



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00088355

N/REF: 738/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [Redactado]

Dirección: [Redactado]

Organismo: MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Datos COVID 19.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1287 Fecha: 12/11/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante, en fecha 21 de enero de 2024, presentó una solicitud, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG) ante el MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, en la que se pretendía el acceso a la siguiente información:

«(...) que le remita de forma extensa y clara por escrito y pormenorizada, los contratos con las diferentes empresas de vacunas para covid19, así como los efectos adversos que fueron comunicados por dichas empresas farmacéuticas, antes de adquirir dichas vacunas y formar los contratos con ellas.

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



Del mismo modo, solicita que se le manden los datos de los meses de pandemia, desde el primer día hasta el fin de los dos estados de alarma. Tanto de fallecidos como de incidencia por regiones o comunidades en España.

También solicita la base científica de los test de covid19 y los protocolos de actuación. También la base científica y laboratorios donde se analizaban las pruebas serológicas para cultivo del covid 19 y su estudio».

2. El Ministerio inicialmente requerido remitió la solicitud al MINISTERIO DE SANIDAD, que, a su vez, la duplicó dando lugar a dos expedientes de acceso a la información pública, incoados con fecha 14 de marzo de 2024, que remitió, por un lado, a la Dirección General de Salud Pública y Equidad en la Salud, y, por otro lado, a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.
3. Mediante resolución de 12 de abril de 2024, la Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud dictó resolución en la que manifiesta lo siguiente:

«(...) Con fecha 14 de marzo de 2024, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud, fecha a partir de la cual comienza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, para su resolución.

En su escrito expone: “[...]solicita que se le manden los datos de los meses de pandemia, desde el primer día hasta el fin de los dos estados de alarma. Tanto de fallecidos como de incidencia por regiones o comunidades en España. También solicita la base científica de los test de covid19 y los protocolos de actuación. También la base científica y laboratorios donde se analizaban las pruebas serológicas para cultivo del covid 19 y su estudio [...]”

Una vez analizada su solicitud, la Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud resuelve admitir su derecho de acceso a la información pública, en el ámbito de sus competencias. Se han publicado 672 informes diarios de actualización de la situación sobre el COVI-19. De acuerdo con el artículo 22.3 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, le facilitamos el enlace, a través del cual tiene disponible los 5 últimos informes de situación hasta el 30 de junio de 2023, pudiendo acceder a través del buscador a los restantes documentos.

<https://www.sanidad.gob.es/areas/alertasEmergenciasSanitarias/alertasActuales/nCov/evolucion/situacion.htm>

Por lo que respecta a los “test de covid 19”, y entendiendo que nos solicita información acerca de “las pruebas de diagnóstico rápido”, en el seno del Comité



de Seguridad Sanitaria de la Comisión Europea, se estableció un grupo técnico de trabajo formado por expertos de diferentes países que fijaron unos criterios para su evaluación y se elaboró un listado de test recomendados. Puede encontrar más información en el siguiente enlace:

https://health.ec.europa.eu/system/files/2023-12/covid-19_eu-common-list-antigen-tests_en.pdf

En cuanto a su base científica, se trata de una prueba de inmunocromatografía basada en la reacción específica antígeno anticuerpo. Puede obtener más información sobre la base científica tanto de esta, como de otras pruebas de diagnóstico microbiológico, en los siguientes manuales científicos que le señalamos a modo de ejemplo:

“Manual of Clinical Microbiology”, publicado por la American Society for Microbiology

<https://www.clinmicronow.org/doi/book/10.1128/9781683670438.MCM>

“Medical Microbiology”, de Patrick R. Murray.

<https://shop.elsevier.com/books/medical-microbiology/murray/978-0-323-67322-8>

Los protocolos de actuación publicados por el Ministerio de Sanidad han sido muy numerosos. A través del siguiente enlace, puede acceder a los mismos:

<https://www.sanidad.gob.es/areas/alertasEmergenciasSanitarias/alertasActuales/nCov/documentos.htm>

Por lo que se refiere a la últimas de las cuestiones que nos plantea, las pruebas serológicas detectan anticuerpos producidos en respuesta a la infección. El cultivo de virus, por el contrario, detecta partículas víricas viables mediante la inoculación de muestras en cultivos celulares. No existe un listado de laboratorios donde se lleven a cabo unas u otras pruebas diagnósticas. La gran mayoría de laboratorios de microbiología, pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, realizan y han realizado pruebas diagnósticas para la infección por SARS-CoV-2. El cultivo celular es una técnica muy laboriosa y, por lo general, se realiza en centros de referencia como el Centro Nacional de Microbiología. Para la realización de la serología existen pruebas comerciales automatizadas lo que facilita su uso en un gran número de laboratorios. No obstante, las técnicas más utilizadas para el diagnóstico no han sido ni el cultivo ni la serología sino la detección de antígenos mediante inmunocromatografía y la detección de material genético del virus mediante



técnicas de amplificación de ácidos nucleicos (TAAN) como la PCR. En cuanto a la base científica de todos estos métodos, son válidas las mismas referencias ya citadas previamente».

4. Mediante escrito registrado el 28 de abril de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la información recibida, pues «*no se le ha contestado a las cuestiones iniciales*». En un escrito anexo señala que, en relación con los informes de situación del COVID, solo se hace referencia a los últimos 5 informes y no a la totalidad, y que no considera correcto que se le facilite un enlace a la información pues lo que se interesa es *un documento legal, copiado y sellado autenticado y no la remisión a una página web*.

Asimismo, señala los puntos sobre los que considera que no ha recibido la oportuna información, que son los siguientes: (i) bases científicas de los test sobre COVID-19 (ii) nombres y cargos de los integrantes del grupo de trabajo que elaboraron los criterios y bases científicas de los mismos; (iii) test de prueba de reacción del antígeno; (iv) informes técnicos y científicos en los que se basaban los protocolos y actuaciones desarrolladas.

Finaliza este escrito manifestando una serie de consideraciones sobre la necesidad de que se hubiera aislado el virus. Señala que si esto no se lleva a cabo no puede haber ningún tipo de prueba de detección viable.

5. Con fecha 29 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 24 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«1.- Con fecha 21 de marzo de 2024, la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, notifica al interesado el inicio del procedimiento de derecho de acceso a la información, del escrito presentado el 21 de enero de 2024 en el registro del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Este escrito fue trasladado a la Dirección General de Salud Pública y Equidad en Salud, con fecha 14 de marzo de 2024, y que quedó registrado con el número de expediente 0001-00088355, dictándose resolución por este órgano directivo el 12

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



de abril de 2024. El interesado con fecha 28 de abril de 2024, interpone reclamación en dos escritos indicando que el contenido de dicha resolución no satisface sus pretensiones.

2.- En un primer momento, el reclamante indica que no se ha contestado “a las cuestiones iniciales”, por lo que le indicamos, que también se le ha notificado por parte de la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad, la remisión a la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, de la solicitud presentada para su resolución en la parte que es objeto de su competencia.

3.- Ante al escrito del reclamante, fechado el 28 de abril de 2024, esta Dirección General, se ratifica en la resolución dictada. Cumpliendo la ratio iuris de la norma, se ha dado información sobre los 672 informes emitidos diariamente en relación con la situación sobre la enfermedad por SARS-CoV-2 en España, sobre las pruebas de diagnóstico rápido y sobre la base científica de esta prueba y de los protocolos de actuación. Es cierto que se le traslada el enlace en el que puede obtener la documentación a la que se refiere, sin que el interesado haya manifestado, que nos conste, su voluntad de no relacionarse electrónicamente con la Administración».

Como prueba de lo afirmado en el punto segundo de las alegaciones, el Ministerio aporta la resolución de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (en adelante, AEMPS), de 25 de abril de 2024, dictada en relación con la parte de la solicitud de acceso que corresponde a su ámbito de competencias y en la que se acuerda conceder parcialmente el acceso a la información.

En particular, la AEMPS proporciona información sobre (i) el procedimiento de adquisición de vacunas (acuerdos de adquisición anticipada de la Comisión europea) y las empresas a las que se ha adquirido, (ii) las reacciones adversas identificadas para cada una de las vacunas frente a la COVID-19 autorizadas en España, cómo se obtiene esa información (notificación por profesionales, estudios específicos) y el lugar donde acceder a la información de todas las notificaciones registradas (base de datos FEDRA), (iii) el plan de vigilancia de la seguridad de las vacunas frente a la COVID-19 implementado por la AEMPS durante la pandemia e informes periódicos de seguridad publicados, así como (iv) diversa información sobre los problemas de salud detectados, los fallecimientos. Se deniega el acceso, en cambio, al contenido de los contratos con invocación de lo dispuesto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

6. El 28 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo sido entregada la



notificación el 10 de junio de 2024, según consta en certificado emitido por Correos.es, haya presentado observación alguna.

7. Constatado por este Consejo que no se había dado traslado al reclamante de toda la documentación que obraba en el expediente, se concedió un nuevo trámite de audiencia en el que, en concreto, se le envían los siguientes documentos: “88356_RESOLUCION TRANSPARENCIA 88356 firmada” y “88356_Anexo_1_v1_junio2023” (correspondiente a la resolución dictada por la AEMPS); constando su comparecencia a la notificación electrónica en fecha 19 de septiembre. Se remitió asimismo notificación postal, dada la manifestación expresa de la preferencia por este tipo de comunicaciones, siendo entregada en fecha 4 de octubre sin que, a fecha de la elaboración de esta resolución, haya presentado alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



“pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre diversos aspectos relacionados con la situación planteada por la crisis sanitaria que se produjo como consecuencia de la irrupción del virus denominado Covid19: en particular, contratos con empresas farmacéuticas para la adquisición de vacunas, datos epidemiológicos, así como informes técnicos y de investigación sobre tests de antígenos y vacunas.

Tal como ya se ha apuntado, el Ministerio requerido, una vez recibida la solicitud, la desdobló remitiendo una parte a la Dirección General de Salud Pública y Equidad en la Salud y otra parte a la AEMS. La mencionada Dirección General dictó resolución, de 12 de abril de 2024, en la que acuerda conceder la información solicitada que corresponde a su ámbito de competencias; señalando, sin embargo, el reclamante que se trata no solo de información inadecuada, sino incompleta.

En el trámite de alegaciones de este procedimiento la Dirección General de Sanidad y Equidad en la Salud señala que la parte de la información que no se ha proporcionado corresponde al ámbito de competencias de la AEMPS y aporta copia de la resolución que ha dictado aquélla en la que se concede un acceso parcial [en concreto, se informa sobre todos los aspectos relacionados con la campaña de vacunación puesta en marcha con motivo de la epidemia de Covid-19 y se facilita el enlace a la base de datos FEDRA en la que se informa de los «acontecimientos adversos» producidos por las vacunas que han sido registrados en la base de datos del Sistema Español de Farmacovigilancia de medicamentos de uso humano (SEFV-H), pero se deniega el acceso a los contratos concretos suscritos con las empresas].

Por lo que concierne a la información que la citada Dirección General ha facilitado en su resolución, subraya que se ha dado información sobre los 672 informes emitidos diariamente en relación con la situación sobre la enfermedad por SARS-CoV-2 en España, sobre las pruebas de diagnóstico rápido y sobre la base científica de esta prueba y de los protocolos de actuación; añadiendo que se ha facilitado a través de enlaces donde puede obtener la documentación «sin que el interesado haya



manifestado, que nos conste, su voluntad de no relacionarse electrónicamente con la Administración.»

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo 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».*

En este caso, si bien es cierto que el Ministerio de Sanidad dictó la resolución de la que trae causa este reclamación dentro del plazo máximo legalmente establecido [si se toma en consideración la fecha de entrada en el órgano competente para resolver (14 de marzo de 2024) y la fecha de la resolución (12 de abril de 2024)]; también lo es que la solicitud de acceso fue registrada en la unidad de transparencia del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en fecha 21 de enero de 2024, por lo que entre la fecha de la presentación de la solicitud y la fecha declarada de recepción en el órgano que resuelve han transcurrido casi dos meses, un plazo a todas luces desproporcionado para la tramitación de una solicitud dentro de un mismo ministerio e incompatible con el principio de eficacia que según el artículo 103 de la Constitución ha de regir la actuación de la Administración Pública.

A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».*

5. Sentado lo anterior, la resolución de esta reclamación ha de partir del hecho de que la solicitud de acceso fue dirigida al Ministerio de Sanidad en su conjunto, habiendo procedido, sin embargo, la unidad de información y transparencia competente a un fraccionamiento o desdoblamiento de la solicitud improcedente en la medida en que la AEMPS es una agencia adscrita al Ministerio. A este respecto tiene declarado este Consejo que, en los casos en los que la solicitud se dirige a un Ministerio, para considerar correctamente atendido el derecho de acceso, no basta con que la respuesta la proporcione un órgano, organismo o entidad de su estructura orgánica (o adscrito al mismo) limitándose a su esfera de competencias, sino que la resolución ha de contener una respuesta sobre el acceso solicitado que abarque al Ministerio en



su conjunto, incluidas por tanto las agencias adscritas. De lo contrario se podría frustrar la eficacia de la LTAIBG mediante el sencillo expediente de encomendar la resolución a un órgano en cuyo poder no obra la información.

Lo anterior habría de conducir a la estimación de la reclamación en la medida en que la resolución frente a la que se interpone la reclamación no da respuesta completa a la solicitud de acceso, sino únicamente a aquella parte que es competencia de la Dirección General de Sanidad. No obstante, no puede desconocerse que en este caso el desdoblamiento de la solicitud de acceso ha dado lugar a dos procedimientos diferenciados: el seguido ante la Dirección General de Sanidad, con número de expediente n.º 00001-00088355 (objeto de esta reclamación) y el seguido ante la AEMPS, con número de expediente n.º 00001-00088356 en el que también se ha dictado resolución (de concesión parcial) frente a la que el solicitante pudo interponer los recursos o reclamaciones que considerase pertinentes, sin que conste tal extremo. Es por ello que, atendiendo a estas circunstancias y al hecho de que el reclamante no ha realizado manifestación alguna en los dos trámites de audiencia que le han sido concedidos, este Consejo únicamente puede pronunciarse sobre la resolución dictada por la Dirección General de Sanidad y Equidad en la Salud en el primero de los dos procedimientos antes referenciados.

6. Acotado en estos términos el objeto de la reclamación y el ámbito de pronunciamiento de esta resolución, entiende este Consejo que la información facilitada en lo concerniente a los informes de incidencia, así como información referida a la base científica de los test de covid19 y los protocolos de actuación, resulta razonable y suficiente para conocer el modo de actuación y decisión de las Administraciones Públicas. Así, el Ministerio no solo ha informado de los diversos aspectos contenidos en la solicitud de acceso, sino que ha facilitado los enlaces que dirigen de forma concreta a la información solicitada tal como permite el artículo 22.3 LTAIBG en los casos en los que la información pretendida ha sido publicada, haciendo hincapié en que el interesado no manifestó objeción alguna en relacionarse electrónicamente con la Administración.

Por otro lado, atendiendo a los términos en los que el interesado formula su reclamación ante este Consejo, debe recordarse que, en virtud de la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, la pretensión de acceso a la información no puede modificarse con ocasión de la interposición de la reclamación (si no es para acotar su objeto), por lo que este Consejo no puede pronunciarse sobre aquellos aspectos no incluidos en la solicitud inicial, como ocurre en este caso respecto de los nombres y cargos de los integrantes del grupo de trabajo que elaboraron los criterios y bases científicas.



7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la desestimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1287 Fecha: 12/11/2024

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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