



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 124/2021

**S/REF:** 001-050528

**N/REF:** R/0124/2021; 100-004863

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Acuerdos con la industria farmacéutica sobre responsabilidad ocasionada por el uso de la vacuna

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó 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), con fecha 25 de noviembre de 2020, la siguiente información:

*Copia, probatoria, no meramente informativa del acuerdo, decreto, convenio, o cualquier otro documento firmado con la Industria Farmacéutica con el fin de que el Estado ejerza la defensa jurídica e indemnizatoria de los riesgos de responsabilidad, civil penal, etc. que deriven como consecuencia de los efectos adversos, colaterales, o fallecimientos ocasionados por la vacuna*

---

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

*anunciada por el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España, contra el COVID-19, con firma de sus emisores.*

2. Mediante resolución de fecha 21 de enero de 2021, la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS del MINISTERIO DE SANIDAD contestó al solicitante lo siguiente:

*Con fecha 2 de diciembre de 2020, 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 LTAIBG.*

*Una vez analizada la solicitud, la AEMPS DENIEGA el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida.*

*Para centrar el objeto de la solicitud de acceso y los fundamentos de esta resolución, debe entenderse que el interesado pretende acceder al documento que recoge los términos del acuerdo entre, en sentido amplio, la industria farmacéutica y la Administración, donde se recoge la cláusula de responsabilidad ante efectos adversos por las vacunas que se autoricen para la inmunización frente al SARS-COV-2.*

*Estos documentos son los denominados “APA” [del inglés Advance Purchase Agreement], suscritos por la Comisión Europea y la compañía farmacéutica para recoger las cláusulas de desarrollo, producción, opción de compra prioritaria y suministro de las distintas vacunas con potencial para ser autorizadas para la inmunización frente al SARS-COV-2.*

*Es de relevancia para lo que aquí interesa que, como ha señalado la Abogacía del Estado, en estos acuerdos los Estados Miembro, como España, no son parte suscriptor, ya que se celebran entre la Comisión Europea y la compañía, siendo en una etapa posterior cuando se adhieren a ellos mediante un mecanismo de adhesión voluntaria. Estos acuerdos tienen la naturaleza de Acuerdo Internacional Administrativo, tal como se define en el artículo 2 b) de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, y no se rigen por el derecho interno.*

*España, obviamente, conoce estos acuerdos. Así, el Consejo de Ministros ha otorgado autorización para el adecuado cumplimiento a sus previsiones, pero el Reino de España se*

*encuentra vinculado a la cláusula de estricta confidencialidad que se recoge en todos ellos. En este sentido, la Comisión Europea ha sido clara al subrayar que hará públicos tales acuerdos, pero que lo hará a su debido tiempo y con las necesarias garantías.*

*Entre las necesarias garantías que la Comisión quiere asegurar, y esta Administración considera esencial proteger, se encuentra la de salvaguardar el necesario secreto en la toma de decisiones en aquellas negociaciones que aún se encuentran en proceso. Perjudica seriamente el interés general, tanto económico como sanitario que la Administración nacional y europea trata de salvaguardar en este momento, hacer pública dicha información al poder ser empleada por otras compañías como ventaja capaz de romper el equilibrio de información que debe existir entre las partes si se pretende que el consenso alcanzado sea para ambas equitativo en obligaciones y beneficios.*

*Todos los límites expuestos se recogen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Así, en el artículo 14.1 se enumeran como límites al derecho de acceso tanto la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión [letra a], los intereses económicos y comerciales [letra h] e incluso, las relaciones exteriores [letra c]. Por todo ello se debe desestimar esta solicitud.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 11 de febrero de 2021, el solicitante 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 resumido:

*La resolución que se impugna en la presente Reclamación incumple la Ley de transparencia y buen gobierno, por:*

- *INFRINGE el derecho de acceso a la Información pública SIN LIMITACIONES DE TIEMPO.*
- *INFRINGE el Derecho de acceso a la información pública en sí misma, que afecta a dos versiones:*

*a).- Tiene carácter público al referirse a la SANIDAD PÚBLICA.*

*B).- Esta sufragada con los PGE dimanantes de Impuestos Públicos de la Ciudadanía.*

---

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

*La excusa alegada por el Ministerio de Sanidad de "secreto de actuaciones" no tiene cabida la Ley de Transparencia y Buen Gobierno por lo ya indicado.*

*A lo antedicho,*

*Primero.- El artículo 14 de la LTIBG: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales (...).*

*La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto 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".*

*Segundo.- El Artículo 15 de la LTIBG: "Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado".*

*Tercero.- La Exposición de Motivos de la Ley de Transparencia determina de las «obligaciones de publicidad activa» que tienen los miembros de la Administración «para las funciones que desarrollan, la normativa que se les aplica y su estructura organizativa»>>.*

*Como se puede comprobar ninguna de esas circunstancias se dan en la solicitud de acceso de este ciudadano y que la resolución emitida el ministerio de sanidad deniega, sin justificar las razones tipificadas que le llevan a denegar la solicitud de acceso a la información pública presentada.*

*Cuarto.- La Ley de Transparencia y Buen Gobierno NO EXIGE EL REQUISITO DE MOTIVAR LA CAUSA de la Solicitud de acceso, así tampoco obliga a ser parte interesada.*

*Quinto.- Pero es que, a mayor abundamiento, el propio CTBG ha informado del derecho de acceder a información económica de organismos públicos;... El derecho de acceso a la información, ¿está limitado a obtener información de carácter organizativo, jurídico o económico, es decir, a las categorías de publicidad activa?*

*No, se puede pedir toda información que tenga el organismo al que se dirige la solicitud, con independencia de la publicidad activa.*

*Por lo cual AL EXCMO. CTBG; SOLICITO:*

*Admisión del presente ESCRITO- RECLAMACIÓN interpuesto en tiempo y forma, contra resolución de fecha de 21-01-2021, del MINISTERIO DE SANIDAD, en Expediente 001-050528, por incumplimiento de la LTIBG, en virtud de lo manifestado en el mismo junto con sus copias documentadas se dicte resolución por la que impugnando la que se impugna se reconozca el derecho del solicitante a que se le entregue, a la mayor brevedad, lo debidamente solicitado que se detalla en asunto del cabecero de la presente.*

*Entendiéndose por copia documentada probatoria, la copia obtenida de su original, no la mera transcripción de información.*

4. Requerida subsanación para que el reclamante presentase la solicitud de información original, éste solicita ampliación de plazo para poder subsanar. A esta solicitud el Consejo de Transparencia contestó de forma afirmativa. Con fecha 12 de abril se registró un documento de entrada de subsanación donde el reclamante argumenta que no le ha sido posible conseguir la solicitud de información porque el Ministerio no le responde, pero que dicho documento obra en poder de la Administración y por eso pide que se siga con el procedimiento.

Aportado el documento por parte del Ministerio de Sanidad, se incorporó al expediente.

5. Con fecha 13 de abril de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE SANIDAD, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS (AEMPS), el 22 de abril de 2021, lo siguiente:

*Se informa que las alegaciones se corresponden con la motivación de denegación que se incluyó en la resolución que se trasladó al ciudadano.*

*Igualmente, se pone de manifiesto que la Comisión Europea ha hecho públicos parte de los Acuerdos de Compra Anticipada con algunas compañías farmacéuticas. Esta información es accesible en la siguiente dirección electrónica: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/publichealth/eu-vaccines-strategy\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/publichealth/eu-vaccines-strategy_es)*

*No obstante ello, ha entendido que la información demandada por el ciudadano debe ser confidencial.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en relación 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>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, en el que se solicitan los acuerdos con la industria farmacéutica sobre responsabilidad ocasionada por el uso de la vacuna durante la pandemia, la Administración manifiesta que se trata de una información confidencial cuya negociación y tramitación ha sido promovida por la Comisión Europea, no por el Gobierno español. De esta manera, entregar esa información puede poner en riesgo las relaciones exteriores.

---

<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>

Sin embargo, en fase de reclamación, la Administración pone de manifiesto que la Comisión Europea ha hecho públicos parte de los Acuerdos de Compra Anticipada con algunas compañías farmacéuticas, que se encuentran en una concreta página Web, cuyo enlace aporta.

Este Consejo de Transparencia está de acuerdo con estos razonamientos.

En efecto, los denominados “APA” [del inglés “*Advance Purchase Agreement*”], suscritos por la Comisión Europea y las compañías farmacéuticas para recoger las cláusulas de desarrollo, producción, opción de compra prioritaria y suministro de las distintas vacunas con potencial para ser autorizadas para la inmunización frente al SARS-COV-2, son contratos de adquisición anticipada plenamente vinculantes para las partes y, a su vez, España – como los demás países de la Unión Europea - se encuentra vinculado a la cláusula de estricta confidencialidad que se recoge en todos ellos. Estos acuerdos tienen la naturaleza de Acuerdo Internacional Administrativo, tal como se define en el artículo 2 b] de la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales](#)<sup>6</sup>, que tiene por objeto regular la celebración y aplicación por España de los tratados internacionales, los acuerdos internacionales administrativos y los acuerdos internacionales no normativos. Son contratos que no se rigen por el derecho interno sino por el Derecho internacional.

Por tanto, su acceso público únicamente depende de la voluntad de las partes contratantes, entre las que no se encuentra la Administración pública española, razón por la que no pueden ser objeto de acceso mediante la invocación de la LTAIBG. La pertenencia de España a la Unión Europea tiene profundas repercusiones en el ámbito de la celebración de tratados y otros acuerdos internacionales. No en vano la Unión goza de personalidad jurídica propia y de amplias competencias en materia exterior, lo cual se traduce en la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales con países terceros u organizaciones internacionales. Dichos acuerdos vinculan tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros y son de dispar naturaleza según sea la competencia de la Unión sobre la que se base. Pueden existir, por tanto, acuerdos que celebre solo la Unión con un país tercero o una organización internacional, sin participación alguna de los Estados miembros, si la Unión goza de competencia exclusiva para ello.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326>

Aun en el supuesto de que la Administración española tuviera en su poder copia de dichos acuerdos, no puede hacerlos públicos - salvo que previamente lo haya hecho la Comisión Europea - porque podría ponerse en peligro real la estabilidad de las relaciones exteriores de España con las instituciones y los demás socios de la Unión Europea, efecto no permitido por la LTAIBG.

Por las razones expuestas, la reclamación ha de ser desestimada, resultando de aplicación el límite contenido en su artículo 14.1 c) según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las relaciones exteriores.*

No obstante, consta en el expediente que la Comisión Europea ya ha hecho públicas algunas partes de estos acuerdos, tal y como ha referido el Ministerio de Sanidad durante la tramitación de este procedimiento.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS del MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha 21 de enero de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 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

---

<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>



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>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>