



## Resolución 845/2021

**S/REF:** 001-059575

**N/REF:** R/0845/2021; 100-005875

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Cultura y Deporte/Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte

**Información solicitada:** Controles antidopaje realizados por la AEPSD

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 4 de agosto de 2021 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](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

*El detalle de todos y cada uno de los controles antidopaje realizados por la AEPSD desde el 1 de enero de 2011 a la actualidad. Solicito que para cada uno se me indique la fecha del control, la competición en la que se realizó, la disciplina, el deporte, el número de deportistas competidores, el número de deportistas a los que se realizó el control, a petición de quién se realizó el control, qué tipos de sustancias y métodos prohibidos se controló que hubieran utilizado los deportistas, a través de qué método se realizó el control*

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

*y se detectó, cuántos de los deportistas analizados habían tomado las sustancias o métodos no autorizados y cuántos no, a cuántos de los que lo habían tomado se sancionó y por qué no se sancionó al resto (en el caso de que hubiera quien tenía permitido tomar la sustancia por una AUT solicito que se me detalle), cuál fue la sanción impuesta para los que sí sancionó y cuánto cobró la AEPSD por ese control antidopaje (de forma desglosada) y quién se lo pagó.*

*Solicito que en el detalle se me indique el evento exacto en el que se realizó el control, el desglose exacto de lo analizado y la vía para hacerlo (controles por sangre, orina, etcétera) y solicito que en el desglose tanto de deportistas competidores como analizados como positivos como sancionados se me desglose tanto por hombres como por mujeres.*

*Toda la información solicitada la pido en formato reutilizable tipo base de datos como puede ser .csv o .xls.*

2. Mediante Resolución de 9 de septiembre de 2021, la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE LA SALUD EN EL DEPORTE (MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE) contestó al solicitante lo siguiente:

*(...) 4º. Como consideraciones previas debe tenerse en respuesta a la pregunta.*

*1.-En primer lugar, esta AEPSAD únicamente dispone de datos e información relativa al ejercicio de sus funciones y actividades desde el 1 de enero de 2014, pues la creación de esta se produce por Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, cuya Disposición adicional tercera. Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte establece que "A partir de la entrada en vigor de esta Ley la Agencia Estatal Antidopaje pasará a denominarse Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte. De acuerdo con la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de protección de la salud y de lucha contra el dopaje en el deporte cuyo artículo 11.1 atribuía la competencia para la realización de controles, no a la Agencia Estatal Antidopaje, sino a las federaciones deportivas y la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje,*

*(...)*

*2. El artículo 15 de la LTAIBG establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando lo siguiente (...)*

*Es criterio constante del e Consejo de Transparencia (CI/002/2015) que el proceso de aplicación de esta norma debe comprender las siguientes etapas o fases sucesivas: (...)*

*En este supuesto, los datos que se solicitan pueden afectar a datos especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que se podrían referir a la salud de los deportistas cuyos datos ahora se solicitan. Este tipo de datos puede obtenerse cuando existe una Ley que ampara su cesión a terceros o cuando exista consentimiento expreso de los titulares de los datos. No parece que una Ley específica, al margen de la LTAIBG, ampare expresamente dicha cesión.*

*Tampoco consta que exista el consentimiento expreso de los titulares de los datos. Por ello, no puede garantizarse el acceso a dicha información.*

*Por otra parte, según el considerando 35 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, engloba como datos de salud (...)*

*El Artículo 9 del citado Reglamento EU menciona expresamente los datos relativos a la salud de una persona física como de la categoría especial de datos personales.*

*Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal dispone en su artículo establece bajo el roturo "Datos especialmente protegidos" lo siguiente en su apartado 3. Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente.*

*3.- Establece el artículo 14 de la LTAIBG los límites al derecho de acceso a la información, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses que en él se relacionan, mencionando en el apartado e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios y en el g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

*Por otra parte y de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.5 de la Ley Orgánica 3/2013 de 20 de junio "La planificación elaborada por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte será secreta y no podrá ser divulgada ni publicada. La vulneración de esta obligación será considerada un infracción muy grave al amparo del artículo 22.1.i) de esta Ley.*

*Dicho artículo 22.1 i) tipifica como infracción muy grave "El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 19 de la presente Ley en relación con la confidencialidad de la planificación."*

*El carácter confidencial de la información viene reforzado por lo dispuesto en el artículo 52 de la ley orgánica 3/2013 de 20 de junio, (...)*

*No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

*La información que en contestación a esta solicitud se proporciona se hace de modo disociado y agrupado a fin de preservar el sigilo que la ley exige para la planificación de los controles, pues de otro modo se puede inferir aspectos y directrices esenciales en su proceso de elaboración.*

*(...)*

*5.- En relación a la publicidad de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones previstas en la ley orgánica 3/2013 de 20 de junio, el artículo 39.10 de este texto legal establece que:*

*10. Las resoluciones que impongan sanciones por la comisión de infracciones muy graves de las previstas en el artículo 22.1 serán objeto de publicación por parte del órgano que las hubiera dictado salvo en el caso de que afecten a menores, en cuyo supuesto se valorará la pertinencia de la publicación atendiendo a las circunstancias del caso.*

*Para dicha publicación se utilizarán de manera preferente medios telemáticos.*

*La publicación se referirá a sanciones firmes en la vía administrativa y únicamente contendrá los datos relativos al infractor, especialidad deportiva, precepto vulnerado y sanción impuesta. No contendrá datos sobre el método o sustancia empleada salvo que resulte completamente imprescindible.*

*(...)*

*No consta en la solicitud de acceso a la información la condición de investigador del solicitante ni se justifican los fines históricos, científicos o estadísticos del acceso.*

*Tampoco consta autorización de los afectados cuyos datos quedarían afectados por la solicitud que se presenta.*

*(...)*

*1.- La información relativa al número de competidores que se solicita es desconocida por esta AEPSAD pues no es una información que se recabe ni antes ni después de la celebración de la competición. Dicha información ha de obrar en su caso en poder del organizador de la competición.*

2.- Los tipos de sustancias y métodos prohibidos que se buscan en los controles de dopaje son las que están incluidas en la Lista de sustancias y métodos prohibidos, que en aplicación de lo previsto en el Anexo I de la Convención Internacional contra el Dopaje en el deporte, hecha en París en 2005, se publica con periodicidad y vigencia anual en el Boletín Oficial del Estado para cada año natural, siendo la última objeto de publicación en el BOE núm. 317, de 4 de diciembre de 2020, pudiendo encontrar en el entorno web [www.aepsad.es](http://www.aepsad.es) las listas de sustancias y métodos prohibidos publicadas en los últimos años en el Boletín Oficial del Estado. ([www.boe.es](http://www.boe.es)).

3.- La información relativa a la identificación del ordenante de cada uno los controles quebraría la reserva que ha de proteger el contenido del Plan Individualizado de Controles, pues revelaría su distribución y las competiciones en que estos se realizan, haciendo predecible dicho plan y con ello comprometiendo su eficacia, amén de poder ser empleado para la reidentificación de deportistas, pues son numerosos los eventos donde no se practican más de tres controles de dopaje. Se proporciona en consecuencia la totalidad de los controles realizados sin indicación de su ordenante.

4.- Los precios de los controles de dopaje tienen la naturaleza de precios públicos y como tales son fijados por Resolución del Director de la Agencia Española Antidopaje por la que se regulan los precios públicos por la realización de servicios por el Laboratorio de Control del Dopaje. El detalle de las diferentes Resoluciones para el periodo solicitado esta accesible en la siguiente dirección web:

<https://aepsad.culturaydeporte.gob.es/normativa/normativa-nacional.html>

5.- Respecto a la solicitud de acceso a la información sobre la relación de personas o entidades que encargaron controles de dopaje a la AEPSAD, no habiéndose justificado en la solicitud el interés público en la divulgación de datos identificativos de la personas físicas o jurídicas que hayan solicitado la realización de controles de dopaje en competiciones deportivas por ellos organizadas, ni constando tampoco la condición de investigador del solicitante ni los fines históricos, científicos o estadísticos del acceso y entendiéndose que, habida cuenta que lo que se solicita es únicamente una relación de datos de carácter meramente identificativo de los demandantes del servicio, el menor perjuicio de los derechos de los afectados y la mayor garantía de sus derechos en lo que afectan a su intimidad y seguridad, se logran con mayor fortuna denegando el acceso a la información solicitada y guardando la reserva sobre los datos identificativos de los afectados.

6.- La solicitud de acceso demanda la información relativa a “cuánto cobró la AEPSD por ese control antidopaje (de forma desglosada) y quién se lo pagó.”

*Tal información de manera desglosada, tal y como se reclama, supone tanto como generar, por la vía de los hechos, un registro de información de solvencia patrimonial y crédito sobre los demandantes de servicios de la AEPSAD. Los servicios contemplados en la Resolución por la que se aprueban los precios públicos de los servicios del Laboratorio de Control de Dopaje se facturan con posterioridad a la prestación del servicio y recibida la factura por los clientes, se abonan en la Cuenta restringida de ingresos de titularidad de la AEPSAD. La determinación de las cantidades abonadas efectivamente por cada cliente dejaría a la luz las no abonadas, configurándose de este modo en el registro de información antes referido.*

*Este tipo de registros denominados legalmente “ficheros de información de solvencia patrimonial y crédito” están regulados en el artículo 29 de la LOPD Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (Ley 15/1999, de 13 de diciembre. Además las normas que fija la LOPD vienen complementadas por los artículos 37 al 44 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica.*

*Asimismo hay que tener en cuenta la Instrucción 1/1995, de 1 de marzo, de la Agencia de Protección de Datos, relativa a prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial y crédito, relativa a la calidad y seguridad de los datos incluidos que regula de forma directa los registros de morosos o ficheros de morosidad.*

*Dicho registro no existe en la AEPSAD, y en consecuencia ni está inscrito en la Agencia Española de Protección de Datos ni cuenta con la pertinente autorización del Tribunal de Defensa de la Competencia. No es posible pues, facilitar el acceso a la información con el detalle solicitado sin con ello vulnerar las garantías previstas en el artículo 29 de la LOPD y concordantes.*

*En definitiva, la divulgación de la información cuyo acceso se solicita en la forma y modo en que se requiere puede repercutir negativamente en el nombre y reputación de los destinatarios de la misma en el tráfico mercantil, y afectar, por ende, a sus intereses comerciales.*

*No obstante, la información relativa a los derechos de crédito reconocidos así como la de los importes adeudados y no satisfechos se reflejan, año a año, en las cuentas anuales informadas por la Intervención Delegada, aprobadas por el Consejo Rector de la AEPSAD y publicadas en el Boletín Oficial del estado Anualmente. Pueden consultarse, además de en el propio Boletín en el siguiente enlace:*

<https://aepsad.culturaydeporte.gob.es/agencia/cuentas-anuales.html>

*Hechas las anteriores precisiones, en todos los demás extremos se procede a dar el acceso en el modo y forma establecido en el artículo 15.4 de la LTBG a la información solicitada, que está disponible en los siguientes enlaces:*

<https://aepsad.culturaydeporte.gob.es/agencia/memorias-anuales.html>

<http://estadisticas.mecd.gob.es/DeporteDynPx/deportebase/index.htm?type=pcaxis&path=/d3/f3/a2012/&file=pcaxis>

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*(...)*

*La AEPSAD alega primero de todo que sólo tiene actividad desde 2014. Por lo tanto, es lógico lo aclarado en este punto y sólo deberían facilitar la información desde esta fecha.*

*Respecto al resto de lo indicado por la agencia no estoy de acuerdo con sus interpretaciones.*

*(...)*

*Primero de todo, la AEPSAD si hubiera considerado necesario el consentimiento de terceros afectados debería haber notificado ella misma a estos terceros para que pudieran alegar lo que consideren oportuno. Cosa que no ha hecho.*

*De todos modos, no se pide en ningún caso el nombre ni la identificación de los deportistas a los que se haya sometido a estos controles. Por lo tanto, no estaríamos hablando en ningún caso de datos personales.*

*Debería aplicarse el mismo criterio seguido por el Consejo en la resolución 269/2021. Conocer datos totales de número de deportistas analizados por control antidopaje, número de positivos, número de negativos o número de deportistas positivo con AUT (en datos totales por control como solicito) en ningún caso identifica a las personas. Igual que conocer el número de pacientes con coronavirus en tal día en tal hospital tampoco identificaba a los pacientes y no suponía por lo tanto ningún tipo de dato personal sobre el que quepa una posible protección. Pido, por tanto, que se desestime la argumentación*

---

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

sobre la protección de datos personales para no entregar lo solicitado que ha hecho la AEPSAD.

Después la agencia cita los límites e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios y g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. Conocer qué controles se han hecho y sus resultados no perjudica a ninguno de esos límites. Debe prevalecer de forma clara, además, la rendición de cuentas de la Administración para saber cómo está actuando y gestionando algo tan fundamental en el caso de la AEPSAD como son los controles antidopaje. Recordar, además, que la agencia ha omitido cualquier tipo de argumentación sobre por qué se deberían de aplicar estos límites y deberían prevalecer por encima del derecho de acceso en este caso.

(...)

Como es evidente la planificación de controles antidopaje debe ser secreta. Estoy solicitando información sobre los controles ya sucedidos, no los controles que tengan preparados, que, evidentemente, no se pueden revelar, ya que perderían su función de control a los deportistas, que ya podrían conocer que se van a llevar a cabo y ocultar por lo tanto las sustancias que hayan tomado o dejar de tomarlas. El artículo que mencionan no aplicaría, por lo tanto, en este caos. Del mismo modo, que las obligaciones de mantener secreto o confidencialidad de los trabajadores de la AEPSAD (otro argumento que mencionan en su resolución) tampoco pueden aplicar ante una solicitud de acceso a la información pública de un ciudadano cualquiera.

Después argumentan sobre la publicidad que por ley deben dar a las sanciones a deportistas. Este motivo tampoco aplica en este caso ya que no estoy solicitando información concreta sobre las sanciones individuales interpuestas o sobre los deportistas sancionados, si no valores totales de número de deportistas sancionados en un control. No es lo mismo informar de que en un control en tal lugar en tal fecha y en tal deporte se encontraron 3 positivos y se sancionó a 2 de ellos, que decir que fulanito y menganito fueron sancionados por tal y con tal sanción. Yo estoy pidiendo lo primero, no lo segundo. Por lo tanto, lo alegado por la AEPSAD tampoco aplicaría en este caso.

También indica la AEPSAD que los precios de los controles que realiza son públicos, pero esto no implica que no se pueda dar un mayor desglose indicando para cada control realizado cuanto se cobró en ese en concreto, en lugar de los precios generales que hacen públicos.

La agencia también alega que “no consta en la solicitud de acceso a la información la condición de investigador del solicitante ni se justifican los fines históricos, científicos o

*estadísticos del acceso”. Los fines estadísticos de mi solicitud son claros, ya que la hago como periodista de datos para trabajar posteriormente los datos solicitados de forma estadística y poder así informar sobre ellos a la sociedad.*

4. Con fecha 4 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 21 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

*(...)*

*En efecto, en ningún momento argumenta el reclamante en contra de la necesaria disociación de los datos pese a que en su petitum solicita “se inste a la AEPSAD a facilitarme la información que había solicitado, de la forma y con el detalle que había solicitado y en el formato que había solicitado”*

*Todos los datos e informaciones solicitados, disociados, pueden encontrarse en los enlaces facilitados,*

*Aduce ahora el reclamante que los fines estadísticos de mi solicitud son claros, “ya que la hago como periodista de datos para trabajar posteriormente los datos solicitados de forma estadística y poder así informar sobre ellos a la sociedad”.*

*Pues bien, el enlace*

*<http://estadisticas.mecd.gob.es/DeporteDynPx/deportebase/index.htm?type=pcaxis&path=/d3/f3/a2012/&file=pcaxis> precisamente elaborado por el Ministerio de Cultura y Deporte con esos mismos fines estadísticos. Y estos datos se ofrecen al ciudadano con las mismas garantías y en el mismo marco de protección de los datos de los afectados que se estampan en la respuesta a la solicitud de información del reclamante. Y naturalmente, de manera disociada.*

*(...)*

*Partiendo del hecho conocido del reclamante de que los controles de dopaje son individuales, lo cierto es que la mayor parte de las misiones de control en que se realizan varios, estos no superan los tres deportistas y son mayoría, dentro de los controles fuera de competición los controles que se hacen a una sola persona. Vincular todos los datos solicitados sin duda ninguna permitiría reidentificar a un gran número de deportistas mediante un simple procedimiento de triangulación de los datos que el solicitante reclama*

*“por control”, entre los que menciona la fecha, el deporte y la disciplina y la competición en que se realizó el control, el número de deportistas a los que se hizo control de dopaje, si tenían concedida una Autorización de Uso Terapéutico, etc*

*(...)*

*Esa información sobre los controles ya realizados está disponible en los enlaces facilitados al reclamante por lo que cabe entender que se refiere a la demanda de información sobre la identificación del ordenante de cada uno los controles. Ya se dijo que esta quebraría la reserva legal y reglamentaria que ha de proteger el contenido del Plan Individualizado de Controles, pues revelaría su distribución y las competiciones en que estos se realizan, haciendo predecible dicho plan y con ello comprometiendo su eficacia, amén de poder ser empleado para la reidentificación de deportistas, pues son numerosos los eventos donde no se practican más de tres controles de dopaje. El Plan Individualizado de Controles se elabora, de acuerdo con un mapa de riesgo estable, en atención a las competiciones deportivas que entran en el ámbito competencial de esta Agencia, por lo que los que son ordenados por organizaciones ajenas son los que quedan fuera de ese Plan Individualizado de Controles. Si se asocian las competiciones deportivas con los controles de dopaje, su número y la fecha, que no han sido ordenados por la AEPSAD, quedaría al descubierto el Plan Individualizado de Controles. Además, la identificación de estas competiciones, en las que se ordenan controles desde la AEPSAD en ejecución del Plan Individualizado de Controles se repite en el tiempo por ser eventos relevantes, permitiría con poco margen de error predecir los Planes futuros.*

*(...)*

*Si lo que se deseaba era saber el número total de sancionados por año, debió haberse solicitado así, pero nunca vinculado al resto de información en el modo y con las conexiones en que se solicita.*

*(...)*

*En relación a la forma, el formato y el detalle en que el solicitante demanda la información, y sin perjuicio de lo ya expuesto más arriba, cabe recordar que el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece la inadmisión a trámite de las solicitudes as solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración” en su apartado c). De acuerdo con el criterio interpretativo C1/007/2015, de fecha 12 de noviembre de 2015 (...)*

*La AEPSAD realiza anualmente cerca de 5.000 controles de dopaje, lo que supone que desde que se tienen registros propios ya habría realizado más de 35.000 controles. La información relativa a esos 35.000 controles ni se trata ni se organiza ni se vincula, con independencia de su anonimización, en el modo que pretende el solicitante, ni por supuesto en el formato requerido.*

*Los aspectos financieros, los relativos a las Autorizaciones de Uso Terapéutico, los deportistas sancionados y los datos propiamente vinculados a cada control se llevan en bases de datos distintas, no integrándose en una única base, menos aun vinculándose toda la información relativa a un único control en un único repositorio.*

*En mérito de lo anterior, se estima que procede inadmitir la reclamación presentada, ratificar la resolución del Director de la AEPSAD de fecha 9 de septiembre de 2021 sobre este mismo asunto y se solicita que, no estando previsto ni en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno ni en la Ley de régimen Jurídico del Sector Público ulteriores tramites de audiencia, y para evitar la indefensión de este órgano administrativo, en el caso de presentar el reclamante alegaciones al presente informe, bien se inadmitan, o en su defecto, se dé traslado de las mismas a la AEPSAD en trámite de audiencia para alegar como reclamado lo que se considere oportuno antes de que el Consejo de Transparencia resuelva.*

5. El 27 de octubre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 14 de noviembre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido:

*(...) Quienes piden controles a la AEPSAD suelen ser administraciones, federaciones, asociaciones, empresas, etc. Es decir, personas jurídicas. El artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999 define los datos de carácter personal como “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Por tanto, las personas jurídicas no están sujetas a la Ley Orgánica 15/1999. En el caso de que alguno de los controles lo haya encargado y pagado una persona física se puede indicar únicamente eso y no facilitar su identificación, pero eso no es óbice para denegar la información respecto a cuándo lo hayan pagado personas jurídicas. De todos modos, ese campo es solo uno sobre los distintos que he pedido para el desglose de cada uno de los controles que haya realizado la*

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

AEPSAD. En ningún caso se estaría vulnerando la LOPD al entregar la información solicitada. (...)

Conocer los datos solicitados, como, por ejemplo, el deporte, disciplina y fecha de los controles no sirve para identificar a los deportistas a los que se ha hecho el control. Por lo tanto, tampoco cabe la protección por datos personales de salud que indica la AEPSAD. De todos modos, se puede entregar la base de datos con el desglose solicitado omitiendo alguno de los datos que he solicitado si realmente permitieran identificar a alguno de los deportistas. Pero eso no es óbice para no entregar el registro solicitado y sólo remitir a enlaces donde la información que se encuentra no es la solicitada. (...)

Del mismo modo, la AEPSAD reconoce tener toda la información aunque sea en base de datos distintas. No puede, por lo tanto, alegar reelaboración, ya que extraer información de distintas bases y entregarla en ningún caso nos pondría delante de un caso de reelaboración.

(...)

Como ejemplo del desconocimiento en la materia de la AEPSAD terminan pidiendo que se inadmita mi reclamación (inadmitir, no que se desestime), cuando mi reclamación está completamente sujeta a derecho.

Y, además, piden que se inadmitan mis alegaciones, intentando vulnerar mi derecho como solicitante y como parte personada en este proceso administrativo. El artículo 82.1 de la Ley 39/2015 deja claro mi derecho a la participación en un proceso como este y a remitir mis alegaciones, igual que ha podido hacerlo ya la Administración. No hay lugar, por lo tanto, a inadmitir mis alegaciones ni a que la Administración vuelva a alegar.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo](#)

---

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

24 de la LTAIBG<sup>5</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12<sup>6</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte". A la vez, 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 por la ley, 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 piden *los controles antidopaje realizados por la AEPD desde el 1 de enero de 2011 a la actualidad*, desglosado por fecha, competición -evento exacto-, disciplina y deporte, número de competidores y número de controlados, solicitante del control, sustancias y métodos prohibidos utilizados, método realización control y detección, número de deportistas sancionados y sanción impuesta, deportistas no sancionados –detalle de los que tenían permitido tomar la sustancia por una AUT-, importe cobrado por la AEPD por el control y de quién. Y, finalmente desglosado sexo.

En primer lugar, hay que señalar que el Ministerio requerido ha confirmado (i) que únicamente dispone de datos e información relativa al ejercicio de sus funciones y actividades desde el 1 de enero de 2014, y (ii) que el número de competidores que se solicita es desconocido dado que no se recaba. Cuestiones ambas que, tal y como se recoge en los antecedentes, no han sido objeto de reclamación.

---

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

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

Y, en segundo lugar, que el Ministerio requerido ha facilitado parcialmente la información solicitada de *modo disociado y agrupado*, proporcionando los enlaces a las estadísticas de Control de dopaje que publica, a las listas de sustancias y métodos prohibidos publicadas en los últimos años en el Boletín Oficial del Estado, a las diferentes Resoluciones del Director de la Agencia Española Antidopaje por la que se regulan los precios públicos por la realización de servicios por el Laboratorio de Control del Dopaje, y a las Memorias y Cuentas anuales publicadas en el B.O.E. , que recogen los ingresos por los citados controles.

Sin embargo, el Ministerio no ha facilitado toda la información requerida de manera individualizada y con el nivel de detalle señalado.

4. Entre las razones aducidas para denegar el resto de la información, sostiene la Administración, en primer lugar, que los *datos que se solicitan pueden afectar a datos especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que se podrían referir a la salud de los deportistas, y no existe consentimiento expreso de los titulares ni está amparado por Ley específica.*

A este respecto, es oportuno recordar que el art. 15. LTAIBG (Protección de datos personales) establece lo siguiente:

*1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

*Si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.*

*2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos*

*meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

*3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

*Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:*

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*

*4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

*5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Como se puede apreciar, el artículo 15 de la LTAIBG dispone un régimen diferenciado de criterios de solución de los conflictos entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los datos de carácter personal, distinguiendo en función de la naturaleza de los datos afectados. Así, por un lado, establece en el apartado segundo una presunción general favorable al acceso cuando se trate de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Por otra parte, en el apartado tercero, dispone que cuando la información solicitada no contenga datos especialmente protegidos, se habrá de conceder el acceso ponderando caso por caso el

interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados. Y, únicamente en relación con una serie de datos personales que integran categorías especiales, los cuales, por su mayor sensibilidad, requieren una protección reforzada porque su conocimiento o divulgación pública es capaz de causar una mayor afectación en la esfera de los derechos personales, se dispone un régimen de mayor resistencia frente al derecho de acceso a la información pública, exigiendo, en unos casos (datos que revelen ideología, afiliación sindical, religión o creencias) el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que los hubiese hecho manifiestamente públicos con anterioridad a la solicitud y, en los demás supuestos (datos que hagan referencia al origen racial, a la salud, o a la vida sexual, datos genéticos o biométricos y datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor), el consentimiento expreso del afectado o que el acceso esté amparado por una norma con rango de ley.

5. Este Consejo de Transparencia no comparte la argumentación de la Administración, por cuanto que el hecho de que los datos sobre los controles antidopaje contengan determinados datos de carácter personal –incluidos los referentes a la salud y sanciones impuestas–, no ha de conducir, como regla general, a denegar por entero el acceso a los mismos, pues, habida cuenta de que esta circunstancia se da en un elevado porcentaje de supuestos, de procederse siempre así, el derecho de acceso a la información pública quedaría reducido a un ámbito marginal. En los supuestos de conflicto entre derechos, la decisión sobre el acceso a la información pública ha de adoptarse ponderando todos los bienes jurídicos tutelados según criterios de proporcionalidad, que obligan a no sacrificar ninguno de los derechos concurrentes más allá de lo necesario para conferir eficacia al otro en el caso concreto. La propia LTAIBG incorpora directamente en su artículo 16 los postulados de este principio, al imponer la obligación de conceder el acceso parcial cuando la totalidad de la información no se vea afectada por alguno de los límites legales. Específicamente, para los supuestos de colisión con el derecho a la protección de los datos personales, la LTAIBG alude a la aplicación del principio de proporcionalidad en su artículo 15.4, según el cual: *“no será de aplicación lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas”*. Como consecuencia de ello, sólo cabría conceder prevalencia plena al derecho a la protección de datos personales y denegar el acceso a la información en su totalidad cuando el proceso de anonimización no sea técnicamente viable o cuando, con los medios disponibles, no se pueda llevar a cabo de una manera que proporcione suficientes garantías frente a los riesgos de reidentificación.

En el presente caso, este Consejo de Transparencia considera que se ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública del reclamante en la medida en que se han excluido de la información proporcionada un elenco desproporcionado de datos, cuando lo apropiado hubiera sido facilitar el acceso parcial a los datos requeridos, aplicando el oportuno proceso de anonimización con arreglo a criterios de proporcionalidad, de modo que se exceptúen en cada caso únicamente aquellos datos necesarios para impedir la identificación de las personas físicas concernidas y, a la vez, conceder la máxima eficacia al derecho constitucional de acceso a la información pública.

Corresponde al sujeto obligado aplicar las técnicas más adecuadas a estos efectos en virtud de la naturaleza y la estructura de los datos implicados, dando cumplimiento en todo caso al mandato contenido en el artículo 14.2 de la LTAIBG, conforme al cual la aplicación de los límites debe ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad. A estos efectos, ha de tenerse en cuenta que existe un indudable interés público en el acceso a la información solicitada en la medida en que sirve a la finalidad de conocer los criterios con los que las instituciones competentes toman las decisiones relativas a la salud y la lucha contra el dopaje en el deporte, permitiendo así la fiscalización por la ciudadanía de la actividad pública tal y como proclama la LTAIBG en su Preámbulo.

Finalmente, también en relación al límite de la protección de datos de carácter personal, debemos señalar que este Consejo de Transparencia no puede compartir dos afirmaciones mantenidas por la Administración en el seno del procedimiento relativas, la primera, a la normativa sobre la publicidad de las sanciones impuestas por la comisión de infracciones, dado que no se solicitan sanciones impuestas a deportistas con nombre y apellidos y, la segunda, a la negativa a facilitar información sobre *a petición de quién se realizó el control*, pues en el caso de que los peticionarios hayan sido personas jurídicas, públicas o privadas, no resulta de aplicación la normativa de protección de datos personales.

6. Por otra parte, considera la Administración de aplicación los límites previstos en las letras e) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG - *prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios* y las *funciones administrativas de vigilancia, inspección y control*.

Argumenta el Ministerio que facilitar la información con el nivel de detalle requerido vulneraría lo previsto en el artículo 19.5 de la Ley Orgánica 3/2013 de 20 de junio, que determina que *“La planificación elaborada por la Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte será secreta y no podrá ser divulgada ni publicada (...)”*

En concreto, *la información relativa a la identificación del ordenante de cada uno los controles quebraría la reserva que ha de proteger el contenido del Plan Individualizado de Controles, pues revelaría su distribución y las competiciones en que estos se realizan, haciendo predecible dicho plan y con ello comprometiendo su eficacia, amén de poder ser empleado para la reidentificación de deportistas, pues son numerosos los eventos donde no se practican más de tres controles de dopaje.*

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de la concurrencia de los límites invocados debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en aquella ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, configurándose desde su preámbulo de forma amplia, al disponer que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud y, finalmente, (iii) que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que 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, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), anteriormente citada, en la que sostiene que «*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 (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*».

« (...) *ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, (...) deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten*

*justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: « (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración (...), pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley». Criterio que ha sido reiterado posteriormente en sus sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso número 8193/2018), de 11 de junio de 2020 (recurso número 577/2019), de 19 de noviembre de 2020 (recurso número 4614/2019) y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020 (recurso número 7045/2019).*

Así pues, tanto el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que, como se ha reflejado, debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso- aplicada al supuesto específico que se examina.

La Administración no ha justificado cuál es el concreto perjuicio que, en este caso, se produciría para la eventual investigación de ilícitos penales o administrativos y a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, limitándose a una mera manifestación genérica con el objeto de denegar la solicitud planteada, basada en sostener que el *Plan Individualizado de Controles se elabora, de acuerdo con un mapa de riesgo estable, en atención a las competiciones deportivas que entran en el ámbito competencial de esta Agencia, por lo que los que son ordenados por organizaciones ajenas son los que quedan fuera de ese Plan Individualizado de Controles. Y, en concluir, que si se asocian las competiciones deportivas con los controles de dopaje, su número y la fecha, que no han sido ordenados por la AEPSAD, quedaría al descubierto el Plan Individualizado de Controles. Además, la identificación de estas competiciones, en las que se ordenan controles desde la AEPSAD en ejecución del Plan Individualizado de Controles se repite en el tiempo por ser eventos relevantes, permitiría con poco margen de error predecir los Planes futuros, sin realizar el test de daño.*

A mayor abundamiento, hemos de señalar que la previsión del artículo 14.1.e) LTAIBG coincide parcialmente con la del artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, que prevé como límite al acceso la protección de la

prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales. En este sentido se ha de tener en cuenta que la Memoria Explicativa del Convenio del Convenio señala que puede limitarse el acceso «con el ánimo de asegurar la prevención, investigación y persecución de actividades penales», indicando que el límite puede invocarse cuando se trate de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. Este es, en definitiva, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) de la LTAIBG: asegurar el buen fin de todos los actos de investigación que se pueden llegar a realizar en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Entender incluidos con carácter general en el límite de referencia el tipo de información que ahora nos ocupa comportaría una interpretación extensiva de los límites del artículo 14.1.e) y g) LTAIBG, en tanto que se impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una investigación administrativa, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales a los que ya se ha hecho referencia.

*Tal y como manifiesta el reclamante, como es evidente la planificación de controles antidopaje debe ser secreta. Estoy solicitando información sobre los controles ya sucedidos, no los controles que tengan preparados, que, evidentemente, no se pueden revelar, ya que perderían su función de control a los deportistas, que ya podrían conocer que se van a llevar a cabo y ocultar por lo tanto las sustancias que hayan tomado o dejar de tomarlas.*

En consecuencia, atendiendo a las circunstancias concurrentes no cabe apreciar en el caso qué nos ocupa la concurrencia de los límites invocados en relación con la información objeto de la solicitud.

7. Por otra parte, la información sobre *cuánto cobró la AEPSD por ese control antidopaje (de forma desglosada) y quién se lo pagó*, ha sido denegada por la Administración aduciendo que *los servicios contemplados en la Resolución por la que se aprueban los precios públicos de los servicios del Laboratorio de Control de Dopaje se facturan con posterioridad a la prestación del servicio y recibida la factura por los clientes, se abonan en la Cuenta restringida de ingresos de titularidad de la AEPSAD, y la determinación de las cantidades abonadas efectivamente por cada cliente dejaría a la luz las no abonadas.*

Por lo que, concluye el Ministerio *la divulgación de la información cuyo acceso se solicita en la forma y modo en que se requiere puede repercutir negativamente en el nombre y reputación*

*de los destinatarios de la misma en el tráfico mercantil, y afectar, por ende, a sus intereses comerciales.*

Es decir, que aunque no lo mencione expresamente, está considerando de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 h) que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Los intereses económicos y comerciales.*

Teniendo en cuenta que, el marco normativo, como la doctrina elaborada por este Consejo a través de sus resoluciones y criterios interpretativos y, en la misma línea, la jurisprudencia de los tribunales –desarrollados en el Fundamento Jurídico 6 de esta Resolución–, inciden en que a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que, como se ha reflejado, debe basarse en una ponderación de intereses –el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso– aplicada al supuesto específico que se examina.

En el presente supuesto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Administración ha justificado el concreto perjuicio que ocasionaría facilitando cuánto ha cobrado y quién ha pagado. Como señala la Administración con el nivel de detalle y conociendo los solicitantes de los controles, la determinación de las cantidades abonadas efectivamente por cada cliente dejaría a la luz las no abonadas, lo que repercutiría seguro, no de manera hipotética, negativamente en el nombre y reputación de los destinatarios de la misma en el tráfico mercantil, y afectaría, por ende, a sus intereses comerciales. No existiendo, a nuestro entender, un interés público o privado superior que permita facilitar la citada información a pesar del perjuicio ocasionado.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, que tal y como confirma el Ministerio *la información relativa a los derechos de crédito reconocidos así como la de los importes adeudados y no satisfechos se reflejan, año a año, en las cuentas anuales informadas por la Intervención Delegada, aprobadas por el Consejo Rector de la AEPSAD y publicadas en el Boletín Oficial del estado Anualmente*, y, que el Ministerio ha facilitado al reclamante los enlaces a sus Cuentas y Memorias anuales.

Por lo que, entendemos que el cobro de los controles se encuentra adecuadamente fiscalizado, y permite, como señala el Preámbulo de la LTAIBG, conocer cómo se toman las

decisiones, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

En consecuencia, se desestima la reclamación en este punto.

8. Por último, el Ministerio invoca en sus alegaciones a la reclamación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Argumenta la Administración que (i) *la AEPSAD realiza anualmente cerca de 5.000 controles de dopaje, lo que supone que desde que se tienen registros propios ya habría realizado más de 35.000 controles, y, que (ii) los aspectos financieros, los relativos a las Autorizaciones de Uso Terapéutico, los deportistas sancionados y los datos propiamente vinculados a cada control se llevan en bases de datos distintas, no integrándose en una única base, menos aun vinculándose toda la información relativa a un único control en un único repositorio.*

En relación con la aplicación de la citada causa es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013."*

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

*"La 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, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.”*

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

*“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se*

*encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."*

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

*"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

*«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.*

*Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni*

*tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».*

Por otra parte, en relación con la aplicación de las citada causa cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)<sup>7</sup>, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)<sup>8</sup>, de 12 de noviembre, en el que se recoge, que:

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

*El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

*En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.*

Teniendo en cuenta la citada doctrina jurisprudencial y los precedentes resueltos por este Consejo, no se considera que la causa de inadmisión invocada se haya justificado de manera clara y suficiente, ya que, aun partiendo del hecho de que todos los datos solicitados *no se integren en una única base*, según confirma la Administración los que se *llevan en bases de datos distintas* son los *aspectos financieros, los relativos a las Autorizaciones de Uso Terapéutico, los deportistas sancionados y los datos propiamente vinculados a cada control*, no hay que olvidar que (i) en cuanto a los datos relativos a los aspectos financieros –cuánto se cobró y quién pagó- la reclamación ha sido desestimada, que (ii) los datos de los deportistas sancionados no han sido solicitados y que (iii) *los datos propiamente vinculados a cada control*, que son los que se solicitan, están en otra base de datos.

En consecuencia, no cabe afirmar que se trata de una información pública dispersa y diseminada sino que se encuentra en la base de datos correspondiente a los controles. Por tanto se trataría de extraer información de una base identificada aunque no esté ordenada.

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

Recordemos, además, que según el mencionado Criterio no supone causa de inadmisión cuando nos encontramos ante una solicitud de “información voluminosa”.

No obstante lo anterior, se ha de indicar que la información sobre las solicitudes de autorización de Uso Terapéutico de sustancias y métodos prohibidos ya ha sido previamente solicitada por el reclamante y también fue objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia, reclamación que ha sido estimada expediente R/836/2022, por lo que procede excluirla del presente pronunciamiento.

En definitiva, por las razones expuestas, procede estimar parcialmente la presente reclamación e instar al Ministerio a facilitar la información requerida que se encuentre en su poder desde el año 2014, debidamente anonimizada de modo que se impida la identificación de las personas afectadas y respetando el principio de proporcionalidad.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO:** ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE.

**SEGUNDO:** INSTAR al MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- *El detalle de todos y cada uno de los controles antidopaje realizados por la AEPSD desde el 1 de enero de 2014 a la actualidad. Solicito que para cada uno se me indique la fecha del control, la competición en la que se realizó, la disciplina, el deporte, (...), el número de deportistas a los que se realizó el control, a petición de quién se realizó el control, qué tipos de sustancias y métodos prohibidos se controló que hubieran utilizado los deportistas, a través de qué método se realizó el control y se detectó, cuántos de los deportistas analizados habían tomado las sustancias o métodos no autorizados y cuántos no, a cuántos de los que lo habían tomado se sancionó y por qué no se sancionó al resto (...), cuál fue la sanción impuesta para los que sí sancionó (...).*
- *Solicito que en el detalle se me indique el evento exacto en el que se realizó el control, el desglose exacto de lo analizado y la vía para hacerlo (controles por sangre, orina, etcétera) y solicito que en el desglose tanto de deportistas competidores como analizados como positivos como sancionados se me desglose tanto por hombres como por mujeres.*

La información deberá proporcionarse debidamente anonimizada de modo que se impida la identificación de las personas afectadas y respetando el principio de proporcionalidad.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO 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, número 1<sup>9</sup>](#), 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 octubre<sup>10</sup>](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>