamante y que sí se había incorporado al expediente. En el trámite de audiencia conferido, el reclamante reitera la necesidad de que se le aporten todos los formatos de revisión realizados hasta la actualidad.

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 dos solicitudes, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en las que, por un lado, se pide el acceso a información sobre las anomalías detectadas mediante el *informe/formato para la revisión* de casos analíticos adversos realizados en un determinado periodo temporal y, por otro, se pide copia de todos los *informes/formatos para revisión* de casos analíticos adversos realizados desde una fecha concreta hasta la actualidad.

En ambos casos la CELAD, aparte de diversas consideraciones sobre la documentación solicitada y la forma de proceder del reclamante, acuerda la inadmisión de las solicitudes con base en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, por considerar que la información solicitada tiene carácter auxiliar o de apoyo, si bien, en las alegaciones formuladas en el procedimiento R/733/2022 aporta abundante documentación de las comunicaciones intercambiadas entre la CELAD y el reclamante constando, entre dicha documentación, varios de los formatos de revisión cumplimentados por el Departamento de Control del Dopaje de la CELAD durante el periodo solicitado que había solicitado el reclamante.

4. Dada la identidad sustancial de ambas solicitudes en origen, así como de las reclamaciones formuladas ante este Consejo por el mismo interesado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), este Consejo acuerda la acumulación de ambos procedimientos que serán objeto de una única resolución.
5. Teniendo en cuenta lo reflejado en los antecedentes de hecho de esta resolución, no es posible desconocer que, respecto de la información solicitada, la CELAD señala que ya ha puesto de manifiesto el carácter *auxiliar o de apoyo* en previas resoluciones que han sido objeto de reclamación. Ciertamente, este Consejo se ha pronunciado ya en diversas ocasiones respecto de reclamaciones presentadas por la misma persona y en relación con similar información que, sin embargo, se solicita con términos algo distintos. Así, la resolución R/278/2022, de 13 de septiembre, inadmitió por extemporánea una reclamación referida a *las desviaciones detectadas por el departamento de control de dopaje (respecto de los formularios incorrectos o erróneos)* y en la posterior resolución R/512/2022, de 30 de noviembre (relativa a la solicitud de información 001- 067460 a que alude la CELAD en sus alegaciones) se desestimó la reclamación frente a la inadmisión de una solicitud de acceso a *los formularios con desviaciones en la revisión de muestras comunicadas a PWC* al entender que ya se había dado respuesta con anterioridad.

6. Por lo que respecta a este procedimiento, corresponde verificar si resulta de aplicación 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, 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.

7. 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 se trata de formularios de ámbito interno a fin de poder implantar y realizar controles de calidad, sin que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano».* En efecto, por un lado, como se expuso antes, el tipo de desviaciones detectadas y comunicadas en los controles de dopaje han sido facilitadas al reclamante en varias ocasiones en relación con los distintos formularios utilizados por la CELAD y, por otro, 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—.

Por lo tanto teniendo en cuenta lo anterior, procede la desestimación de la reclamación al resultar de aplicación la causa de inadmisión invocada. El hecho de que se hayan aportado algunos de esos formatos de revisión no obsta a la anterior conclusión en la medida de que se trata de aquéllos informes/formatos que sí se incorporaron al expediente cuyo acceso se ha reconocido al reclamante.

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 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

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>