



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00088732

N/REF: 755/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: ██████████

Dirección: ██████████

Organismo: AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD.

Información solicitada: Ingresos de la AEMPS procedentes de la industria farmacéutica.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1056 Fecha: 19/09/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de marzo de 2024 el reclamante solicitó a la *Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS)/ 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:

«Una parte sustancial de los ingresos de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) procede de las empresas y laboratorios farmacéuticos. En relación con ello, solicito la siguiente información:

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



– Nombre de las empresas y laboratorios farmacéuticos que realizaron algún tipo de pago a la AEMPS en los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

– Cantidad total abonada.

– Desglose de dicha cantidad entre los distintos conceptos por los que se abonaron las tasas».

2. Mediante resolución de 25 de abril de 2024 la AEMPS manifiesta lo siguiente:

«A tenor del contenido de la solicitud, se resuelve por parte de la Dirección de esta Agencia, NO CONCEDER el acceso a la información solicitada en el ámbito de la AEMPS informando de lo siguiente:

La no concesión viene motivada por lo dispuesto en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se denegará la información contenida en aquellas solicitudes "c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración."

En cuanto a la información solicitada, cabe decir que, los ingresos realizados por la industria farmacéutica a la AEMPS, proceden exclusivamente del pago de las tasas establecidas, según lo dispuesto en el Título XI del Texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Asimismo, para poder suministrar la información solicitada, se tendría que llevar a cabo una compleja reelaboración por parte del servicio de tasas y contabilidad de la Agencia, puesto que se trata de una serie de datos que no constan en un solo archivo o expediente del que poder extraerlos. Habría que hacer uso y búsqueda manual de gran cantidad de información y documentación archivada en diferentes expedientes correspondientes a todas las empresas y laboratorios farmacéuticos que han hecho cualquier tipo de pago durante esos tres años.

Entendemos, por tanto, que para facilitar la información solicitada habría que analizar cada expediente correspondiente a cada una de las tasas abonadas desde el año 2020 hasta el año 2022 y extraer la información detallada que se pide, todo ello manualmente.

Es decir, para dar respuesta a lo pedido con todos los datos y con ese nivel de detalle habría que llevar a cabo diversas operaciones para extraer, ordenar y separar la información, y posteriormente clasificarla de un volumen enorme de expedientes.



Es más, nuestro criterio viene respaldado por la reciente Resolución del CTBG 2024-0322, basada en esa necesidad de reelaboración para poder proporcionar una respuesta acerca de los más de 8000 expedientes solicitados en el marco de problemas de suministros de medicamentos. El CTBG, en esta resolución, se reafirma en su posición mantenida en el Criterio Interpretativo 7/215, puesto que deja constancia de que la acción de reelaboración se refiere “a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama. (...). Para dar respuesta a lo pedido con todos los datos y con ese nivel de detalle habría que llevar a cabo diversas operaciones para extraer, ordenar y separar la información, posteriormente clasificarla y sistematizarla. (...)

A todo ello, cabe recordar que también señala que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.”

Podemos también hacer mención al criterio jurisprudencial seguido por el Tribunal Supremo, materializado en Sentencia 359/2022, de 31 de enero, de la Audiencia Nacional, en cuyo fundamento tercero, y en base a la inadmisión de las solicitudes por criterios de reelaboración del art.18.1 c), “debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico”».

3. Mediante escrito registrado el 29 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La AEMPS deniega el acceso a la información al considerar que estamos ante un supuesto de "reelaboración de la información" regulado por el art.18 de la LTAIBG. Esta interpretación es completamente incierta. En realidad, los datos que se solicitan figuran en el Plan de Contabilidad que obligatoriamente debe llevar la AEMPS, tal y como consta en el artículo 52 del RD 1275/2011, de 16 de septiembre, por el que se crea la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y se aprueba su Estatuto. La AEMPS no tiene que "volver a elaborar" ninguna información, sino simplemente extraerla de su Plan de Contabilidad. Tampoco tiene que "elaborar expresamente" los datos para dar la respuesta, ya que está obligada por ley a llevar una contabilidad estricta donde ya figuran.

Desde luego no es necesario que utilice "diversas fuentes de información", con el Plan de Contabilidad es suficiente. Y parece indudable que dicho organismo dispone de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, que muy resumidamente son un ordenador y un archivo de Excel. Por tanto, de acuerdo con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia no estamos ante un supuesto de reelaboración. El análisis de la jurisprudencia permite llegar a idéntica conclusión».

A esta instancia se acompaña escrito dando apoyo a la anterior argumentación con explicación de las operaciones que deben llevarse a cabo para facilitar la información solicitada, se invoca el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del Consejo para descartar que la solicitud de información planteada encaje en el supuesto de reelaboración y se recoge una amplia jurisprudencia sobre esta materia.

4. Con fecha 30 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio de Sanidad 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 considere pertinentes. El 10 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de la AEMPS en el que se señala lo siguiente:

«En relación al nombre de las empresas y laboratorios farmacéuticos que realizaron algún tipo de pago a la AEMPS, esta Agencia se ratifica en la argumentación dada en la resolución, ya que en la aplicación de base de datos de los cuales se ha tenido

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



que extraer la información de manera ordenada (no del Plan de Contabilidad como señala el reclamante), únicamente aparece la información del número de cliente asociado a la tasa pagada.

Una vez habiendo constatado que nos era imposible proporcionar la información con los datos identificativos de las empresas de la base de datos, hemos procedido a extraer la información de la manera que se adecue más a lo solicitado, la cual se encuentra incluida en el archivo Excel que se adjunta a este escrito de alegaciones».

En el cuadro EXCEL aportado figuran las siguientes columnas: número del cliente, epígrafe de la tasa, descripción de la tasa (por ejemplo, por medicamento tradicional a base de plantas ya autorizado, por procedimiento de modificación de la autorización de medicamentos de uso humano de importancia mayor o por procedimiento de autorización de ensayo clínico) y, finalmente, su importe para los años 2020, 2021 y 2022.

5. El 13 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 16 de mayo de 2024 en el que señala lo siguiente:

«(...) Si la primera disculpa sobre la “búsqueda manual” entre miles de expedientes era una tomadura de pelo, por describirlo con una expresión coloquial, esta nueva ocurrencia no se queda atrás. No creo que exista ninguna empresa u organismo en España que tenga completamente disociados los números de clientes y el nombre de dichos clientes.

(...) la AEMPS tiene desde obligaciones de información a la Agencia Tributaria (¿acaso no presenta el Modelo 347?) hasta unas normas de aplicación del Plan de Contabilidad Pública. Y todo ello requiere tener identificados los clientes. Además del sentido común, claro, que lleva a que en las bases de datos como la solicitada, en una columna conste el número de cliente y en la columna de al lado el nombre del cliente.

(...) Me reafirmo en todos los Fundamentos de Derecho incluidos en la reclamación presentada ante el CTBG.

(...) En el Excel aportado por la AEMPS, en la columna con el número de cliente, hay múltiples celdas vacías. Todo parece indicar que las celdas vacías que están debajo de un número de cliente son entradas que también pertenecen a este. Pero, en todo caso, solicito a la CTBG que en su resolución pida expresamente a la AEMPS que aporte la información pública solicitada y lo haga de forma que no pueda haber



ninguna duda sobre la correcta interpretación de la misma y la identidad de la empresa que realiza cada pago».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre los

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>



ingresos, procedentes de las empresas y laboratorios farmacéuticos, que tiene la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS).

La AEMPS inadmite la solicitud con base en lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar que la misma viene referida a información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

Posteriormente, en el trámite de alegaciones, tras la presentación de la reclamación, se reafirma en lo argumentado en la resolución inicial, pero se proporciona un archivo Excel en el que se facilita la información sobre los pagos efectuados por empresas farmacéuticas, organizada en las siguientes columnas: número del cliente, epígrafe de la tasa, descripción de la tasa y, finalmente, su importe para los años 2020, 2021 y 2022.

4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, procede verificar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*.



Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información *voluminosa*-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso, si bien en la resolución inicial sobre la solicitud de acceso se acordó la inadmisión total en aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, en el trámite de alegaciones de este procedimiento la AEMPS aporta gran parte de lo pretendido (número de cliente, número de tasa, descripción del hecho que motiva su percepción y cuantía anual para las anualidades solicitadas). De lo anterior se desprende con evidencia que la entrega de la información sobre los pagos recibidos en la AEMPS no requería de una tarea previa de reelaboración en los términos señalados por la jurisprudencia transcrita, sino de una mera *reelaboración básica*.

Sentado lo anterior, el objeto de la reclamación se circunscribe ahora, tal como manifiesta el reclamante en el trámite de audiencia, a la identificación de las concretas empresas y laboratorios que han realizado el pago de las tasas, pues en la información suministrada únicamente consta un número de cliente. Sobre este particular, la AEMPS *«se ratifica en la argumentación dada en la resolución, ya que en la aplicación de base de datos de los cuales se ha tenido que extraer la información de manera ordenada (no del Plan de Contabilidad como señala el reclamante), únicamente aparece la información del número de cliente asociado a la tasa pagada.»* No obstante, tal argumentación no resulta suficiente para fundar la denegación del acceso pues, con independencia de que ese nombre se encuentre o no en la base de datos de la que se ha extraído la información ya facilitada, resulta evidente que el dato de *número de cliente* identifica a una determinada empresa o laboratorio y que el cruce o combinación de ambos datos no supone más que la realización de una operación de reelaboración básica, no incluida en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación a fin de que se complete la información proporcionada al reclamante en el trámite de alegaciones con la identificación de las empresas y laboratorios a las que corresponden los números asignados en la columna de clientes, facilitando la información solicitada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD.

SEGUNDO: INSTAR a la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico 6 de esta resolución, la siguiente información:

Nombre de las empresas y laboratorios farmacéuticos que realizaron algún tipo de pago a la AEMPS en los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

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

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 octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>