



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 1

GOYA, 14- 3 PLANTA

28001 MADRID

Teléfono: 914007005 Fax: 914007010

Correo electrónico:

Equipo/usuario: EGV

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2022 0002342

## PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000059 /2022

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES, COMISION ESPAÑOLA PARA LA LUCHA ANTIDOPAJE EN EL DEPORTE

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO, ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR: ,

DEMANDADO: CTBG

ABOGADO:

PROCURADOR: [REDACTED]

### S E N T E N C I A n° 128/2023

En la Villa de Madrid, a ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Vistos por la Ilma. Sra. Doña Lourdes Pérez Padilla, Magistrada-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número uno, **los autos de procedimiento ordinario número 59/2022**, seguidos a instancia, como parte recurrente, del MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD) y representada y defendida por la Abogacía del Estado y como parte recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representado por el procuradora [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y defendido por el Letrado [REDACTED] [REDACTED], se dicta la presente Sentencia con base en los siguientes:

#### ANTECEDENTES DE HECHO



**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso por la parte actora, se le dio traslado procesal adecuado, ordenándose reclamar el expediente administrativo.

**SEGUNDO.** Recibido el expediente administrativo, dentro del plazo legal conferido al efecto, la parte recurrente formula su demanda en la que después de alegar los hechos y fundamentos de derecho que tuvo por conveniente, interesa se dicte " sentencia en su día por la que acuerde estimar la presente demanda y, como consecuencia de ello, acuerde dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente proceso, con impositivo [REDACTED] ."

**TERCERO.-** Por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) se presenta escrito de contestación y oposición a la demanda en la que después de alegar hechos y fundamentos de derecho interesa se dicte sentencia por la que se desestime la demanda con imposición de costas procesales.

**CUARTO.-** En el presente procedimiento, se abre y sigue pieza separada de medidas cautelares, dictándose auto que devino firme.

**QUINTO.-** Fijada la cuantía en indeterminada y recibido el pleito a prueba por auto, se evacúa el trámite de conclusiones, quedando los autos conclusos para dictar sentencia, siendo cumplidas las prescripciones legales por este órgano jurisdiccional.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Acto impugnado.

El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la Resolución 319/2022, de 26 de septiembre, del CTBG, recaída en el expediente de referencia R-0347-2022 / 100-



006695 por la que se estima la reclamación presentada por [REDACTED]

**SEGUNDO.- Pretensiones y motivos de impugnación y oposición a la impugnación.**

La pretensión ejercitada por la Abogada del Estado es la declarativa de no conformidad a Derecho y anulabilidad de la resolución impugnada fundamentada de forma sucinta en los siguientes motivos de impugnación por errar en sus consideraciones acerca del funcionamiento de la herramienta, así como de los protocolos en materia de resultados adverso.

i) artículo 18.1.d LTAIPBG: concurre causa de inadmisión en la solicitud del interesado, bien por referirse a información no incluida dentro del ámbito objetivo de aplicación de la LTAIPBG, bien por tratarse de información que, según lo expuesto, no se encuentra en poder de la CELAD. Desarrolla tales argumentos afirmando " ... la información pretendida por el interesado (número de resultados anómalos en pasaportes biológicos de 2017 a 2021) no es una información que esté en el ámbito del poder de disposición de la CELAD ni que sea adquirida por ésta en el ejercicio de sus funciones, por lo que es imposible dar a la misma calificación de información pública...la CELAD no es advertida por el laboratorio (Unidad de Gestión de Pasaportes) de todos los resultados anómalos en el pasaporte de un deportista, sino tan sólo de aquéllos que, tras el análisis del perfil esteroideo o hematológico, merezcan la calificación de sospechosos y alertar a la CELAD para que se efectúen controles dirigidos. Sólo en tales casos la CELAD toma conocimiento de un resultado anómalo y está obligada a iniciar "las investigaciones correspondientes recogiendo pruebas a fin de determinar si se ha producido una infracción de las normas antidopaje" a que se refiere el artículo 40 LO 11/2021. La CELAD no toma



conocimiento de todos los resultados anómalos, sino que su obligación de iniciar actuaciones de investigación consagrada en el artículo 40 LO 11/2021 se circunscribe a los resultados que, tras el análisis por el laboratorio y en su caso por el experto, sean sospechosos y no meramente anómalos. Por lo tanto, siendo las funciones de la CELAD la prevención y represión del empleo de sustancias o métodos dopantes por los deportistas, en un sentido técnico y riguroso, tan sólo merece la calificación de información elaborada o adquirida en el ámbito de sus funciones la que se refiere a pasaportes sospechosos, no así a los resultados meramente anómalos. Sólo la primera se adquiere por la CELAD procedente de la Unidad de Gestión vinculada al laboratorio y sólo la primera se adquiere en el ejercicio de sus funciones para la represión y sanción de las prácticas dopantes. Añade que...incluso calificando el mero resultado anómalo como información pública relacionada con el ejercicio de las funciones de la CELAD, pese a que formalmente la CELAD tenga acceso a la herramienta ADAMS no puede conocer los resultados anómalos históricos de cada pasaporte biológico sino tan sólo la calificación actual del pasaporte en cuestión... no puede afirmarse como hace el CTBG que la información de los resultados anómalos está en el ámbito de disposición de la CELAD, pues ésta sólo tiene acceso a ADAMS y al estado global del pasaporte, no así al estado que se asignó al pasaporte tras el análisis de cada una de las muestras históricas, por eso, no cabe acceder a la solicitud por cuanto "no existen registros del carácter anómalo de los Pasaportes Biológicos de los Deportistas dado el carácter eventual y no definitivo de este carácter anómalo del Pasaporte." LTAIPBG.

ii) Subsidiariamente, infracción del artículo 18.1 c) LTAIPBG. La divulgación exige una acción previa de



reelaboración "...accediendo de forma manual a cada uno de los pasaportes biológicos, abrir el historial de revisiones de los expertos para cada muestra, identificar si se ha calificado el resultado de anómalo y exportar dicha información a otro fichero clasificándola a su vez por años. Lo anterior habría de ser realizado de forma manual con cada uno de los 950 pasaportes hematológicos y 2540 esteroideos. A juicio de este Servicio Jurídico, la labor anterior no podría sino calificarse de acción de reelaboración reuniendo todos los requisitos que la jurisprudencia exige para la aplicación de esta causa de inadmisión con cita de la STS 306/2020, de 2 de marzo del Tribunal Supremo (recurso de casación nº 600/2018).

Frente a dicha pretensión, el CTBG formula oposición expresa alegando, en esencia que no concurren ninguna de las dos causas de inadmisión alegadas, en tanto, "la información solicitada sobre los resultados anómalos del artículo 40 de la Ley 40/2015 obra en poder de la Administración y no cabe duda de que se trata de información pública en el sentido del citado artículo 13 LTAIBG", por lo que "la información solicitada tiene el carácter de pública en la medida en que ha sido adquirida por la CELAD en el ejercicio de sus funciones, y se encuentra dentro de su ámbito de disposición, aunque no la haya producido directamente, pues, el laboratorio elabora los informes sobre los resultados atípicos que después se comparten a través de una plataforma de gestión y administración antidopaje, por lo que la Agencia tiene acceso a dicha información que se encuentra dentro de su ámbito de disposición, con independencia de que no la elabore ella misma o no lleve un registro formal "ad hoc" como se nos dice de contrario... el conocimiento de esta información guarda una relación clara con los objetivos y finalidad de la LTAIBG en cuanto a la rendición de cuentas en relación con los procesos



de toma de decisiones de las entidades públicas...la terminología aplicable a este caso es la legalmente establecida y es a ella a la que se refirió la resolución del CTBG impugnada, sin que la calificación como "sospechoso" que se efectúa en la demanda cuente con respaldo legal, siendo esa expresión, a los efectos del presente procedimiento, equivalente a la de "anómalo" que emplea el artículo 40 de la Ley Orgánica 11/2021 y, consecuentemente, la que empleó el CTB. Por otra parte, "ninguna de las circunstancias exigidas por la jurisprudencia y el CTBG para apreciar la concurrencia de la indicada causa de inadmisión concurre en el presente caso: la información a que se refiere el artículo 40 de la Ley Orgánica 11/2021 obra en poder de la CELAD, en expedientes determinados, sin que sea precisa una tarea ingente de recopilación ni ordenación de aquélla, ni se refiera la solicitud a un volumen desmesurado de información, una vez precisado que se refiere a la que resulta del citado precepto" con cita de la STS 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (Rec. 75/2017), STS 344/2020 10 de marzo de 2020, STS 1256/2021, de 25 de marzo, por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero de la Audiencia Nacional.

**TERCERO.-** El objeto del presente recurso se sitúa en una de las tres vertientes regulatorias de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, en el acceso a la información pública.

Como señala **la STC 104/2018, de 4 de octubre** "... el alcance subjetivo y objetivo sobre el que se proyecta el derecho de acceso a la información pública en la ley estatal evidencia un extenso desarrollo del principio constitucional de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos [art. 105 b) CE] -como destaca su exposición de motivos-, al



incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, configurando ampliamente el derecho de acceso del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Sin embargo, tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo (derecho al honor, intimidad personal y familiar, protección de datos de carácter personal, secreto profesional, incluso la seguridad y defensa del Estado). Ante esta eventual colisión, el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses frente a la posibilidad de que puedan verse vulnerados o afectados como consecuencia de la falta de respuesta de la Administración a tales solicitudes, justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, por lo que la norma estatal "cumple una función típica de las normas de "procedimiento administrativo común": "garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas" [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]..."

Esto es, se trata de un derecho que no es ilimitado ni absoluto, pero si, como ya advierte el preámbulo de la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre de un derecho de amplio ámbito, tanto subjetivo, pues, se reconoce este derecho a "todas" las personas en el artículo 12, como objetivo, en tanto, el artículo 13 abarca y entiende por información pública "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." En



este sentido, la STS del 16 de octubre de 2017, **Recurso: 75/2017** afirma "...Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información **obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión** de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1..."..., "...solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, 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..." .

**CUARTO.-** Motivos de impugnación: infracción del artículo 18.1.d de la Ley así como del artículo 18.1 c) LTAIPBG. Se desestiman.

El artículo 18. 1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre señala que "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: ...c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración....d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente."

La CELAD fue creada por la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio con la denominación Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte, y , sobre la base de un régimen de independencia, "...convirtió aquella en el referente fundamental en la lucha contra el dopaje al tiempo que asentó en nuestro



ordenamiento jurídico un sistema basado en la actuación administrativa única en esta materia...”, está adscrita al Ministerio de Cultura y Deporte a través del Consejo Superior de Deportes y sus funciones, plenamente consecuentes con su objeto, aparecen definidas tanto en la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, como en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y se concretan en el vigente artículo 7 Real Decreto 908/2022, de 25 de octubre, anterior artículo 7 del Real Decreto 461/2015, de 5 de junio, cuyo artículo 19 señala que “ajustará sus actuaciones a los principios de transparencia en la gestión, consecución de objetivos y responsabilidad por resultados teniendo como objetivo permanente la mejora en la calidad de la actividad realizada y el servicio público prestado en la tarea de protección de la salud y consecución de un deporte limpio a través de la lucha contra el dopaje.”.

En concreto, conforme dispone el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 11/2011 La Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte actúa con plena independencia funcional cuando establece y ejecuta medidas de control del dopaje sobre los y las deportistas sujetos a la presente ley, no pudiendo recibir órdenes o instrucciones de órgano o autoridad algunos en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, en la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores cuya competencia le esté atribuida. De hecho, en su anexo incorpora una serie de definiciones como son:...

49. Pasaporte Biológico del Deportista: El programa y métodos de recogida y cotejo de datos descrito en la Norma Internacional para Controles e Investigaciones y en la Norma Internacional para Laboratorios de la Agencia Mundial Antidopaje. ...59. Resultado Anómalo: Informe emitido por un laboratorio acreditado o aprobado por la Agencia Mundial Antidopaje que requiere una investigación



más detallada según la Norma Internacional para Laboratorios de la Agencia Mundial Antidopaje o los documentos técnicos relacionados antes de decidir sobre la existencia de un Resultado Analítico Adverso...60. Resultado Anómalo en el Pasaporte: Un informe identificado como un Resultado Anómalo en el Pasaporte descrito en las Normas Internacionales de la Agencia Mundial Antidopaje, aplicables.

En este orden de cosas, debe partirse que **el objeto de la información solicitada y al que accede el CTBG** es: "El número de los resultados anómalos en el Pasaporte Biológico a los que se refiere el art. 39 bis de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, tras su modificación de 18/02/2017, que fueron detectados por la AEPSAD entre el 18/02/2017 y 31 de diciembre de 2017, en el año 2018, 2019, 2020 y 2021."El citado artículo 39.bis de la, hoy, derogada Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva establecía que «[e]n el caso de resultados anómalos (...) en el pasaporte biológico, la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte realizará las investigaciones correspondientes recogiendo pruebas a fin de determinar si se ha producido una infracción de las normas antidopaje». Este precepto, dentro del procedimiento para la imposición de sanciones, se reproduce en el vigente **artículo 40 de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte: Reglas específicas en relación con el pasaporte biológico. 1. En el caso de resultados anómalos en el pasaporte biológico, la Agencia Estatal Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte realizará las investigaciones correspondientes recogiendo pruebas a fin de determinar si se ha producido una infracción de las normas antidopaje.**



En consecuencia, como bien indica la demandada en su contestación " ...la terminología aplicable a este caso es la legalmente establecida y es a ella a la que se refirió la resolución del CTBG impugnada, sin que la calificación como "sospechoso" que se efectúa en la demanda cuente con respaldo legal, siendo esa expresión, a los efectos del presente procedimiento, equivalente a la de "anómalo" que emplea el artículo 40 de la Ley Orgánica 11/2021 y, consecuentemente, la que empleó el CTBG...". Esto es, lo solicitado y a lo que accede el CTBG es el número de resultados anómalos en el pasaporte biológico, en los indicados periodos **a los que se refiere el artículo 40 de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre** o si se quiere, en los términos descritos por la actora en la demanda con referencia a las "Directrices operativas y compilación de elementos necesarios para Pasaporte Biológico del Deportista" de octubre de 2014 "...el número de resultados atípicos que siendo objeto de evaluación detallada por la Unidad de Gestión vinculada al laboratorio y, en su caso, por un experto, tras dicha evaluación el pasaporte mereció la calificación de sospechoso, formalizando una alerta a la CELAD recomendando la realización de controles posteriores "dirigidos", esto es, más detallados a fin de determinar si la atipicidad es consecuencia del empleo de métodos o sustancias prohibidas y procede la incoación del correspondiente procedimiento sancionador y resultados adversos."

Sentada esta premisa, que es esencial a la vista del escrito de demanda, dicha información está en poder de la CELAD, está dentro de su ámbito de disposición visto el funcionamiento de la herramienta ADAMS, pues, se reconoce que recibe una alerta y esta adquirida o elaborada en el ejercicio de sus funciones. Esto es, no hay duda del carácter de información pública en el sentido del artículo 13 LTAIBG



puesto en duda por la actora, pues, precisamente es la información que adquiere y está en su poder en el ejercicio de una de sus concretas funciones públicas como es "la de realizar las investigaciones correspondientes recogiendo pruebas a fin de determinar si se ha producido una infracción de las normas antidopaje", información que, como señala el artículo 13 LTAIBG engloba cualquier tipo de "formato o soporte."

Conectado con el objeto concreto de la información solicitada y a la que accede el CTBG, sostiene la actora que "...pese a que formalmente la CELAD tenga acceso a la herramienta ADAMS no puede conocer los resultados anómalos históricos de cada pasaporte biológico sino tan sólo la calificación actual del pasaporte en cuestión. En efecto, tal y como afirma el informe pericial, cuando la CELAD consulta en ADAMS el pasaporte biológico de un determinado deportista, "el sistema genera una salida de información en donde a cada muestra se le adjudica el estado global del pasaporte y la recomendación de la propia Unidad de Gestión." De este modo, pese a que en el informe de ADAMS aparece un histórico de muestras del pasaporte biológico, lo cierto es que no asigna a cada muestra el estado o la calificación del pasaporte al tiempo en que fueron analizadas, sino que le adjudica el estado o la calificación del pasaporte al tiempo en que se efectúa la consulta...acceder de forma manual a cada uno de los pasaportes biológicos, abrir el historial de revisiones de los expertos para cada muestra, identificar si se ha calificado el resultado de anómalo y exportar dicha información a otro fichero clasificándola a su vez por años. Lo anterior habría de ser realizado de forma manual con cada uno de los 950 pasaportes hematológicos y 2540 esteroideos..." por lo que de



conformidad con el artículo 18.1 c de la Ley, entiende debió ser inadmitida a trámite.

Como se ha dicho, visto el objeto de la información litigiosa, tales argumentos deben ser desestimados, pues, al margen del funcionamiento de la herramienta ADAMS en consonancia con la descripción del pasaporte biológico que realiza el novísimo Real Decreto 792/2023, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2021, de 28 de diciembre, de lucha contra el dopaje en el deporte se implica el seguimiento longitudinal de marcadores biológicos, al objeto de detectar cambios en sus parámetros biológicos susceptibles de ser causados por el uso de sustancias prohibidas y/o práctica de métodos prohibidos, es difícil imaginar que la CELAD no lleve un registro del número de alertas recibidas en el sistema ADAMS y, en consecuencia, del número de expedientes abiertos realizando las investigaciones correspondientes, recogiendo pruebas a fin de determinar si se ha producido una infracción de las normas antidopaje, tal y como ordena el artículo 40 de la Ley Orgánica, siendo así que, aun cuando así fuera y precisamente por ello, en ningún caso esta circunstancias podría representar la causa de inadmisión alegada.

**QUINTO.-** De lo expuesto en los fundamentos anteriores a tenor del artículo 139.1 de la LJCA, se imponen a la parte actora.

Vistos los preceptos legales citados y en nombre de S.M el Rey

#### **FALLO**

1º.- Desestimo el recurso contencioso administrativo interpuesto por MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, Comisión Española para la Lucha Antidopaje en el Deporte (CELAD) y representada y defendida por la Abogacía del Estado contra la Resolución 319/2022, de 26 de septiembre, del CTBG, recaída en



el expediente de referencia R-0347-2022 / 100- 006695 por la que se estima la reclamación presentada por [REDACTED] siendo parte recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representado por el procuradora [REDACTED] [REDACTED] y defendido por el Letrado [REDACTED]

2º.- Declaro que dicha Resolución es ajustada a Derecho.

3º.- Se imponen las costas procesales a la parte actora.

Llévese testimonio de la presente resolución a los autos de su razón.

Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que no es firme y que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de 15 días; el cual se admitirá una vez cumplido lo previsto en la DA 15ª de la LO1/09.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgado, lo pronuncio mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



[REDACTED]

[REDACTED]