



## Resolución 272/2022

**S/REF:** 001-065142

**N/REF:** R/0299/2022; 100-006637

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS/MINISTERIO DE SANIDAD

**Información solicitada:** Coste económico de vacunas contra la Covid-19 desde el 30 de junio de 2021

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 27 de enero 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:

*“Al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y en vista de la precedente resolución del CTBG 608/2021 (solicitud original 001-057597), solicito el número total de vacunas contra la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se dé respuesta a esta petición de información pública, y el coste económico que ello ha supuesto. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por número de dosis, compañía y su coste económico en euros.”*

2. Mediante resolución de fecha 1 de marzo de 2022 la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) contestó al solicitante lo siguiente:

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

“(...)

La Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios [AEMPS] resuelve **CONCEDER** el acceso y, en consecuencia, a fecha de la solicitud informa que el número de dosis de vacunas adquirida es la siguiente:

<i>Lab. Titular</i>	<i>Nº Dosis</i>
PFIZER / BIONTECH	38.492.490
MODERNA	20.380.500
ASTRAZENECA	17.399.400
JANSSEN	10.027.700
<b>Total</b>	<b>86.300.090</b>

En relación a su solicitud de información sobre el coste económico de las vacunas le indicamos que el precio de adquisición de las mismas frente a la COVID-19 está sujeto a confidencialidad, al ser parte de los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas, según lo establecido en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19 (BOE núm. 211, de 05/08/2020).

De acuerdo con las directrices de negociación establecidas en dicho Acuerdo, la Comisión Europea estableció un Comité Rector (“Steering Board”), que la asiste en la toma de decisiones sobre los Acuerdos de Adquisición que deben concluirse. Las Reglas de Procedimiento del Comité Rector (Rules of procedure of the Steering Board under the joint EU approach to COVID-19 vaccines procurement), señalan expresamente que los documentos presentados a los miembros del Comité deben ser tratados como confidenciales, y que los miembros del Comité y su Secretaría deben suscribir estrictas declaraciones de confidencialidad y mantener las obligaciones de confidencialidad establecidas en dicho artículo.

(...)”

3. Mediante escrito registrado el 29 de marzo de 2022, el interesado interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

“Al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, y en vista de la precedente resolución del CTBG 608/2021 (solicitud original 001-057597) por la que, tras una reclamación ante el CTBG, la AEMPS concedió el acceso a la misma información que solicito, referida a un periodo anterior (hasta el 30 de junio de 2021), e informó tanto de las dosis de

---

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

*vacunas adquiridas como de su coste económico, reclamo: el coste económico del número total de vacunas contra la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se dé respuesta a esta reclamación. Ruego, así, que los datos se ofrezcan desglosados por número de dosis, compañía y su coste económico en euros.”*

4. Con fecha 29 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Sanidad al objeto de que se formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 8 de abril de 2022 se recibió respuesta de la AEMPS con el siguiente contenido:

*“(…)*

*Esta Agencia considera que 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 límite 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.*

*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 reventas efectuadas, podría tener un serio impacto en la determinación de las condiciones en la formalización de este tipo de contratos. Además, los precios de las dosis de las vacunas son parte de las cláusulas de confidencialidad de los contratos suscritos.*

*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.

Al tratarse el precio de venta el mismo que el de adquisición, es preciso manifestar que no se ha tratado de una compra pública de vacunas como ocurre con las vacunas de calendario; se ha tratado de una operación dentro del ámbito europeo que buscaba, además de garantizar un acceso equitativo a todos los Estados, generar la capacidad productiva en Europa que permita cubrir las necesidades de toda la población y las de otros países sin acceso a la cadena de producción. Dicha operación se ha efectuado antes de estar autorizadas las vacunas en un modelo de compartir riesgos con los desarrolladores, siendo después ampliado para cubrir hasta 2024 cualquier necesidad nueva que pueda surgir, tales como revacunar, niños, variantes, entre otras.

Por si fuera de su interés, sí que son públicos los acuerdos del consejo de ministros donde autorizan el gasto para los contratos de las vacunas, disponibles en el siguiente link: <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/index.aspx>”.

5. El 19 de abril de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. A la fecha de dictarse la presente resolución no se ha recibido alegación alguna.

## 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.

<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>

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 presente reclamación trae causa de una solicitud en relación con información sobre el número de vacunas frente a la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se dé respuesta a esta petición y su coste económico, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

El Ministerio requerido ha estimado parcialmente la solicitud. Por una parte, ha facilitado información sobre el número de vacunas adquiridas en el período de referencia, distribuidas por laboratorio. Y, por otra parte, ha desestimado la solicitud en lo relativo a conocer el coste económico de las mismas al considerar que el precio de adquisición de las vacunas está sujeto a confidencialidad, al ser parte de los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas, según lo establecido en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19. A mayor abundamiento, en fase de alegaciones considera de aplicación los límites contemplados en las letras h), j) y k) del artículo 14.1 LTAIBG.

Centrado en estos términos el objeto de la reclamación, corresponde valorar a continuación la conformidad con la LTAIBG de los límites invocados por la Administración en el presente supuesto. Para ello, 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

---

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

*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 [ECLI: ES:TS:2017:3530], 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 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».*

*«(...) ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, 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).

En el caso de los límites expresamente invocados por la Administración –artículo 14.1.h), j) y k)-, es preciso reiterar que 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 en párrafos anteriores, 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 caso, la Administración en sus alegaciones basa su decisión de aplicar los citados límites, en los siguientes motivos: (i) en que *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*; (ii) en cuanto a la necesaria confidencialidad y secreto de las decisiones administrativas, señala que *“una divulgación descontextualizada de la información relativa al contenido de las reventas efectuadas, podría tener un serio impacto en la determinación de las condiciones en la formalización de este tipo de contratos. Además, los precios de las dosis de las vacunas son parte de las cláusulas de confidencialidad de los contratos suscritos”*; y, finalmente, (iii) porque *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 este modo, continúa, el artículo 10 de las Reglas de Procedimiento del Comité Rector que asiste a la Comisión Europea en la compra de vacunas *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. Al tratarse el precio de venta el mismo que el de adquisición, es preciso manifestar que no se ha tratado de una compra pública de vacunas como ocurre con las vacunas de calendario; se ha tratado de una operación dentro del ámbito europeo que buscaba, además de garantizar un acceso equitativo a todos los Estados, generar la capacidad productiva en Europa que permita cubrir las necesidades de toda la población y las de otros países sin acceso a la cadena de producción. Dicha operación se ha efectuado antes de estar autorizadas las vacunas en un modelo de compartir riesgos con los desarrolladores, siendo después ampliado para cubrir hasta 2024 cualquier necesidad nueva que pueda surgir, tales como revacunar, niños, variantes, entre otras*.



A pesar de esta prolija argumentación, la Administración no ha justificado cuál es el concreto perjuicio que se produciría al facilitarse en este caso la información, máxime si tenemos en cuenta que los datos solicitados ya fueron facilitados en el inmediato precedente de esta reclamación. En concreto, se está haciendo referencia a la resolución R/0608/2021, de 12 de agosto de 2021, que tenía por objeto conocer el *Número total de vacunas contra la Covid-19 compradas hasta el día en que se dé respuesta a esta petición de información pública y coste económico que ello ha supuesto. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por fabricantes*. Esta resolución concluyó con el archivo de la reclamación al desistir de su pretensión el reclamante, precisamente porque la Administración facilitó la información solicitada sobre las dosis adquiridas hasta el 30 de junio de 2021, distribuidas por laboratorio y su coste. Como puede apreciarse, el objeto de la solicitud cuya denegación ha dado lugar a esta reclamación es el mismo con la única diferencia del periodo de tiempo sobre el que versa.

A la vista del precedente en el que la misma Administración consideró que publicar el coste de las vacunas no implicaba perjuicio alguno para los diferentes bienes jurídicos protegidos por los límites ahora invocados, no se puede considerar justificado el cambio de criterio adoptado sin motivar por qué en aquél caso se concedió la información y en el presente se deniega.

En consecuencia, la presente 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 AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS/MINISTERIO DE SANIDAD.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS/MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Coste del número total de vacunas contra la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se dé respuesta a esta petición de información pública. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por número de dosis, compañía y su coste económico en euros.*



**TERCERO: INSTAR** a la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS/ MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la citada información.

De acuerdo con el [artículo 23.1<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>