



## Resolución 137/2020

**S/REF:** 001-039844

**N/REF:** R/0137/2020; 100-003500

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** Fundación Ciudadana CIVIO

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Sanidad

**Información solicitada:** Reuniones con laboratorios farmacéuticos

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad reclamante solicitó, 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 14 de enero de 2020, la siguiente información:

- *Las comunicaciones entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos desde diciembre de 2011.*
- *El calendario de reuniones (incluyendo asistentes) entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos desde diciembre de 2011.*
- *Las minutas de las reuniones celebradas entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos desde diciembre de 2011.*

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

- Los motivos de cada reunión, los temas tratados, los documentos compartidos y los acuerdos alcanzados en cada una de ellas durante ese mismo período de tiempo. Nótese que, en ningún caso, la llamada Agenda del Gobierno, publicada en la página web de La Moncloa, cumple con el objetivo de esta solicitud.

Atendiendo al Criterio Interpretativo de la Agencia Española de Protección de Datos firmado con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, esta información es relevante a la hora de conocer cómo se toman las decisiones que afectan a la ciudadanía. Además, ese mismo criterio define qué personas deben ser identificadas a la hora de ponderar el derecho de acceso a la información frente a la protección de datos, que, en todo caso, no abarca a las entidades jurídicas.

- Cuando se trate de sujetos obligados por la LTAIBG: los participantes en las reuniones que tuvieran la condición de miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, titulares de las Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual con nivel jerárquico asimilado y que desarrollen funciones directivas.

- Cuando se trate de entidades privadas: aquellos que ostentasen la condición de administradores, miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso, y altos directivos o asimilados.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 24 de febrero de 2020, el interesado 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:

*Transcurrido más de un mes desde la presentación de la solicitud de acceso a la información pública sin haber recibido respuesta, la Fundación Ciudadana Civio SOLICITA una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al que pide amparo ante el silencio administrativo ante la solicitud de acceso a la información pública registrada.*

3. Con fecha 25 de febrero de 2020, 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 el Ministerio lo siguiente:

---

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

La información obrante en esta Dirección General sobre reuniones y comunicaciones entre cargos directivos de este órgano y representantes de laboratorios farmacéuticos se remonta a 2017 y se pone a disposición de la reclamante en el cuadro siguiente:

FECHA	ASISTENTE DGSPCI	EMPRESA	TEMA
12/02/2020	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Seqirus [REDACTED]	Situación campaña antigripal 19/20 Novedades campaña antigripal 2020/2021
22/10/2019	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	MSD (varios representantes) GSK [REDACTED] y responsable de del área de vacunas)	Disponibilidad de dosis vacuna triple vírica
12/07/2019	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Sanofi (responsables de vacunas)	Informar sobre nuevas vacunas antigripales, antimeningocócica ACWY, y el anticuerpo monoclonal frente al Virus Respiratorio Sincitial
05/04/2019	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Pfizer (responsables Relaciones Institucionales)	Informe sobre programas de inmunización y vacunas, cesación tabáquica y apoyo a las estrategias de optimización en el uso de antibióticos.
27/02/2019	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	GSK (responsable regional RR. Corporativas; asesora legal) Seqirus [REDACTED] Sanofi (responsable asuntos institucionales)	Informar a las empresas de las características del Acuerdo Marco para la selección de suministradores de vacunas frente a la gripe estacional para la temporada 2019/2020

04/02/2019	Directora General Salud Pública	Janssen [REDACTED] y responsables de relaciones institucionales)	Presentación de los programas de investigación sobre VIH de la empresa
11/12/2018	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Mylan [REDACTED] y responsables de vacunas)	Campaña de vacunación de gripe estacional 2019/2020
22/10/2018	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Seqirus [REDACTED])	Seguimiento campaña gripe estacional 2018/2019
10/10/2018	Directora General Salud Pública	MSD (responsables de relaciones institucionales)	Informar de la labor de la empresa en el ámbito de la salud pública y los programas de colaboración que mantiene con diferentes organismos públicos.
11/09/2018	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Gilead (responsables relaciones institucionales)	Desarrollo del convenio para implementar la profilaxis preexposición (PrEP)
14/05/2018	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Seqirus [REDACTED]	Dosis disponibles vacuna gripe campaña 2018/2019

28/03/2017	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Pfizer (responsables Relaciones Institucionales y de vacunas)	Nuevo acuerdo marco compra centralizada de vacunas. Actualización vacunas comercializadas y en registro.
13/02/2017	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	MSD (responsables de relaciones institucionales)	Presentación de los datos preliminares del estudio epidemiológico de seroprevalencia de hepatitis C, financiado por MSD
23/02/2017	Directora Gral. Salud Pública Subdirectora General Promoción de la Salud	Gilead (responsables relaciones institucionales)	Nueva indicación medicamento Truvada

4. El 24 de abril de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la entidad reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el mismo día 24 de abril de 2020 e indicaban lo siguiente:

*El Ministerio de Sanidad ha respondido de forma parcial a la información solicitada por Civio, al proporcionar, desde el año 2017, las reuniones con los laboratorios farmacéuticos.*

*No obstante, su contestación se ha producido de forma tardía, una vez superado el plazo establecido por ley para responder a una solicitud de acceso a la información pública.*

*Y, además, no se ha ofrecido de manera completa, ya que solo han entregado las fechas de reuniones, los participantes y la temática general tratada, pero no las minutas completas, los documentos compartidos y los acuerdos alcanzados, entre otras peticiones realizadas inicialmente.*

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

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>4</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>5</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>6</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. Asimismo, y atendiendo a las circunstancias planteadas en el caso, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, como sobradamente conoce el Ministerio, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala 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 caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Administración no respondió al solicitante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

---

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-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

En este sentido, se recuerda que la Administración debe prever y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. Así, la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)<sup>7</sup> o más recientes [R/0234/2018](#)<sup>8</sup> y [R/0543/2018](#)<sup>9</sup>) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*. La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. Respecto al fondo de la cuestión debatida, relativa a la entrega de información sobre las reuniones del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social con representantes de las empresas farmacéuticas desde 2011, debe decirse que, efectivamente, tiene razón la reclamante cuando indica que la respuesta proporcionada en vía de reclamación es incompleta, ya que, entre otros aspectos, el Ministerio no ha facilitado:
  - i. La relación de reuniones con representantes de las empresas farmacéuticas desde 2011 hasta 2016.
  - ii. Las comunicaciones entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos, las minutas completas, los documentos compartidos y los acuerdos alcanzados.

En cuanto a las reuniones, es una cuestión ya analizada previamente por este Consejo de Transparencia, que ha elaborado, en función de las prerrogativas del artículo 38.2 a) de la

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

<sup>8</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/07.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html)

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html)

LTAIBG, el [Criterio Interpretativo CI/0002/2016<sup>10</sup>](#), de 5 de julio, sobre información relativa a las agendas de los responsables públicos, en el que se concluye lo siguiente:

1. *El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberán referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.*
2. *Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.*
3. *Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo éstos personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición en una organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe.*
4. *A los efectos señalados en el punto anterior se indican los siguientes criterios interpretativos:*
  - 4.1. *En caso de que la información pudiera contener datos personales especialmente protegidos, en particular en atención a la naturaleza de las entidades participantes en la reunión, habrá de estarse a las reglas previstas en el artículo 15.1 LTAIBG.*
  - 4.2. *Si la información no contuviera datos personales especialmente protegidos y se refiriese a miembros del Gobierno, Altos Cargos, directivos públicos profesionales, empleados públicos, o personal de sujetos obligados por la LTAIBG, se facilitarían únicamente los datos personales identificativos de los participantes que tuvieran, al menos, la condición de titulares de responsabilidades administrativas hasta el*

---

<sup>10</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

*nivel de Subdirecciones Generales o unidades asimiladas, de las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias, los titulares de los órganos directivos de las Agencias Estatales, Entes y otros organismos públicos que tengan atribuida la condición de directivos en los Estatutos o normativa reguladora de éstos así como personal eventual que desarrolle funciones que incidan en el proceso de toma de decisiones de la entidad.*

- 4.3. Tratándose de entidades de derecho privado la información identificativa se limitaría a quienes ostentasen la condición de administradores, o miembros del órgano de gobierno o dirección en su caso o altos directivos o asimilados.*
- 4.4. Cuando los participantes en la reunión fuesen asesores o consultores de una entidad de derecho privado, la información se limitaría a indicar esta circunstancia, sin incluir otra información identificativa del asesor o consultor.*
- 4.5. En los restantes supuestos, la información se limitará, en cuanto a los sujetos obligados por la LTAIBG, a la indicación del Órgano, Organismo o Departamento en que los participantes presten sus servicios y, en cuanto a las entidades de derecho privado, la información se limitará a indicar la entidad concreta o, tratándose de entidades que no tengan la condición de PYMES, el Departamento o Área en que se prestan los servicios.*
- 4.6. Cuando las reuniones se celebren con personas físicas deberá ponderarse en cada caso la procedencia del otorgamiento del acceso atendiendo a la condición de dicha persona y la condición en que asiste a la reunión (persona experta, particular, etc.), sin que sea posible establecer un criterio general de ponderación en estos casos.*
- 4.7. Igualmente, podría facilitarse la información referida a otras personas no incluidas en los anteriores criterios si las mismas hubieran prestado con carácter previo su consentimiento, debiendo aquél cumplir las exigencias contenidas en la LOPD.*
- 5. En todo caso, deberán tenerse en cuenta la posible aplicación posterior de los límites establecidos en el artículo 14 de la LTAIBG, el sometimiento a la LOPD de cualquier tratamiento ulterior de los datos, conforme al artículo 15.5 de la LTAIBG y los restantes extremos a los que se refiere al apartado 3.*

Este Criterio ha sido aplicado a algunos procedimientos, entre los que destacan asuntos como la reunión del Presidente del Gobierno con el embajador de Arabia Saudí ([R/0019/2019](#)<sup>11</sup>), la reunión entre el Presidente del Gobierno y el Presidente de la República Argentina ([R/0171/2019](#)<sup>12</sup>), la reunión entre el Presidente del Gobierno y George Soros ([R/0580/2019](#)<sup>13</sup>) o las reuniones del Presidente del Gobierno con embajadores ([R/0605/2019](#)<sup>14</sup>), todos ellos finalizados con resoluciones estimatorias para los reclamantes.

En consecuencia con lo expuesto, hay que concluir que la información solicitada es de marcado interés público y sirve a la finalidad perseguida por la LTAIBG, que es el control de la actividad pública y la rendición de cuentas. Y que, entendemos, es el motivo que la Administración ha tenido en cuenta para facilitar los datos correspondientes a las reuniones desde 2017 a 2020.

Por ello, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuando la Administración manifiesta textualmente que *La información obrante en esta Dirección General sobre reuniones y comunicaciones entre cargos directivos de este órgano y representantes de laboratorios farmacéuticos se remonta a 2017*, está “a sensu contrario” informando que la información que de fechas anteriores no obra en su poder, cuestión que este Consejo no tiene por qué poner en duda, si bien la Administración debería haberlo justificado aportando argumentación de las razones por las que se da esta circunstancia.

A este respecto, conviene reiterar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone expresamente que *el objeto de una solicitud de acceso puede ser información 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*. Es decir, el hecho determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida debido a que la haya generado o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es importante recordar la Sentencia 15/2018, de 14 de febrero de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 en el PO 33/2017 en el siguiente sentido: (...) *no pudiéndose obviar que la información guarda relación con los recursos públicos, de forma que lo solicitado entra dentro del ámbito de aplicación de la ley y se trata de información que ya existe, es decir que no precisa ser reelaborada para proporcionar el*

---

<sup>11</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/03.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/03.html)

<sup>12</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/06.html)

<sup>13</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/11.html)

<sup>14</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2019/11.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/11.html)

*acceso sin perjuicio de que pueda no existir un repositorio común a todos los órganos de contratación del grupo Fomento, aspecto que, como se ha expuesto, no guardaría relación con la causa de inadmisión, de forma que, a lo sumo, lo requerido supondría una labor de recopilación de datos con el alcance de agregar, tratar o adicionar los mismos pero sin que requiera una labor de elaboración o creación ad hoc a modo de informe, debiéndose reiterar que no cabe aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado o desproporcionado del **derecho de acceso a la información que exista y esté disponible** mediante una sola labor de agregación, siempre que se trate de información pública cuyo concepto se contiene en el art. 13 de la Ley.*

Atendiendo a lo anterior, no puede obviarse a nuestro juicio que la información requerida tiene la consideración de información pública tal y como la misma es definida en el art. 13 de la LTAIBG, y entronca con la *ratio iuris* de la norma, y que, por ello, se ha facilitado una parte del período solicitado por la Administración y puede concluirse que el resto no obra en su poder o no está disponible.

En consecuencia, la reclamación debe de ser desestimada en este apartado.

6. A continuación se analizará lo relativo a la solicitud de las minutas completas, entendidas como copias de escritos elaboradas antes de su redacción definitiva, según definición del [Diccionario de la Lengua Española](#)<sup>15</sup>, los documentos compartidos y las comunicaciones entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos.

En estos apartados, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada y a que la misma se encuentra enmarcada en el desarrollo de reuniones de carácter profesional, entendemos que conviene su análisis desde la perspectiva de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b), sobre información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo.

En este sentido, el [Criterio Interpretativo CI/006/2015](#)<sup>16</sup>, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

*“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) -información que tiene la condición de auxiliar o*

---

<sup>15</sup> <https://dle.rae.es/minuta>

<sup>16</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

*Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

En este sentido, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

*“Aquellos que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”*

*“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.*

*Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia*

*el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*

*Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones."*

Por su parte, la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente: "(...) *lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...)* Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última."

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.*" (...) "*Esa 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.

Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, consideramos que las comunicaciones entre representantes del Ministerio de Sanidad e individuos que trabajen para laboratorios farmacéuticos, las minutas y los documentos compartidos solicitados tienen la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, puesto que no sirven para objetivar y valorar aspectos relevantes que hayan de ser informados, tratándose más bien de documentos secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación de la actuación pública, verdadero objetivo de la Ley.

En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada en estos tres apartados.

7. Distinta conclusión se debe alcanzar en lo relativo a la entrega de los acuerdos alcanzados, que sí pueden y deben considerarse relevantes en el proceso de toma de decisiones y definitivos a la hora del control de la actividad pública, objetivo básico de la LTAIBG.

En este sentido, resulta clarificador el precedente contenido en el procedimiento R/0366/2017, en el que se solicitaba el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 6 de junio de 2014, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, finalizado mediante resolución estimatoria basada en los siguientes razonamientos:

*“En este punto, debe recordarse que el objeto de la LTAIBG es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento (art. 1) en el entendido de que La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos (Preámbulo).*

Por otro lado, los Tribunales de Justicia ya se han pronunciado sobre el alcance del derecho de acceso a la información pública y lo han hecho reconociendo su carácter amplio:

Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *“(…) Este derecho 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".*

*"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

*Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: "Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos".*

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".*

*Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: "La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran 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 (...)".

*Teniendo en cuenta lo anterior, debe concluirse que la denegación del documento perfectamente identificado en la solicitud no se argumenta en ninguno de los límites al acceso y, en todo caso, dicha denegación sería, a nuestro juicio, contraria a la naturaleza amplia del derecho de acceso a la información que reconoce claramente la jurisprudencia en esta materia. Todo ello teniendo en cuenta que el conocimiento del contenido completo del Acuerdo que se solicita entronca claramente con la finalidad de la LTAIBG en el entendido de que resulta esencial para el conocimiento de la decisión pública, los argumentos en los que se basa y, por lo tanto, en la debida rendición de cuentas por la misma que se encuentra en la propia razón de ser de la norma."*

Estos razonamientos pueden ser aplicados al presente caso, dada la importancia que tiene a efectos de transparencia de la actividad pública que la ciudadanía conozca los acuerdos que se toman en las reuniones a las que asisten los responsables públicos.

En concreto, en el presente supuesto se trata de reuniones entre representantes del Ministerio de Sanidad y de laboratorios farmacéuticos, que en principio y solo en base a sus participantes ya dan idea de la relevancia y trascendencia de los asuntos a tratar –la salud de los ciudadanos-, que entronca directamente con la finalidad de la Ley: someter a escrutinio la

acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Además, comprobando los distintos temas de las reuniones sobre las que la Administración ha informado, resulta lógico pensar que en las mismas se hayan alcanzado acuerdos, que, como se ha indicado, son relevantes en el proceso de toma de decisiones y definitivos a la hora del control de la actividad pública, objetivo básico de la LTAIBG. A modo de ejemplo, cabe señalar que ante cuestiones tratadas como *Situación campaña antigripal 19/20.Novedades campaña antigripal 2020/2021; Disponibilidad de dosis vacuna triple vírica; o Informar a las empresas de las características del Acuerdo Marco para la selección de suministradores de vacunas frente a la gripe estacional para la temporada 2019/2020*, parece evidente que en las citadas reuniones se hayan alcanzado acuerdos o tomado decisiones por los responsables.

En consecuencia, por todos los argumentos que se recogen en los apartados precedentes, la reclamación debe ser estimada en este apartado.

### III. RESOLUCIÓN

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

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por FUNDACIÓN CIUDADANA CIVIO, con entrada el 24 de febrero de 2020, contra el MINISTERIO DE SANIDAD.

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

*- Los acuerdos alcanzados en cada una de ellas durante ese mismo período de tiempo.*

**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 entidad reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>17</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

---

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>18</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>19</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>19</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>