



## Resolución 516/2021

**S/REF:** 001-056286

**N/REF:** R/0516/2021; 100-005402

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Donación de millones de vacunas a Iberoamérica

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la interesada, 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 27 de abril de 2021, solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD la siguiente información:

*En relación a las manifestaciones del Presidente del Gobierno relativas a que España donará 7,5 millones de vacunas a Iberoamérica, realizado en la cumbre Iberoamericana, SOLICITO:*

*1.- Documentación, cualquiera que sea su formato, donde conste la previsión de las vacunas que donará España, antes de completar la vacunación de su población, y con cargo a qué previsión de entregas de la UE se va a realizar.*

*2.- Copia de los estudios, informes o cualquier otra documentación, cualquiera que sea su formato u origen, que avalen la disponibilidad de vacunas en España para hacer frente al compromiso del Presidente del Gobierno de donación de 7,5 millones de vacunas.*

---

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

3.- Conforme al calendario de vacunación o a la estrategia impuesta desde el Gobierno, grupos de población que verán retrasada su vacunación por las donaciones de vacunas recibidas de la UE.

4.- Informes, y copia de los mismos, remitidos a los Presidentes de las CCAA o entregados en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de España relativos a la donación de las vacunas por el Gobierno de España.

2. Mediante resolución de fecha 25 de mayo de 2021, el MINISTERIO DE SANIDAD contestó a la solicitante lo siguiente:

*El 28 de abril de 2021, esta solicitud se recibió en el Gabinete de la Ministra de Sanidad, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.*

*El 21 de abril de 2021, en el marco de la Reunión Plenaria de la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, tuvo lugar la intervención del Presidente del Gobierno español, D. Pedro Sánchez Pérez Castejón, intervención que puede consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2021/prsp21042021.aspx>*

*Con posterioridad, el Presidente del Gobierno compareció ante los medios de comunicación que puede consultarse en: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/intervenciones/Paginas/2021/prsp2142021.aspx>*

*En ambas, el Presidente del Gobierno realiza el anuncio de la donación a que alude la solicitante.*

*La donación de las vacunas anunciada por el Presidente del Gobierno se incardina pues en el mecanismo COVAX. COVAX es el pilar de vacunas del ACT-A (“Acelerador para el Acceso a Herramientas contra la Covid-19”), principal mecanismo internacional de respuesta a la pandemia del COVID-19, una iniciativa de la que España ha sido impulsora desde el inicio y que se sustenta sobre los pilares de prevención, diagnóstico y tratamiento, más el refuerzo transversal de los sistemas de salud.*

*El objetivo de COVAX es alcanzar 2.000 millones de dosis a finales de 2021, cifra mínima considerada para personal sanitario y personas más vulnerables de todos los países del mundo.*

*En relación con la solicitud en concreto, punto por punto, procede lo siguiente:*

*En relación con los ordinales 1 y 2 de la solicitud, como la propia solicitante indica, se trataría de documentos recogiendo previsiones, es decir, de mera preparación de la donación y de*

realización de estimaciones internas, por lo que procede denegar el acceso a los mismos en aplicación de los puntos A y B del punto 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En este mismo sentido, el Criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende incluido en dicho punto B del artículo 18.1 las solicitudes de información “cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final” y “cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento”. Los documentos elaborados en la materia son meramente preparatorios de la donación en tanto se llega al objetivo expresado del 50% de la población vacunada, conteniendo previsiones que, en el actual contexto de producción y distribución de vacunas, tienen un carácter modificable.

En relación con el ordinal 3 de la solicitud, se informa que la donación expresada por el Presidente del Gobierno será gradual una vez alcanzado el porcentaje de cobertura de vacunación en España anteriormente expresado, es decir, que no habrá un único acto de donación por la cantidad comprometida sino que se realizará en momentos sucesivos, de modo acompasado con las necesidades de la administración de vacunas en la ciudadanía española.

En relación con el ordinal 4, no se han remitido informes sobre la materia a los presidentes de Comunidades Autónomas ni se han entregado en el Consejo Interterritorial del SNS.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 28 de mayo 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:

*Que por medio del presente interpongo reclamación contra MINISTERIO DE SANIDAD, con fundamento en los siguientes hechos:*

*PRIMERO: Que en fecha 27 de abril de 2021, se solicitó información al director del CCAES cuyo contenido adjuntamos a la presente reclamación, EXPEDIENTE 001-56286.*

*SEGUNDO: Que hemos recibido respuesta del Ministerio de Sanidad que solo responde a una parte de lo solicitado.*

*En primer lugar “deniega” los puntos 1 y 2 solicitados al tratarse de documentación preliminar. Literalmente dice que “como la propia solicitante indica se trata de un documento recogiendo previsiones, es decir, de mera preparación de la donación”. Sin lugar a dudas un documento que cuantifica ya el número de donaciones no puede considerarse un documento*

---

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

*preliminar y máxime cuando el propio Presidente del Gobierno lo publicita, por lo que es ajustado al texto y al espíritu de la LTAIBG el conocer los motivos que llevan a nuestros dirigentes a la toma de decisiones, como es en el presente caso, la donación de 7,5 millones de vacunas. No es lo mismo una previsión que una preparación como confunde el Ministerio. Existiendo el documento, siendo fundamento de una toma de decisión pública y como tal anunciada y decidida, procede su entrega.*

*Concluimos por tanto que no ha sido facilitada la información requerida y deben entregarse los puntos 1 y 2 de la solicitud.*

*En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO 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.*

4. Con fecha 31 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando el Ministerio, el 17 de junio de 2021, lo siguiente:

*La fundamentación de este gabinete para no dar acceso a la documentación solicitada se basó tanto en el apartado a) como en el b) del punto 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*En este sentido, el apartado a) del punto 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013 establece como causa de inadmisión la de la solicitud que se refiera a “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”. La documentación solicitada, esto es, en lo tocante al punto 1 la “Documentación, cualquiera que sea su formato, donde conste la previsión de las vacunas que donará España, antes de completar la vacunación de su población, y con cargo a qué previsión de entregas de la UE se va a realizar”, y en lo tocante al punto 2 de la solicitud, “Copia de los estudios, informes o cualquier otra documentación, cualquiera que sea su formato u origen, que avalen la disponibilidad de vacunas en España para hacer frente al compromiso del Presidente del Gobierno de donación de 7,5 millones de vacunas” está ciertamente en curso de elaboración y constante revisión, incardinada en la marcha del mecanismo COVAX, de modo que las declaraciones del Presidente del Gobierno en las que la solicitante fundamenta su pretensión son, como ella misma asegura, una previsión donde es ya perfectamente confirmable que España realizará una donación de vacunas al menos por la cuantía de dosis anunciada, pero ello no obsta a que tengan un carácter preliminar pues se*

confirmará en un momento posterior la cuantía final exacta y cuáles de las dosis recibidas serán objeto de donación.

Por ese mismo motivo, la documentación referida a la donación se encuentra también incurso en la causa de inadmisión del apartado b) del punto 1 del artículo 18 de la Ley 19/2013 (solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas). El criterio interpretativo 6/2015 del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye que una información es auxiliar o de apoyo cuando concurra sobre la misma la circunstancia de que lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. Pues bien, preliminarmente, se ha podido asegurar que la donación alcanzará al menos la cuantía expresada por el Presidente del Gobierno, pero ni dicha cuantía es definitiva ni la documentación que la sustenta es final por cuanto sólo podrá ser final cuando se confirme la cuantía definitiva.

Dar acceso a dicha documentación, en suma, supondría dar publicidad a información que adolecería de una visión sesgada de la realidad, en tanto en cuanto con plena seguridad no es definitiva, y variará conforme se concrete la cuantía de vacunas que se donen, dependiente igualmente de la de vacunas que se reciban.

Es por ello por lo que este Gabinete se mantiene en su decisión de inadmitir la solicitud y presenta las presentes alegaciones, solicitando se desestime la reclamación del solicitante.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</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>4</sup>, el Presidente de este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su 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>5</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

<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&tn=1&p=20181206#a12>

*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. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita información sobre la donación de 7,5 millones de vacunas a Iberoamérica, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El Ministerio de Sanidad concede un acceso parcial, denegando el acceso a la documentación donde conste la previsión de las vacunas que donará España y a la copia de los estudios, informes o cualquier otra documentación, cualquiera que sea su formato u origen, que avalen la disponibilidad de vacunas en España para hacer frente al compromiso del Presidente del Gobierno de donación de 7,5 millones de vacunas.

El Ministerio basa la denegación en que resultan de aplicación las causas de inadmisión del artículo 18.1, apartados a) información que esté en curso de elaboración o de publicación general y b) información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. A su juicio, invocando el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entiende incluido en dicho punto b) del artículo 18.1 las solicitudes de información *"cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final"* y cuando *"la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento"*.

Debemos distinguir, primeramente, si alguna de la documentación que solicita la reclamante debe considerarse, en todo o en parte, como auxiliar o de apoyo. Para ello, tenemos que diferenciar entre documentos que atienden a meras previsiones –como las denomina el Ministerio- y los estudios o informes sobre disponibilidad de las vacunas.

Entendemos que, efectivamente, conforme a lo indicado por el Ministerio, la información solicitada relativa a la previsión de las vacunas que donará España antes de completar la vacunación autóctona y la partida presupuestaria en que se incluirá, de existir, se encuentra en documentos *"meramente preparatorios de la donación en tanto se llega al objetivo"*

*expresado del 50% de la población vacunada, conteniendo previsiones que, en el actual contexto de producción y distribución de vacunas, tienen un carácter modificable". Se trata, por tanto, de información que tiene el carácter auxiliar o de apoyo a la decisión que finalmente se ha de tomar la cual, previsiblemente, será de conocimiento público.*

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 es "la condición de información auxiliar o de apoyo" y no la denominación del soporte la que permite aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1. b), siendo la relación enunciada en el precepto ("notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos") meramente ejemplificativa. A partir de ello, el CTBG considera que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo 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 la califica para la correcta aplicación de la causa de inadmisión que nos ocupa, 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.

A juicio de este Consejo, aplicado lo indicado anteriormente al presente caso se ha de admitir que los documentos ahora solicitados tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, porque están destinados a servir de base a una decisión final aun por adoptar.

A mayor abundamiento, en atención a la definición del concepto de información pública contemplado en el artículo 13 de la LTAIBG, debemos recordar que no goza de esta condición la solicitud de información sobre actos de futuro, es decir, aquellos que tendrán o podrán tener lugar en fechas posteriores a la actual, sino los referidos a contenidos o documentos en poder del sujeto requerido en el momento en que se solicitan.

En el caso que nos ocupa, las previsiones sobre vacunas y su entrega se refieren inequívocamente a este tipo de actos, por lo que no constituyen información concreta ya elaborada.

Todos estos motivos determinan que la reclamación debe ser desestimada en este apartado.

4. Distinta conclusión debe alcanzarse respecto de la petición de *“los estudios o informes que avalen la disponibilidad de vacunas en España para hacer frente al compromiso del Presidente del Gobierno de donación de 7,5 millones de vacunas”*, extremo sobre el que el Departamento ministerial no se ha pronunciado.

En el caso de que tales estudios e informes existan, constituyen información pública en el sentido del artículo 13 de la LTAIBG antes expuesto y, dado el indiscutible interés público de su conocimiento se debe reconocer a la reclamante el derecho de acceso a los mismos.

En conclusión, dado que el órgano requerido no ha negado su existencia, procede estimar la presente reclamación en relación con este concreto punto con el fin de que, de existir, se facilite el acceso a los mismos o, en el supuesto de que no se hayan elaborado u obtenido, se comunique expresamente a la reclamante su inexistencia.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha 25 de mayo de 2021.

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

- *Copia de los estudios o informes, cualquiera que sea su formato u origen, que avalen la disponibilidad de vacunas en España para hacer frente al compromiso del Presidente del Gobierno de donación de 7,5 millones de vacunas.*



Si el Ministerio no hubiese elaborado u obtenido ningún estudio o informe sobre este asunto, deberá comunicarse expresamente a la reclamante su inexistencia.

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</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>7</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>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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

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