



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 214/2021

**S/REF:** 001-052601

**N/REF:** R/0214/2021; 100-004978

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Convenio de venta de vacunas *Pfizer* al Principado de Andorra

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada solicitó 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), con fecha 21 de enero de 2021, la siguiente información:

*En relación a la venta de vacunas de Pfizer BioNTtech realizadas al Principado de Andorra solicito:*

*1.- Copia íntegra del convenio firmado con el Principado de Andorra para la realización de la venta y, en su caso, del expediente administrativo realizado.*

*2.- Documentación existente en el Ministerio relativa a las previsiones de ventas futuras al Principado de Andorra de más vacunas.*

No consta respuesta de la Administración.

---

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

2. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 5 de marzo de 2021, la interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*PRIMERO: Que en fecha 21 de enero de 2021, se solicitó información al Ministerio de Sanidad cuyo contenido adjuntamos a la presente denuncia.*

*SEGUNDO: Que transcurrido el plazo establecido desde el inicio del procedimiento, este organismo ha incumplido la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dado que no existe resolución expresa.*

*En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación*

3. Con fecha 16 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS lo siguiente:

*Con fecha 3 de febrero de 2021, esta solicitud se recibió en la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios [en adelante, AEMPS], fecha a partir de la cual se inicia el plazo de un mes para su resolución, de conformidad con lo previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG.*

*Una vez analizada la solicitud, la AEMPS CONCEDE el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida.*

*Se informa que, con fecha 15 de enero de 2021, el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España ha suscrito un convenio con el Ministerio de Salud del Principado de Andorra sobre la reventa de vacunas de BioNTech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARS-CoV-2. Este convenio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48.8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se ha publicado en el «Boletín Oficial del Estado».*

---

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

Este documento es accesible en la siguiente dirección electrónica:  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021784#:~:text=Con%20fecha%2015%20de%20enero,de%20SARS%2DCoV%2D2](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021784#:~:text=Con%20fecha%2015%20de%20enero,de%20SARS%2DCoV%2D2)

No existe otra documentación en este departamento sobre futuras previsiones de venta de vacunas al Principado de Andorra.

No obstante, en el caso de existir en algún órgano o unidad información de carácter auxiliar, de apoyo o en curso de elaboración sobre este asunto cabe recordar que la solicitud de acceso a ella debe ser inadmitida de acuerdo con las letras a) y b) del artículo 18.1 de la LTAIBG.

4. El 29 de marzo 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 del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión, las cuales tuvieron entrada el 8 de abril de 2021, con el siguiente contenido resumido:

*La respuesta, una vez más extemporánea de la Administración, contiene una remisión a una página web, que una vez más y son innumerables, no funciona.*

*El B.O.E solo ha publicado un extracto de dicho convenio por lo que se solicita copia íntegra del convenio firmado y que se produzca la remisión del mismo en formato digital, no una remisión genérica a una web inexistente.*

*En virtud de lo expuesto, entendemos que no se ha facilitado en su integridad la documentación solicitada por la administración por lo que solicitamos la estimación de la reclamación presentada.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>4</sup>, en conexión con 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>5</sup>, el Presidente de este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su

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

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, 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 que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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*".

3. Respecto al fondo de la cuestión debatida en la reclamación, recordemos que se solicita (i) copia íntegra del convenio firmado con el Principado de Andorra para la realización de la venta de vacunas de Pfizer BioNTech y, en su caso, del expediente administrativo realizado y (ii) la documentación existente en el Ministerio de Sanidad relativa a las previsiones de ventas futuras al Principado de Andorra de más vacunas.

Comenzando por esta esta segunda cuestión, la Administración ha manifestado expresamente que "[n]o existe otra documentación en este departamento sobre futuras previsiones de venta de vacunas al Principado de Andorra". Esta circunstancia, si tomamos en consideración el concepto legal de "información pública", anteriormente reproducido, que exige la concurrencia del requisito de que se trate de información existente en el momento de formularse la solicitud de acceso, nos conduce a desestimar la reclamación en este aspecto concreto, dado que no existe el objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública.

4. En cuanto atañe a la primera de las informaciones solicitadas, con carácter preliminar debemos formular dos consideraciones generales: (i) los convenios administrativos, así como los expedientes instruidos para su suscripción –artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público- no cabe duda alguna que se trata de información pública a los efectos de lo previsto en el artículo 13 LTAIBG; y (ii), en consecuencia, cualquier persona puede ejercitar el derecho constitucional de acceso a los

---

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

mismos al amparo de los artículos 12 y 13 LTAIBG, sin perjuicio que, asimismo, la propia LTAIBG, en su artículo 8.1.b), configura como una obligación de publicidad activa de las Administraciones Públicas, sin necesidad de formalizar una solicitud previa de acceso a la información, la publicación de la “relación de los convenios suscritos, con mención las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.”

En el caso que nos ocupa, la Administración ha entendido satisfecha la pretensión de acceso a la información pública planteada con la remisión al solicitante de un enlace al BOE, en el que indica que se encuentra publicado un resumen del contenido del convenio, aunque comprobado el citado enlace facilitado por la Administración en este caso se observa que no funciona correctamente, pues genera el siguiente mensaje: “Error: Identificador de documento incorrecto”. Además, no ha facilitado copia del convenio ni el expediente del mismo, y respecto a este último señala que los “contenidos de los convenios suscritos definitivamente por los sujetos obligados por la LTAIBG tienen, en todo o en parte, la condición de información auxiliar o de apoyo”.

En un sentido contrario a lo expuesto por la Administración, debemos comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la LTAIBG como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que “todas 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, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquellos 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, en la que sostiene que “Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) 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." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información."

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es "la condición auxiliar o de apoyo de la información", y no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada 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 así rotulados resulten siempre concernidos. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa 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.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG ("mediante resolución motivada") se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter "auxiliar o de apoyo" de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo expuesto, procede valorar si la motivación de la resolución del Ministerio requerido razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de las mencionadas características cualitativas en la información solicitada. Tal y como consta en los antecedentes, las razones aducidas para sustentar la negativa a conceder el acceso se concretan, simplemente, en la afirmación de que los “contenidos de los convenios suscritos definitivamente por los sujetos obligados por la LTAIBG tienen, en todo o en parte, la condición de información auxiliar o de apoyo”. Esta somera argumentación no resulta convincente. Como se ha expuesto, la aplicación de la causa de inadmisión no se puede hacer depender de la denominación o la calificación que el sujeto obligado haga de la información sino de su verdadera naturaleza. En este sentido, consideramos que no cabe atribuir la condición de meramente interna a documentos e informaciones como los solicitados que pretenden objetivar y valorar aspectos relevantes de la actuación administrativa y producen efectos jurídicos ad extra en los términos puestos de manifiesto por el reclamante y que no han sido refutados por el sujeto obligado, sobre todo si nos atenemos al Derecho positivo, concretado en el artículo 50, rubricado “Trámites preceptivos para la suscripción de convenios y sus efectos”, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En ningún caso, los contenidos de los convenios suscritos definitivamente por los sujetos obligados por la LTAIBG tienen, en todo o en parte, la condición de información auxiliar o de apoyo.

Por lo expuesto, la reclamación presentada debe ser estimada en este aspecto concreto.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR PARCIALMENTE** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE SANIDAD y en consecuencia,

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

- *Copia íntegra del convenio firmado con el Principado de Andorra para la realización de la venta y del expediente administrativo realizado, si este último existe.*

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones practicadas.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>7</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>8</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>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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