



Resolución 832/2021

S/REF: 001-057359

N/REF: R/0832/2021; 100-005859

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Sanidad/AEMPS

Información solicitada: Convenios y acuerdo de reventa y donación de vacunas

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 26 de mayo de 2021 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:

Solicito una copia del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra, sobre la reventa de vacunas de Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARSCoV- 2. Una copia de todo el convenio completo y no el extracto que se publicó en el BOE.

Del mismo modo, solicito que se me indique en un listado todos y cada uno de los acuerdos y/o convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a

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

otros países y que se me indique si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca de la vacuna contra el coronavirus, el país con el que se ha llegado al acuerdo y/o convenio y cuánto van a pagar al Gobierno de España desde el otro país.

Solicito, además, para todos y cada uno de los acuerdos o convenios una copia exacta de los mismos.

2. Mediante Resolución de 30 de septiembre de 2021, la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS (MINISTERIO DE SANIDAD) contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 26 de mayo de 2021, tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Sanidad su solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTBG), solicitud que quedó registrada con el número 001-057359.

En la misma fecha, 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 LTBG.

(...)

Una vez analizada la solicitud, la AEMPS resuelve CONCEDER parcialmente la información solicitada y, en consecuencia, informa de lo siguiente:

Con respecto a la copia del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra se deniega el acceso a la información interesada en aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1 c) y k) de la LTBG, por entender que la divulgación del texto completo del Convenio con Andorra puede vulnerar la obligación de secreto requerido en los procesos de toma de decisión, y afectar al superior interés de protección de las relaciones exteriores, habida cuenta de que se trata de documentos en cuya producción se da la intervención de un tercer país.

Idénticos motivos llevan a desestimar la petición de acceso a los documentos que formalicen otros acuerdos de cesión de vacunas a terceros países, sea cual fuere la índole de la transacción realizada.

Se accede, no obstante, a facilitar la información en relación al número de dosis en lo que se refiere a reventas entregadas a fecha de la solicitud:

Pfizer

País Nº dosis

Andorra 13.650

Asimismo, se informa que a fecha de la solicitud no se había realizado ninguna donación a otros países.

No obstante, en el siguiente link puede consultar de manera actualizada el número de dosis de vacunas donadas: <https://www.paho.org/en/covax-america>

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

(...) Hay que tener en cuenta todos estos criterios. La AEMPS no explica ni argumenta por qué revelar estos acuerdos puede vulnerar la obligación de secreto requerido en los procesos de toma de decisión y afectar al superior interés de protección de las relaciones exteriores.

No realizan un test de daño porque en este caso, en opinión del solicitante, prevalece de forma clara el interés público y la rendición de cuentas.

La ciudadanía tiene derecho a conocer los acuerdos a los que ha llegado el Gobierno para revender o donar vacunas y los términos de estos acuerdos. Es información de evidente relevancia en un momento donde la vacunación contra el coronavirus es vital en la sociedad.

Además, la confidencialidad en la toma de decisiones no se puede ver vulnerada por acceder a un acuerdo/convenio ya firmado. No se están pidiendo las actas donde se debate sobre qué tipo de acuerdo realizar ni nada parecido sobre el proceso de toma de decisiones. Si no que se trata de documentos ya decididos, acordados y finalizados.

4. Con fecha 1 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que formularan las alegaciones que se

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

considerasen oportunas. El 4 de noviembre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

Desde esta Agencia se ha procedido a facilitar toda aquella información relevante susceptible de ser entregada al interesado, en lo que se refiere al número de dosis revendidas a fecha de la solicitud, fabricante y condiciones de venta (teniendo en cuenta que se ha realizado sin ánimo de lucro, por el mismo precio de adquisición).

Asimismo, se ha remitido al interesado al extracto publicado en el BOE:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-784

(...)

En el caso que nos ocupa, la divulgación de los documentos íntegros que forman parte del convenio perjudicaría de manera clara al proceso de toma de decisiones y futuras negociaciones por parte de España en el ámbito internacional, no sólo con el país en cuestión, sino con otros interlocutores, dado que generaría desconfianza entre los mismos, lo que podría afectar a la potencial formalización de otros acuerdos y convenios, dañando de esta manera las relaciones exteriores de España.

5. El 5 de noviembre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 5 de noviembre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido:

Me reafirmo en todo lo expresado en mi reclamación y solicito que se siga adelante con el proceso. La AEMPS dice que estaba implícito el test de daño en su resolución, pero no es así. De hecho, en la fase de alegaciones sólo argumentan el límite de las relaciones con otros países. Conocer este convenio no perjudicaría las relaciones para futuros acuerdos o tratos, ya que como ellos mismos dicen, ya han aclarado que se han vendido las dosis al mismo precio de compra. Por lo tanto, no hay que proteger esta información para futuros acuerdos. Y sí existe un derecho superior de acceso aunque digan que no. Hablamos de un tema de total relevancia social. La ciudadanía tiene derecho a conocer en qué puntos se

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

basa un acuerdo para revender dosis de una vacuna contra el coronavirus, más en un contexto de pandemia en la que la vacunación ha sido importantísima y fundamental. El acuerdo de reventa, además, no es algo excepcional que no se haya dado en otros países del mundo. Se trata de algo que está sucediendo con total normalidad y la ciudadanía tiene derecho a conocer exactamente el convenio/acuerdo para que la Administración rinda cuentas en un tema de vital relevancia.

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](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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, en su [artículo 12](#)⁶, 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".

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.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

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 (i) copia del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra sobre la reventa de vacunas de Biontech/Pfizer, (ii) listado de todos y cada uno de los acuerdos y/o convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas, detallando si es reventa o donación, fecha, número de dosis, marca de la vacuna, país y cuantía a pagar al Gobierno de España, y (iii) copia de cada uno de los acuerdos o convenios.

El Ministerio requerido ha concedido parcialmente la información, facilitando (i) el número de dosis revendidas a Andorra de la vacuna de Pfizer – sin ánimo de lucro, por el mismo precio de adquisición, según indica en las alegaciones a la reclamación-, y (ii) un enlace en la que constan las donaciones realizadas a países Americanos; y denegando el resto de la información al considerar que proporcionarla supondría un perjuicio a las relaciones exteriores –art. 14.1 c) LTAIBG- y a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión –art. 14.1 k) LTAIBG-.

Fundamenta la Administración el perjuicio a las relaciones exteriores, en sus alegaciones a la reclamación que no en su resolución que se limita a mencionarlos, en que *la divulgación de los documentos íntegros que forman parte del convenio perjudicaría de manera clara al proceso de toma de decisiones y futuras negociaciones por parte de España en el ámbito internacional, no sólo con el país en cuestión, sino con otros interlocutores, dado que*

generaría desconfianza entre los mismos, lo que podría afectar a la potencial formalización de otros acuerdos y convenios, dañando de esta manera las relaciones exteriores de España.

5. En relación con la aplicación de los límites contemplados en el artículo 14 LTAIBG hay que señalar que en el ejercicio de las funciones encomendadas por el artículo 38.2.a) LTAIBG ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015 , de 24 de junio, en el que se concluye que: (i) los límites no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con el artículo 14.1, "podrán" ser aplicados, de modo que no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos; (ii) la invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información debe estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo; (iii) la apreciación de los límites no será en ningún caso automática, debiendo aplicarse, sucesivamente, los denominados test del daño y test del interés público. En virtud del primero, se analiza si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información, mientras que en atención al segundo es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso."

En lo que atañe a la doctrina jurisprudencial, ésta se ha centrado, en síntesis, en dos aspectos: (i) la necesaria fundamentación de su concurrencia y (ii) la aplicación del test del daño y del interés público.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones apuntadas, debemos comenzar recordando cómo la jurisprudencia ha puesto de relieve la necesidad de motivar suficientemente la concurrencia de esta causa de inadmisión por parte de la Administración, según refleja la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, cuando sostiene que *«[e]sa 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. (...)*»

Criterio que es reiterado en distintos pronunciamientos como la Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid,

dictada en el PO 49/2016, al sostener que «[l]a ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)».

En cuanto al segundo aspecto apuntado, valga recordar que Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015 razona que el derecho de acceso a la información pública *«solamente se verá limitado en aquellos casos en que así 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. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»*.

Por tanto, cabe concluir que la aplicación de los límites deberá ser motivada, restringida, justificada y proporcionada, así como atender a las circunstancias del caso concreto, de acuerdo con los criterios contenidos en el indicado Criterio Interpretativo y en las sentencias de los tribunales Contencioso-Administrativos reseñadas en párrafos anteriores.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no resultan de aplicación al presente supuesto los límites invocados por la Administración. Entendemos que no se ha proporcionado una justificación razonable y suficiente.

En el supuesto del límite establecido en la letra k) del artículo 14.1, no se ha proporcionado ningún tipo de justificación, tal y como consta en los antecedentes, ni en la resolución sobre acceso, donde solo se invoca, ni en las alegaciones a la reclamación, donde si quiera se menciona. Por cuanto, tratándose, tanto en el caso del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra sobre la reventa de las vacunas de Pfizer como en el del resto de convenios o acuerdos de donación, de documento final y no de los detalles del eventual proceso de negociación, no es razonable pensar que su revelación pudiera suponer un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisiones. Como señala el reclamante *la confidencialidad en la toma de decisiones no se puede ver vulnerada por acceder a un acuerdo/convenio ya firmado. No se están pidiendo las actas donde se debate sobre qué tipo de acuerdo realizar ni nada parecido sobre el proceso de toma de decisiones. Si no que se trata de documentos ya decididos, acordados y finalizados*.

En definitiva, no se solicita acceso a los términos en que se desarrolló la negociación, sino al resultado final de la negociación plasmada en un convenio en el que habrán de figurar los compromisos que asumen cada una de las partes, cuya confidencialidad resulta difícilmente conciliable con valores y principios constitucionales como la libertad, el pluralismo y la seguridad jurídica plasmados tanto en nuestra Constitución como en textos supraestatales en materia de derechos fundamentales.

En el supuesto del límite establecido en la letra c) del artículo 14.1 de la LTAIBG tampoco se considera que la Administración haya proporcionado una justificación razonable y suficiente, sino meramente hipotética. Recordemos, que alega que facilitar los citados Acuerdos o Convenios perjudicaría *futuras negociaciones por parte de España en el ámbito internacional, no sólo con el país en cuestión, sino con otros interlocutores, dado que generaría desconfianza entre los mismos, lo que podría afectar a la potencial formalización de otros acuerdos y convenios.*

En este sentido, hay que señalar que no concreta en qué perjudicaría futuras negociaciones ni qué desconfianza generaría a la hora de formalizar futuros acuerdos de este tipo, que serían hipotéticos y si siquiera tienen por qué darse. Ya es un dato conocido, sin tener las copias de los Acuerdos y Convenios requeridos, si las dosis han sido donadas o si se han revendido al mismo precio como en el caso de Andorra.

Por tanto, de acuerdo con los argumentos expuestos en los apartados precedentes, debe estimarse la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de 30 de septiembre de 2021 de la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS (MINISTERIO DE SANIDAD).

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

- *Copia del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra, sobre la reventa de vacunas de Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por*

el virus de SARSCoV- 2. Una copia de todo el convenio completo y no el extracto que se publicó en el BOE.

- *Listado todos y cada uno de los acuerdos y/o convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a otros países y que se me indique si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca de la vacuna contra el coronavirus, el país con el que se ha llegado al acuerdo y/o convenio y cuánto van a pagar al Gobierno de España desde el otro país.*
- *Para todos y cada uno de los acuerdos o convenios una copia exacta de los mismos.*

TERCERO: INSTAR al 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, número 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 octubre⁸](#), 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-Administrativa⁹](#).

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&tn=1&p=20181206#a9>