



Resolución 121/2022

S/REF: 001-065414

N/REF: R/0209/2022; 100-006500

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad

Información solicitada: Contrato medicamento Paxlovid contra la covid-19

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 2 de febrero 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](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

El presidente Pedro Sánchez anunció el pasado 10 de enero la firma de un acuerdo bilateral con Pfizer para la compra de 344.000 tratamientos completos de Paxlovid, el nuevo medicamento. A esa adquisición ha vuelto hacer referencia la ministra Carolina Darias en el pleno extraordinario del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS) celebrado el 12 de enero.

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

Ruego que se facilite copia del contrato, convenio, acuerdo (o cualquier otra denominación que tenga este documento mercantil) firmado con la compañía Pfizer sobre la citada compra, en el que se detalle importe, número de unidades, plazo de entrega y el resto de condiciones pactadas por ambas partes.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante la falta de respuesta, mediante escrito registrado el 3 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente contenido:

(...) Ha pasado más de un mes y no he recibido respuesta, por lo que entiendo que Sanidad ha desestimado mi petición por la vía del silencio administrativo. Ruego al CTBG que se declare competente, admita a trámite esta reclamación y dicte resolución estimatoria al tratarse de una información pública que entronca plenamente con el espíritu de la Ley de transparencia y que no está alcanzada por límite al acceso alguno ni por ninguna de las causas denegatorias que prevé la norma.

3. Con fecha 4 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que formularan las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en fecha 11 de marzo de 2022 la DIRECCIÓN GENERAL DE CARTERA COMÚN DE SERVICIOS DEL SNS Y FARMACIA manifestó lo siguiente:

Este Centro Directivo se remite a la contestación que se ha proporcionado al interesado mediante resolución de esta misma fecha, cuya copia se adjunta, que entendemos cumple plenamente con la solicitud de información formulada, por lo que solicitamos la desestimación de la reclamación ante ese Consejo de Transparencia.

4. Mediante la citada Resolución de 4 de marzo de 2022, la DIRECCIÓN GENERAL DE CARTERA COMÚN DE SERVICIOS DEL SNS Y FARMACIA contestó al solicitante lo siguiente:

No es posible conceder el acceso a la información solicitada pues, se trata de un contrato privado que todavía no se encuentra firmado, existiendo únicamente un protocolo de intenciones que está siendo objeto en este momento de negociación por las partes.

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

El 15 de marzo de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante, a fin de que manifestase lo que estimara pertinente. Mediante escrito de entrada 17 de marzo de 2022, el solicitante realizó las siguientes manifestaciones:

La Administración sostiene que no puede facilitar el contrato con el laboratorio porque no se ha firmado. Bien. Pero reconoce que existe un protocolo de intenciones, documento en el que se habrá basado Pedro Sánchez para dar detalles de la compra del nuevo fármaco contra la covid-19. En la petición se hacía constar que se requería cualquier documento relativo a dicha adquisición, por lo que no veo motivo para que no se proporcione dicho protocolo de intenciones. Desde luego no creo que ese tipo de documento pueda tener la consideración de nota o material auxiliar cuando el propio jefe del Ejecutivo ha anunciado públicamente la compra de este medicamento. Si lo ha anunciado es porque ya hay un acuerdo, por mucho que se tenga que perfilar en el documento definitivo. (...)

Lo que no aclara Sanidad en sus alegaciones es si dicho contrato se ha firmado ya, atendiendo al tiempo transcurrido desde que se presentó la solicitud de acceso a la información pública. Por todo lo expuesto, ruego al CTBG que continúe adelante con la tramitación de este expediente y dicte resolución estimatoria.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, 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*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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, 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 por la ley, 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. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *"La 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 el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. 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"*.

4. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al contrato, convenio, acuerdo (o cualquier otra denominación que tenga este documento mercantil) firmado con la compañía Pfizer sobre la compra del medicamento contra la covid-19, Paxlovid, detallando importe, número de unidades, plazo de entrega y el resto de condiciones pactadas.

La Dirección General de Cartera Común de Servicios del SNS y Farmacia requerida ha informado en su resolución que *no es posible conceder el acceso a la información solicitada pues, se trata de un contrato privado que todavía no se encuentra firmado, existiendo*

únicamente un protocolo de intenciones que está siendo objeto en este momento de negociación por las partes.

No obstante, la citada respuesta por parte de la Administración, el reclamante considera que en su petición se hacía constar *que se requería cualquier documento relativo a dicha adquisición, por lo que no veo motivo para que no se proporcione dicho protocolo de intenciones, que no tendría la consideración de nota o material auxiliar cuando el propio jefe del Ejecutivo ha anunciado públicamente la compra de este medicamento.*

5. Centrado el objeto de la reclamación en los términos indicados, con carácter previo conviene señalar que el denominado por la Administración “Protocolo de Intenciones” o Carta de Intenciones, que nace de la libertad de pactos que se contempla en el artículo 1.255 del Código Civil, se puede definir, con carácter general, como los acuerdos de intenciones que se originan en la fase de negociación de un futuro contrato, y que, normalmente, incorporan la declaración de compromiso o intención de negociar, delimitan los puntos sobre los que alcanzar un acuerdo, fijan los eventuales pactos alcanzados y las bases de la negociación futura, y reglas y calendario para la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe estimar la reclamación sobre la base de la afirmación del reclamante de que *“se requería cualquier documento relativo a dicha adquisición”,* pues la solicitud de información no se refería a esta posible fase previa de la negociación sino al *contrato, convenio, acuerdo (o cualquier otra denominación que tenga este documento mercantil).* No se solicitó, por tanto, información sobre la fase de negociación, sino el documento definitivo en el que constase el *importe, número de unidades, plazo de entrega y el resto de condiciones pactadas,* que, dada la naturaleza del citado “Protocolo de Intenciones” –que según se desprende de la información facilitada por el Ministerio tampoco está finalizado- no tiene por qué constar toda y en todo caso no tiene que ser la que definitivamente conste en el contrato.

A la vista de ello, se ha de recordar que, como este Consejo ha expuesto en varias ocasiones, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG no permite al reclamante ampliar o alterar en esta fase el contenido de su solicitud de acceso, salvo cuando acote su alcance a una parte de lo pedido inicialmente. Consecuentemente, el CTBG ha de circunscribir su examen al objeto determinado en la solicitud originaria, sin poder extender su pronunciamiento a nuevas informaciones sobre las que el órgano cuya decisión ahora se revisa no ha tenido ocasión de decidir en la resolución impugnada.

6. Como quiera que el Ministerio de Sanidad ha manifestado que *no es posible conceder el acceso a la información solicitada pues, se trata de un contrato privado que todavía no se encuentra firmado*, y el artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, por lo que, la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho. Cuando esta esencial condición previa no concurre, como acontece en este caso, no existe objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho.

Con independencia de ello, como se ha puesto de relieve en los antecedentes de esta resolución, la respuesta se ha facilitado fuera del plazo concedido al efecto por la LTAIBG y una vez presentada reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que debe reconocerse, por un lado, el derecho del interesado a obtener respuesta en plazo y, por otro, tener en cuenta el hecho de que la misma ha sido proporcionada, si bien una vez presentada la reclamación prevista en el artículo 24 de la LTAIBG.

En consecuencia, al igual que en otros casos similares, la presente reclamación ha de ser estimada por motivos formales.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** las reclamaciones presentadas por [REDACTED], con entrada el 3 de marzo de 2022, frente al MINISTERIO DE SANIDAD, sin más trámites.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>