

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 0000127/2023
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00545/2023
Apelante: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
Procurador [REDACTED]
Apelado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. FELIPE FRESNEDA PLAZA

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el rollo de apelación n°. **127/2023**, dimanante del recurso contencioso-administrativo n°. 11/2023, procedimiento ordinario del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Once, interpuesto por el **Abogado del Estado** en representación de la Administración del Estado (Ministerio de Sanidad), siendo parte apelada el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Procurador [REDACTED],

siendo objeto de apelación la sentencia del referido Juzgado de 23 de octubre de 2023 y habiéndose seguido el procedimiento previsto para el recurso de apelación en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La representación procesal de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Once, de fecha 23 de octubre de 2023, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

“Que debemos DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo promovido contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de 3/02/2023 con referencia R-0398-2022; 100-006776, que estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, que solicitaba del MINISTERIO DE SANIDAD cierta información sobre el coste económico de vacunas contra el coronavirus y los contratos firmados con laboratorios farmacéuticos, confirmando el acto impugnado. Se condena en costas a la parte vencida con el límite expresado”.

SEGUNDO. Una vez formalizado el recurso fue remitido a la Sala por el Juzgado, formándose rollo de apelación que fue registrado con el n°. 127/2023.

TERCERO. Se señaló para votación y fallo el día 11 de marzo de 2025.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El presente recurso de apelación se ha interpuesto frente a sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Once de fecha 23 de octubre de 2023, la cual desestimaba el recurso contencioso-Administrativo interpuesto por la Administración del Estado (Ministerio de Sanidad), apelante en esta segunda instancia, frente a la resolución Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de 3/02/2023 con referencia R-0398-2022; 100-006776, que estima parcialmente la reclamación interpuesta por [REDACTED] al amparo de la Ley 19/2013, que solicitaba del MINISTERIO DE SANIDAD cierta información sobre el coste económico de vacunas contra el coronavirus y los contratos firmados con laboratorios farmacéuticos. En la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno objeto de impugnación en el procedimiento de primera instancia se acordaba:

“PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD, de fecha 30 de marzo de 2022.



SEGUNDO: *INSTAR a la AEMPS/MINISTERIO DE SANIDAD a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:*

- (...) *por cuánto dinero se ha comprado o acordado la compra de cada dosis de vacunas contra el coronavirus a cada farmacéutica (...)*
- *Cuánto dinero se ha gastado España de la partida ya acordada por el Consejo de Ministros donde se autorizan los gastos para las vacunas.*
- *Copia de todos y cada uno de los contratos o procedimientos similares a través de los cuales el Gobierno de España haya comprado vacunas contra el coronavirus a las distintas farmacéuticas ya sea con la mediación o a través de la Unión Europea o sin este paso intermedio. Si la compra ha sido directamente a la Unión Europea, también la copia.*
- *Los contratos para la compra de todas y cada una de las vacunas que haya acordado ya el Gobierno, sea la de Pfizer, la de Moderna, la de Johnson and Johnson, la de AstraZeneca o cualquier otra.*

En los documentos contractuales que se proporcionen deberán eliminarse todos aquellos contenidos que indudablemente sea confidencial en los términos expresados en el FJ 7 de esta resolución.”

SEGUNDO. La cuestión que se dilucida en el procedimiento de primera instancia así como en esta segunda es si es de aplicación prevalente el régimen general de información previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, o si conforme a su disposición final 2ª es de aplicación la normativa específica sobre concretas materias. En este caso el régimen específico vendría constituido por la regulación contenida 7 del Real Decreto 1591/2009 y los acuerdos internacionales que son de aplicación.

La sentencia apelada considera, como razonamiento más relevante, lo siguiente:

“Defiende la parte recurrente que estas sentencias no son de aplicación porque que la normativa sectorial aplicable era diferente y considera por tanto, que sólo interpretan el alcance de la regla de confidencialidad del artículo 7 del RD 1591/2009 y no otra regla de confidencialidad distinta.

Sin embargo, como acertadamente argumenta la demandada esta tesis no puede aceptarse por ser demasiado literalista e impediría en la práctica la formación de jurisprudencia sobre la regla de la confidencialidad pues parece claro que esta regla siempre estará recogida en una norma de carácter sectorial. Lo que debe entenderse más bien es que el TS y el TJUE han considerado que la existencia de una regla de confidencialidad en una norma de carácter sectorial (que es muy común) no supone per se que esta regla prevalezca siempre, sino que hay que considerar los criterios de ponderación y de proporcionalidad para determinar si se aplica o no en un caso concreto, debiendo valorarse en particular el interés público en acceder a la información. Y, al contrario de lo que parece sostenerse por el demandante, no es preciso que las reglas que impongan la reserva y la confidencialidad contemplen un principio de proporcionalidad explícito y normalmente no se hace así ya que no suelen enmarcarse en el seno de un sistema específico o alternativo de acceso a la información pública”.



TERCERO. El Abogado del Estado apelante, por su parte, considera:

.... “aceptar que el CTBG condene a un órgano estatal a divulgar documentos elaborados por un sujeto no incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG – la Comisión –, yendo más allá de las obligaciones que impone a ésta la normativa que le resulta de aplicación – Reglamento 1049/2001 – conduce, en suma, a asumir que el CTBG puede extralimitarse en sus competencias, decidiendo sobre la suficiencia o validez de la publicidad ofrecida por un sujeto no sometido a su escrutinio. De esta forma, amparándose en la norma de cobertura – LTAIBG – se elude el objetivo previsto por otra – el Reglamento 1049/2001. Y ello con las graves consecuencias que esto tiene respecto a los compromisos internacionales asumidos.

En efecto, de esta manera, el Reino de España incumple el compromiso asumido por la Comisión Europea respecto a los fabricantes de las vacunas. En definitiva, las instituciones europeas incumplen, por las decisiones adoptadas por un Estado Miembro, las obligaciones contractuales establecidas.

En consecuencia, sí existe esa extralimitación de competencias del CTBG, al decidir sobre información pública incluida en un ámbito subjetivo y normativo distinto.

Lo cierto es que el interés de información pública del solicitante que podía ser satisfecho, ya lo ha sido mediante las publicaciones que realiza la Comisión Europea en su página web”.

Es decir, se considera que ha de estarse a la normativa especial que deriva de los acuerdos internacionales suscritos por el Estado Español y la Comisión Europea sobre vacunas con el COVID-19.

CUARTO. Hemos de reproducir los argumentos que se dieron a las cuestiones suscitadas -idénticas a las planteadas en este recurso, en las sentencias de esta Sección de 25 de junio de 2024, recurso de apelación 62/2023, que a su vez recoge los argumentos de la sentencia de esta misma Sección de 22 de diciembre de 2023, dictada en el recurso de apelación número 60/2023. En la primera de dichas sentencias se expresaba:

“QUINTO.- Sobre la infracción del art. 14.1 c) y 14.2 de la ley 19/2013 .

1.- El art. 14.1 de la Ley 19/2013 establece.

“1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: c) Las relaciones exteriores.

2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad 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.”

La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013 manifiesta " El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que



son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. 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 STS num 714/2023 de 29 de mayo, recurso número 373/2002 ha declarado " Esta Sala ha declarado de forma reiterada que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013 , lo mismo que las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el **artículo 14.2** de la Ley 19/2013 cuando dispone: " (...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad 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". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley. Pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sala 1547/2017, de 16 de octubre (casación 75/2017, F.J. 5), 66/2021, de 25 de enero (casación 6387/2019, F.J. 4), entre otras.

Por último debemos citar la *Sentencia de esta Sala y Sección de 22 de diciembre de 2023, dictada en el recurso de apelación número 60/2023* , que estimó el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Española de Medicamentos, frente a la Sentencia de instancia que confirmó la decisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de entregar información sobre el precio de vacunas Covid-19 durante el período que se indica. La Administración opuso los límites del acceso a la información al amparo de las causas previstas en el *art. 14, letras h), j) y k) de la Ley 19/2023, de 9 de diciembre* , indicando " *la limitación del derecho de acceso a la información cuando ello pueda afectar a los intereses económicos y comerciales, al secreto profesional y a la garantía de la confidencialidad en los procesos de toma de decisión. El conocimiento por terceros países del coste total de la operación supone revelar datos de índole económica afectantes al objeto de negocio, que podrían ser utilizados por otros países en perjuicio de la misma de cara a futuras operaciones. Al mismo tiempo, y por lo que hace a la necesaria confidencialidad y secreto de las decisiones administrativas, hay que tener en cuenta que una divulgación descontextualizada de la información relativa al contenido de las reventas efectuadas, podría tener un serio impacto en la determinación de las condiciones en la formalización de este tipo de contratos. Además, los precios de las dosis de las vacunas son parte de las cláusulas de confidencialidad de los contratos suscritos. Por otro lado, el coste de adquisición de las vacunas está sujeto a*



confidencialidad, al ser parte de los Acuerdos de Adquisición Anticipada concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas. De acuerdo con las directrices de negociación establecidas en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la Covid-19, hecho en Madrid el 20 de julio de 2020 (BOE núm. 211 de 5/08/2020)..."

2.- Aplicando la *Sentencia de esta Sala y Sección dictada en el recurso de apelación número 60/2023* , por razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica, la Sala estima que la decisión debe ser la misma, lo que nos lleva a la estimación del recurso de apelación.

Pasamos a reproducir el fundamento de derecho segundo y tercero de la SAN de 22 de diciembre de 2023 :

"SEGUNDO.- Al haberse pactado los precios con los fabricantes en Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea, la información que posee el Ministerio de Sanidad está sometida a las reglas de acceso a la información de ámbito europeo (*Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*).

Los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea han sido publicados en los portales de transparencia comunitarios, siendo calificados como sensibles y censurando, entre otras informaciones, la relativa a los pactos sobre los precios. Este hecho no puede ser desconocido por la sentencia de instancia alegando normas internas de derecho procesal, porque se trata aquí del cumplimiento por el Estado español de sus obligaciones internacionales.

Por ello, mal puede traerse aquí un precedente administrativo que contradice la calificación de los documentos en los que originariamente figuraba la información como sensibles, y en los que ha sido censurado el contenido de los pactos sobre precios de adquisición de las vacunas. Esto equivaldría a promover una reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por España en el acuerdo de Madrid del 20 de julio del 2020 y las derivadas de la normativa europea.

TERCERO.- El Tribunal General de la UE en *sentencias de 6 de abril del 2022 (T-506/21)*, *7 de septiembre del 2022 (asuntos T448/21 y 651/21)* y *10 de octubre del 2022 (T-524/21)* en relación a la petición de información formulada por un periodista del diario sensacionalista alemán Bild Zeitung a la Comisión sobre documentación relativa a Acuerdos de Adquisición de vacunas Covid-19, ha rechazado las demandas formuladas contra la negativa a la entrega de información que abarcaba también a la relativa a los precios de adquisición de las vacunas.

El Tribunal considera que el rechazo a entregar información, amparado en la excepción relativa al límite de protección de intereses comerciales, sobre precios, razones por las que una oferta es atractiva o modalidades de financiación, es legítimo en tanto que su divulgación al público pone en riesgo la posición de



conurrencia de un productor en un escenario de alta competencia en el que intervienen los laboratorios farmacéuticos, acentuado por las circunstancias especiales de la epidemia del Covid-19, no habiéndose justificado un interés público superior en la divulgación de dicha información.

El Tribunal sostiene que corresponde la excepción relativa a la protección de los procesos de toma de decisiones, no debe tomar en cuenta únicamente uno solo de los acuerdos adoptados, cuando estos se inscriben dentro de una estrategia de la Comisión para asegurar el abastecimiento de vacunas en una situación de pandemia y hay otros procesos de adquisición en marcha. Afirma que corresponde al solicitante de la información poner de manifiesto por qué el interés público exigía la divulgación de la información requerida, a costa de debilitar la posición negociadora de la Comisión.

Todas estas consideraciones son trasladables al caso de que aquí se trata. Por una parte, se pretende la entrega información confidencial sin siquiera dar al laboratorio intervención en el procedimiento. Pero, además, se pone en riesgo la posición de la Comisión europea, que asumió el papel de central de compra de vacunas por cuenta de los Estados miembros, en su negociación con los fabricantes, sin que se haya justificado un interés público concreto en la divulgación de la información."

QUINTO. Por todo ello, la aplicación de los precedentes razonamientos al supuesto planteado, dada su identidad con las sentencias precedentemente citadas, nos llevan a la estimación del recurso de apelación interpuesto, revocando la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso impugnada, y consiguientemente procede la estimación del recurso contencioso interpuesto frente a las resoluciones impugnadas en la instancia, declarando su nulidad.

SEXTO. En cuanto a las costas de esta segunda instancia, de conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA, estimado el recurso de apelación no procede su imposición a ninguna de las partes, en ninguna de las instancias.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L O

Que debemos **ESTIMAR Y ESTIMAMOS** el recurso de **apelación número 127/2023**, interpuesto por el Abogado del Estado en representación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, frente a la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Núm. 11 de 23 de octubre de 2023, revocando dicha sentencia, siendo procedente la estimación del recurso contencioso interpuesto frente a las resoluciones impugnadas en la instancia, declarando su nulidad. Sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los

artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.