



Resolución 958 /2021

S/REF: 001-061117

N/REF: R-0958-2021 / 100-006050

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad/Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios

Información solicitada: Listado de donaciones de vacunas contra la Covid-19 por parte de España a través del mecanismo Covax.

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 30 de septiembre de 2021 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Solicito el listado de donaciones de vacunas contra la Covid-19 por parte de España a través del mecanismo Covax hasta la fecha de resolución de esta petición, con el siguiente detalle para cada donación: fecha de la donación, número de dosis donadas, fabricante o nombre comercial de las vacunas donadas, fecha de caducidad de las vacunas donadas, fecha de envío de las dosis a Covax así como a otras organizaciones multilaterales, la fecha de recepción por parte del país receptor, el coste total de la operación y la entidad que financia la operación. Además, solicito el número total de dosis comprometidas para donación a través de este mecanismo hasta la fecha de resolución”.

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

2. Mediante resolución de fecha 29 de octubre de 2021 la Agencia Española de Medicamentos y productos sanitarios contestó a la solicitante lo siguiente:

“(…)

La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios [AEMPS] resuelve CONCEDER parcialmente el acceso y, en consecuencia, informa de lo siguiente en relación a cada una de las cuestiones planteadas:

Fecha Donación	Fecha envío	País	Fabricante	Nº dosis
02/07/2021	02/08/2021	Perú	AstraZeneca	101.760
02/07/2021	03/08/2021	Nicaragua	AstraZeneca	97.920
15/07/2021	03/08/2021	Paraguay	AstraZeneca	253.440
02/07/2021	04/08/2021	Guatemala	AstraZeneca	188.160
02/07/2021	12/08/2021	Ecuador	AstraZeneca	101.760
24/07/2021	31/08/2021	Nicaragua	AstraZeneca	333.700
16/07/2021	02/09/2021	Costa Rica	AstraZeneca	69.600
02/07/2021	04/09/2021	Guatemala	AstraZeneca	13.440
16/07/2021	08/09/2021	Paraguay	AstraZeneca	43.200
13/08/2021	08/09/2021	Nicaragua	AstraZeneca	199.200
16/07/2021	09/09/2021	Paraguay	AstraZeneca	263.700
13/08/2021	10/09/2021	Colombia	AstraZeneca	453.600
13/08/2021	10/09/2021	Colombia	AstraZeneca	504.000
30/07/2021	13/09/2021	Jamaica	AstraZeneca	100.800
16/07/2021	14/09/2021	Guatemala	AstraZeneca	307.200
24/07/2021	16/09/2021	Bolivia	AstraZeneca	583.100
09/08/2021	16/09/2021	Honduras	AstraZeneca	180.000
20/08/2021	21/09/2021	Argentina	AstraZeneca	842.400
20/08/2021	21/09/2021	Paraguay	AstraZeneca	316.800
20/08/2021	22/09/2021	Nicaragua	AstraZeneca	499.200
01/10/2021	10/10/2021	Argentina	AstraZeneca	960.400
27/08/2021	14/10/2021	Guatemala	AstraZeneca	151.200
30/07/2021	22/10/2021	Peru	AstraZeneca	79.200

- **Fecha de caducidad de las vacunas donadas:** Se inadmite porque es información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración (Artículo 18. 1.c) de la Ley 19/2013).
- **Fecha de recepción por parte del país receptor:** Para más información al respecto, le remitimos a la página de PAHO (<https://www.paho.org/en/covax-americas>).

- **Coste total de la operación:** Debemos informarle que el coste total de la operación tiene carácter Confidencial.
- **Entidad que financia la operación:** Gobierno de España

Además, solicito el número total de dosis comprometidas para donación a través de este mecanismo hasta la fecha de resolución

Fabricante	Nº dosis
AstraZeneca	4.502.520
Janssen	9.820.070
Pfizer	7.002.450

3. Disconforme con la respuesta, la interesada mediante escrito registrado el 12 de noviembre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

“En la petición 001-061117 se solicitaba información relativa a la donación de vacunas contra la Covid-19 por parte de España a través del mecanismo Covax. Sin embargo, el Gobierno decidió solo responder parcialmente a la información solicitada y no incluyó los datos referentes a la “la fecha de caducidad de las vacunas donadas” y “el coste total de la operación”.

En relación a la fecha de caducidad de las vacunas donadas, la resolución de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) inadmite la cuestión, “porque es información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración (Artículo 18.1.c de la Ley 19/2013)”.

Sin embargo, según ese mismo artículo 18.1 de la Ley 19/2013 citado por la AEMPS, la inadmisión por alguno de los límites establecidos en dicha Ley debe estar motivada, cosa que no hace la AEMPS en su respuesta.

Sabemos que existe un exhaustivo registro de toda la información relativa a las vacunas contra la Covid-19 (tanto las adquiridas como las donadas por el Gobierno de España), y que precisamente la fecha de caducidad de las vacunas es un dato de máxima relevancia para la

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

salud pública y que, además, es un indicador clave para la donación de vacunas ya que no se pueden donar vacunas que hayan caducado.

Por tanto, si se obra en poder de esta información, reiteramos la petición de que se nos facilite la información solicitada. En caso contrario, reclamamos que se justifique debidamente por qué la divulgación de esta información precisa de tal acción de reelaboración que no sea posible ejercer el derecho de acceso a información pública y de gran interés para el conjunto de la sociedad en un contexto nacional e internacional de crisis sanitaria.

En relación al segundo aspecto de esta reclamación, relativo al coste total y costes subsidiarios de la operación, la AEMPS omite la respuesta al tratarse de información de “carácter confidencial”.

De nuevo, en su respuesta la AEMPS deniega conceder la información solicitada pero no justifica el motivo ni aplica ninguno de los límites de la Ley de Transparencia, ignorando así la parte del artículo 18 de la Ley de Transparencia en la que las inadmisiones a trámite deberán hacerse “mediante resolución motivada”.

Es decir, si aceptamos que no se conceda el acceso a una información con el simple argumento de que la administración lo considere “confidencial”, estaríamos aceptando la arbitrariedad como un argumento para denegar solicitudes de información ya que no existe mecanismo objetivo para determinar qué es y qué no es una información “confidencial”.

Solicitamos al Consejo de Transparencia que prevalezca el interés público de conocer los costes de las operaciones de donación de vacunas contra la Covid-19 por parte del Gobierno de España a través del mecanismo Covax frente al argumento de que es información confidencial sin acudir a ninguno de los límites de la Ley de Transparencia, que avala esta solicitud de información de indudable relevancia social”.

4. Con fecha 15 de noviembre de 2021, 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 30 de noviembre de 2021 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

“(…)

Esta Agencia considera, por un lado, que los argumentos referentes a “la fecha de caducidad de las vacunas donadas a través del mecanismo COVAX” deben ser ESTIMADOS, por lo que adjuntamos archivo en formato Excel en referencia a la información solicitada.

Por otro lado, en lo relativo “al coste total de la operación”, las alegaciones aducidas por la interesada deben ser DESESTIMADAS, ratificándonos en los argumentos alegados en la resolución.

La denegación parcial que se realiza en la resolución viene motivada por la aplicación de los límites de acceso a la información al amparo de las causas previstas en el artículo 14.1 h), j) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG), a saber: la limitación del derecho de acceso a la información cuando ello pueda afectar a los intereses económicos y comerciales, al secreto profesional y a la garantía de la confidencialidad en los procesos de toma de decisión.

En efecto, el conocimiento por terceros países del coste total de la operación supone revelar datos de índole económica afectantes al objeto de negocio, que podrían ser utilizados por otros países en perjuicio de la misma de cara a futuras operaciones. Al mismo tiempo, y por lo que hace a la necesaria confidencialidad y secreto de las decisiones administrativas, hay que tener en cuenta que una divulgación descontextualizada de la información relativa al contenido de las donaciones efectuadas, podría tener un serio impacto en la determinación de las condiciones en la formalización de este tipo de operaciones.

Por otro lado, el coste de adquisición de las vacunas está sujeto a confidencialidad, al ser parte de los Acuerdos de Adquisición Anticipada concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas. De acuerdo con las directrices de negociación establecidas en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19, hecho en Madrid el 20 de julio de 2020 (BOE núm. 211, de 05/08/2020), la Comisión Europea estableció un comité rector, que la asiste en la toma de decisiones sobre los Acuerdos de Adquisición que deben concluirse. El artículo 10 de las Reglas de Procedimiento del comité rector (“Rules of procedure of the Steering Board under the joint EU approach to COVID-19 vaccines procurement”), señala expresamente que los documentos presentados a los miembros del comité rector deberán ser tratados como confidenciales, y que los miembros del comité rector y su secretaría deben suscribir estrictas declaraciones de confidencialidad y mantener las obligaciones de confidencialidad establecidas en dicho artículo”.

5. Con fecha 2 de diciembre de 2021, el CTBG dio traslado de la respuesta dada por Ministerio de Sanidad a la reclamante a los efectos de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas, sin que hasta la fecha se hayan presentado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

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

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

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, la Administración proporciona la información solicitada a excepción del coste total de la operación.

La denegación viene motivada por la aplicación de los límites de acceso a la información al amparo de las causas previstas en el artículo 14.1 h), j) y k) de la LTAIBG, a saber, la limitación del derecho de acceso a la información cuando ello pueda afectar a los intereses económicos y comerciales, al secreto profesional y a la garantía de la confidencialidad en los procesos de toma de decisión, con particular incidencia en que los precios de las dosis de las vacunas está

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

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

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

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

sujeto a confidencialidad, al ser su coste parte de las cláusulas de confidencialidad de los Acuerdos de adquisición anticipada concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas.

En la valoración de la justificación proporcionada para denegar la información sobre el coste de la operación tiene un peso decisivo el hecho indubitado de que, con independencia del juicio que ello pueda merecer, los contratos firmados por la Comisión Europea están sujetos a un deber de confidencialidad. La propia Comisión lo pone de manifiesto en su web (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-COVID-19-vaccines-europeans/questions-and-answers-COVID-19-vaccination-eu_es#negotiations) cuando en el apartado relativo a negociaciones sobre vacunas en el ordinal 5 indica que *“Los contratos están protegidos por motivos de confidencialidad, lo cual está justificado por el carácter altamente competitivo de este mercado mundial. Con ello se pretende proteger las negociaciones sensibles y la información comercial, como la información financiera y los planes de desarrollo y producción. La divulgación de información comercial sensible también socavaría el proceso de licitación y podría tener consecuencias de gran alcance en la capacidad de la Comisión para llevar a cabo las tareas que se le atribuyen en los instrumentos jurídicos que constituyen la base de las negociaciones. Todas las empresas exigen que dicha información comercial sensible siga siendo confidencial entre las partes que firman el contrato (...)”*. A la vista de ello, la divulgación de los costes por parte del Estado español supondría una quiebra de dicha confidencialidad, por lo que ha de considerarse justificada la aplicación de los límites del artículo 14.1 LTAIBG invocados.

Por otra parte, debe tenerse presente que la Comisión Europea no es un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, según se desprende de su artículo 2 tal y como este Consejo ya tuvo ocasión de señalar en su Resolución 160/2021, por lo que no cabe remitir la solicitud a efectos de su examen y decisión sobre este punto.

En consecuencia, por las razones expuestas, se ha de desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios adscrita al MINISTERIO DE SANIDAD, de 29 de octubre de 2021.

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, 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-Administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>