



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 20/12/2022  
HASH: 030c886ab676b2b4042a2545895983

# Resolución

S/REF: 001-067252

N/REF: R-0576-2022 / 100-007029 [Expte. 231-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD

Información solicitada: Información relativa a ejecución de Convenio de Colaboración

Sentido de la resolución: Estimatoria

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 25 de marzo de 2022 al MINISTERIO DE SANIDAD, 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:

*“A la atención de la secretaria de Estado de Sanidad. Dirección General de Cartera Básica de Servicios del S.N.S y Farmacia.*

*Al amparo de la ley 19/2013 me gustaría que me facilitaran los informes de cumplimiento de objetivos, medidas compensatorias y gasto correspondiente relativas a la ejecución del Convenio entre los Ministerios de Sanidad y el Ministerio de Hacienda y Farmaindustria, vigente desde 2016, prorrogado hasta 2019 y congelado hasta 2021.*

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

Solicito la información arriba mencionada y ruego realice una interpretación amplia del derecho de acceso y más favorable a la publicación de la información solicitada.

El epígrafe III del Preámbulo de la Ley 19/2013 especifica que “en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso”. Asimismo, el epígrafe I del Preámbulo de la Ley 19/2013 indica que “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. El mismo epígrafe también recuerda que “permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”. Esta solicitud de información la realizo en nombre de la Fundación Salud por Derecho y la campaña No es Sano.

Nos ponemos a su disposición para aclarar cualquier duda que surja respecto a esta solicitud.”.

2. El 13 de junio de 2022 el MINISTERIO DE SANIDAD inadmitió la solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos:

“Mediante la presente resolución se inadmite su solicitud de información en lo que se refiere a los informes interesados, con fundamento en lo dispuesto en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por referirse a informes que tienen carácter puramente interno y que constituyen un mero instrumento de carácter auxiliar para la toma de decisiones que hayan de adoptar las partes en el marco de las actividades del convenio.”.

3. Mediante escrito registrado el 22 de junio de 2022, la solicitante 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:

---

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

*“Diversas resoluciones del CTBG, que se han pronunciado sobre esta causa de inadmisión, niegan la condición de auxiliar o de apoyo a informaciones en las que se aprecia una significación o relevancia para conocer cómo se han adoptado o aplicado determinadas decisiones por los sujetos obligados por la ley de transparencia, en este caso por los Ministerios de Sanidad y Hacienda, aspectos estos relevantes para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas. Lo determinante a la hora de apreciar el carácter auxiliar o de apoyo no es el tipo de documento que se requiere, sino el interés que en tal sentido presenta.*

*La información solicitada relativa a los informes de cumplimiento de objetivos, medidas compensatorias y gasto correspondiente en la ejecución del Convenio entre el Ministerio de Sanidad y Farmaindustria, vigentes desde 2016, tiene verdadera relevancia pública.*

*De ahí que su supuesto carácter de información auxiliar debió ser motivado suficientemente por la Administración, cosa que no ha hecho en absoluto.*

*Lo solicitado no son informes previos que ayuden a conformar la voluntad de un órgano decisorio, no son informes internos necesarios para adoptar una decisión final; son informes relativos al cumplimiento de los objetivos a alcanzar pactados o cardados en un Convenio suscrito entre dos Ministerios y Farmaindustria en temas que afectan a un derecho humano básico como lo es el derecho a la protección de la salud.*

*Por tanto, no tienen la naturaleza de auxiliares, preparatorios o de apoyo. Son, por el contrario, informes que contribuyen con toda evidencia a la mejor intelección de las decisiones o acuerdos adoptados en el convenio a través de su ejecución. Así, por ejemplo, en sus resoluciones 246/2016 y 434/016 ese CTBG consideró que el alcance de las cláusulas de un convenio no tiene ni puede tener la consideración de información auxiliar.*

*Por su parte, la jurisprudencia sistemáticamente se ha opuesto a que puedan considerarse información auxiliar aquellos documentos e informes que presenten carácter sustancial y sean relevantes para la participación ciudadana, circunstancias que ha entendido concurrían en la mayoría de los supuestos sometidos a su decisión.*

*En definitiva, los documentos a que se refiere el artículo 18.1.b) son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar aspectos relevantes para la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas. Y, sin duda, a criterio de esta reclamante,*

*los informes solicitados al Ministerio de Sanidad se encuentran entre estos últimos pues a su través se pretende evaluar el cumplimiento de los objetivos acordados en el convenio así como el gasto público generado durante su ejecución”.*

4. Con fecha 24 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 6 de julio de 2022 el MINISTERIO DE SANIDAD presentó escrito con las siguientes alegaciones:

*“PRIMERA.- Este Centro Directivo se remite a la contestación que se ha proporcionado a la interesada mediante resolución de fecha 13 de junio de 2022, cuya copia se adjunta, que entendemos suficientemente justificativa de las razones por las que no puede accederse a proporcionar la información solicitada, por lo que solicitamos la desestimación de la reclamación ante ese Consejo de Transparencia.*

*SEGUNDA.- Según el CTBG (Resolución 282/2015, de 11 noviembre), puede entenderse que una información es auxiliar o de apoyo, y, por tanto, podrá ser declarada inadmitida a trámite, cuando se den, «entre otras», «alguna» de las siguientes circunstancias:*

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad (supuesto que coincide con los juicios de valor introducidos por la LPAC).*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

*Y de forma negativa, según el CTBG, no puede considerarse, en ningún caso, información auxiliar o de apoyo la información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.*

*En el presente caso se está solicitando informes de cumplimiento de objetivos, medidas compensatorias y gasto correspondiente relativas a la ejecución de un convenio entre el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Hacienda, que son documentos puramente internos que sirven a la toma de decisiones que*

*han de adoptar las partes, con el carácter de documentación preparatoria y que no constituyen trámites de ningún procedimiento, por lo que se ajustan plenamente al concepto de documentación auxiliar o de apoyo debiendo, en consecuencia, quedar excluidos de la obligación de transparencia al amparo de lo dispuesto en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.”.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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 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 reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La solicitud de la que trae causa esta reclamación tiene por objeto el acceso a los informes de cumplimiento de objetivos, medidas compensatorias y gastos correspondientes a la ejecución del convenio de colaboración suscrito entre el

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

<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>

Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Hacienda y Farmaindustria, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El Ministerio requerido denegó el acceso por considerar que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) al entender que la información tiene un carácter auxiliar o de apoyo.

4. Al valorar la procedencia de aplicar la causa de inadmisión prevista en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la LTAIBG, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública *“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”*, es preciso tener en cuenta tanto los criterios interpretativos establecidos por este Consejo como la doctrina jurisprudencial elaborada por nuestros Tribunales de Justicia.

Y, en este sentido, resulta obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal fija con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG al establecer la siguiente doctrina en interés casacional (que reiterará en varias decisiones posteriores): *“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.”*

Este Consejo, por su parte, en ejercicio de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG elaboró el Criterio Interpretativo 006/2015,<sup>7</sup> en el que 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”*.

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

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 en los siguientes pasajes del fundamento jurídico segundo:

- *“(…) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional.”*

- *“Los informes a que se refiere el art.18.1.b 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.”*

- *“Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública” en el artículo 13 de la Ley 19/2013. Y es así que de admitir la tesis de la Abogacía del Estado para conocer la elaboración de una norma reglamentaria bastaría con acudir a su texto*



final, sin poder conocer todos los informes evacuados durante la misma, cuya relevancia en modo alguno puede ponerse en entredicho para conocer el espíritu de la norma.

- “Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”.

5. De acuerdo con lo anterior, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características, o de cualesquiera otras de naturaleza similar, que permitan fundamentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

Aunque el mismo departamento ministerial califique la información solicitada como de apoyo hay que recordar que según el criterio de este Consejo confirmado por la Audiencia Nacional “lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional”, y que, como el citado Tribunal señaló, “si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última”.

6. El Ministerio, cuando justifica el carácter auxiliar o de apoyo del informe solicitado, reconoce que esta documentación “sirve de base para la toma de decisiones que hayan de adoptar las partes en el marco de las actividades del convenio”. Asimismo, en el escrito de alegaciones manifiesta que la información solicitada “son documentos puramente internos que sirven a la toma de decisiones que han de adoptar las partes, con el carácter de documentación preparatoria y que no constituyen trámites de ningún procedimiento”.

En consecuencia, no cabe atribuir la condición de auxiliar o de apoyo a un documento como el solicitado que pretende objetivar y valorar aspectos relevantes de la actuación administrativa. Como se ha indicado con anterioridad, el carácter auxiliar o de apoyo se comprueba en el contenido material de la información pública y, en este caso, se trata de información pública cuyo objeto es valorar algún un aspecto relevante en la toma de decisiones por la Administración Pública. Estamos ante informes relativos al cumplimiento de los objetivos a alcanzar pactados o acordados en un Convenio suscrito entre dos Ministerios y Farmaindustria en cuestiones que afectan a la



consecución de la sostenibilidad y la mejora de la eficiencia del Sistema Nacional de Salud y la racionalización del gasto farmacéutico público tal y como reza la cláusula primera del Convenio de Colaboración. Por consiguiente, son informes cuyo acceso permite a la ciudadanía conocer los motivos por los que los órganos competentes adoptan determinadas decisiones en un ámbito sanitario de indudable trascendencia pública.

En consecuencia, por todos los argumentos expuestos, la reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, de 13 de junio de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Los informes de cumplimiento de objetivos, medidas compensatorias y gasto correspondiente relativas a la ejecución del Convenio entre los Ministerios de Sanidad y el Ministerio de Hacienda y Farmaindustria, vigente desde 2016.*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>8</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>9</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](#)

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>10</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2022-0504 Fecha: 20/12/2022

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>