

Roj: **ATS 11495/2025 - ECLI:ES:TS:2025:11495A**

Id Cendoj: **28079130012025202062**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **17/12/2025**

Nº de Recurso: **4550/2025**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **SJCCA, núm. 9, 11-07-2023 (rec. 36/2022),**

SAN 2188/2025,

ATS 11495/2025

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Fecha del auto: 17/12/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4550/2025

Materia: ACCION ADMINISTRATIVA Y ACTO ADMINISTRATIVO

Submateria:

Fallo/Acuerdo: Auto Admisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

Secretaría de Sala Destino: 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 4550/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo Gonzalez

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

A U T O

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente



D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 17 de diciembre de 2025.

HECHOS

PRIMERO.- Proceso de instancia y resolución judicial recurrida

La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó, con fecha 23 de abril de 2025, sentencia estimatoria del recurso de apelación n.º 104/2023, interpuesto frente a la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo n.º 9 en el procedimiento n.º 36/2022, que desestimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de 15 de junio de 2022 dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que estima la reclamación presentada por Fundación Ciudadana Civio frente al Ministerio de Sanidad, y se insta a dicho Ministerio para que remita a la reclamante la información relativa a la resolución expresa emitida por la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia estableciendo las condiciones de financiación y precio en el ámbito del Sistema Nacional de Salud del tratamiento Luxturna (Voretigén Neparvorec), desarrollado por Novartis.

La Sala de apelación señala que el debate gira en torno a si, como defienden las partes apelantes, el artículo 97.3 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (TRLGURM) establece un sistema de acceso a la información propio o si por el contrario, como defendió el CTBG y la sentencia apelada, resulta de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) puesto que la DA primera de la LTAIBG se refiere a una regulación completa del ejercicio del derecho de acceso.

Tras analizar la normativa y la jurisprudencia, la Sala concluye que el artículo 97.3 TRLGURM, al declarar confidencial la información técnica, económica y financiera aportada por los laboratorios para la fijación de precios, establece un régimen especial con rango legal que opera con preferencia, quedando la LTAIBG como supletoria. Se apoya en la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 8/03/2021 y 22/10/2022) que admite el desplazamiento de la Ley de Transparencia por normas sectoriales aunque no contengan una regulación completa.

La sentencia razona que facilitar la resolución solicitada comprometería la confidencialidad garantizada por el artículo 97 TRLGURM, porque el conocimiento combinado del precio industrial y del precio financiado permitiría inferir datos estratégicos sobre costes, márgenes y condiciones de negociación, así como el esquema de recuperación y beneficio del laboratorio. Incluso las condiciones particulares sobre revisión del precio tras el techo de gasto, incluidas en la resolución, son información sensible desconocida por competidores. El precio financiado, obtenido por rebaja sobre el precio industrial, es susceptible de un análisis inverso que revela la estructura de costes, lo que justifica la protección legal.

La Sala recuerda que, aunque admite la aplicación concurrente del TRLGURM y la LTAIBG, el reconocimiento del derecho de acceso no puede dejar sin efecto la garantía de confidencialidad ni el secreto exigido en los procesos de fijación de precios (art. 14.1.k LTAIBG), esenciales para salvaguardar la posición negociadora del Sistema Nacional de Salud en un mercado internacional competitivo.

SEGUNDO.- Preparación del recurso de casación

Notificada la sentencia, se han preparado contra la misma sendos recursos de casación por las representaciones procesales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la entidad Fundación Ciudadana Civio.

I. Escrito de preparación presentado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Denuncia, primero, la incorrecta interpretación de la DA primera LTAIBG, en relación con el artículo 97 TRLGURM, los artículos 14.1 y 14.2 LTAIBG, y la jurisprudencia que los desarrolla, así como la jurisprudencia que prohíbe la aplicación automática de los regímenes de confidencialidad. Alega que el artículo 97 TRLGURM únicamente regula el régimen de confidencialidad como límite de acceso a la información, careciendo de regulación específica que determine cómo debe interpretarse y aplicarse el mencionado límite de manera



que resulte compatible con las garantías inherentes al derecho de acceso a la información pública, en concreto, a tenor de los artículos 14.1 y 14.2 LTAIBG y de la jurisprudencia que los ha interpretado. Añade que, para determinar si la información solicitada puede quedar comprendida por el mencionado régimen de confidencialidad, se debe atender al principio de proporcionalidad en el marco del doble test del daño y del interés público regulado en el artículo 14 LTAIBG.

Segundo, la infracción del artículo 14.1 k) LTAIBG, alegando que la protección de la garantía de confidencialidad de los procesos de toma de decisión está justificada cuando el proceso está en curso, pero dicha certeza se diluye cuando el procedimiento de toma de decisiones ya ha finalizado.

Y, tercero, la infracción del artículo 14.2 LTAIBG, al ignorarlo la sentencia por completo. Alega que no es suficiente argumentar retóricamente la posibilidad incierta de un daño sobre los intereses protegidos por los límites recogidos en la LTAIBG, sino que es necesario acreditar que el perjuicio es real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información, y, una vez admitida la existencia del daño, será necesario realizar una ponderación de los intereses presentes.

Como justificación del interés casacional objetivo invoca los artículos 88.3 apartados a) y d) y 88.2 b) y c) de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (LJCA). Plantea que las cuestiones que a su juicio presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son: - Interpretar el artículo 97.3 TRLGURM puesto en relación con la DA primera.2 LTAIBG, a fin de determinar si en materia de información sobre financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios existe un régimen específico de acceso a la información y el carácter reservado de dicha información que suponga que se aplique de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria; - Interpretar el artículo 97.3 TRLGURM al amparo de la LTAIBG a fin de determinar si la reserva de confidencialidad de la información sobre aspectos técnicos, financieros y económicos entregada por el laboratorio farmacéutica la Ministerio de Sanidad debe entenderse en sentido que abarque también el precio y las condiciones de financiación del medicamento fijadas por la Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos; - Determinar si la posibilidad hipotética de poder conocer a través del precio y de las condiciones de financiación de un medicamento información sobre los aspectos técnicos, económicos y financieros del medicamento es suficiente para entender que dicha información se encuentra amparada por la reserva de confidencialidad recogida en el artículo 97 del TRLGURM; y - Determinar si el artículo 14.1 k) LTAIBG puede ser empleado para denegar el acceso a la información cuando dicho acceso únicamente pueda llegar a perjudicar procesos de toma de decisiones en un futuro lejano e incierto y sin llevar a cabo, en su caso, una ponderación previa ajustada a las circunstancias específicas del supuesto.

II. Escrito de preparación presentado por la Fundación Ciudadana Civio.

Denuncia la infracción de los artículos 1, 14.1, apartados h), i), k), 14.2 y 16 LTAIBG, la DA primera, apartado segundo LTAIBG, y los artículos 7 y 97.3 TRLGURM. Alega que la sentencia efectúa una interpretación excesiva de los límites del artículo 14.1, apartados h), i) y k), sin realizar la necesaria ponderación con el artículo 16 LTAIBG, y que de mantenerse la interpretación extensiva que realiza la sentencia, cualquier empresa adjudicataria de un contrato público podría alegar la afectación de sus intereses económicos y comerciales o de la política económica y monetaria del Estado para intentar ocultar el precio unitario de los contratos públicos de suministros, lo que colisionaría frontalmente con la exigencia de transparencia debida en la contratación pública. Añade que el artículo 7 TRLGURM debió tomarse en cuenta, pues consagra la transparencia como regla general en los procesos de adopción de sus decisiones en materia de medicamentos y productos sanitarios. Por otra parte, el artículo 97.3 TRLGURM protege exclusivamente la información que la Administración hubiera obtenido de la empresa farmacéutica, y, por lo tanto, no protege la resolución administrativa que dicta la Dirección General de Cartera Común con el precio efectivo y las condiciones de financiación, elaborada una vez que el proceso de elaboración de precios ha concluido.

Como justificación del interés casacional objetivo invoca los artículos 88.3 apartado a) y 88.2 b) y c) LJCA.

TERCERO.- Auto teniendo por preparado el recurso de casación y personación de las partes ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala, así como la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Se han personado ante esta Sala, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el procurador D. Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, y Fundación Ciudadana Civio, representada por la procuradora D.ª Rocío Sampere Meneses, en concepto de partes recurrentes, y Novartis Farmacéutica, S.A., representada



por el procurador D. Daniel Bufalá Balmaseda y el Abogado del Estado, en concepto de partes recurridas, quienes se han opuesto a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente la Excma. Sra. D.^a Diego Córdoba Castroverde, Magistrado de la Sección.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Requisitos formales del escrito de preparación

Los escritos de preparación cumplen, desde el punto de vista formal, con las exigencias del artículo 89 LJCA, por lo que nada puede oponerse, por tanto, a la admisibilidad del recurso desde el punto de vista de los subapartados a), b) y d) del artículo 89.2 LJCA.

SEGUNDO.- Cuestión litigiosa y marco jurídico. Verificación de la concurrencia de interés casacional objetivo en el recurso

El artículo 97 TRLGURM establece:

- «1. A los efectos de la fijación de precios, los laboratorios farmacéuticos deberán facilitar al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad toda la información sobre los aspectos técnicos, económicos y financieros. El Ministerio podrá efectuar comprobaciones sobre la información facilitada.
- 2. En el caso de que la empresa esté integrada en un grupo que realice otras actividades, además de las relacionadas con medicamentos, o las desarrolle fuera de España, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad podrá requerir la información que permita conocer la imputación para determinar los gastos afectados a la actividad farmacéutica en España.
- 3. La información que en virtud de este artículo obtenga la Administración General del Estado será confidencial.
- 4. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad elevará anualmente a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos un informe sobre sus actuaciones en materia de precios».

Entre las cuestiones planteadas por las partes, se encuentran, por un lado, la de determinar si el artículo 97.3 TRLGURM configura un régimen específico de acceso a la información que suponga su aplicación preferente sobre las previsiones de la Ley de Transparencia, a los efectos previstos en el apartado 2 de su disposición adicional primera; y, por otro lado, determinar cómo debe interpretarse el citado artículo 97.3, en concreto, si la reserva de confidencialidad de la información sobre aspectos técnicos, financieros y económicos entregada por el laboratorio farmacéutico al Ministerio de Sanidad debe entenderse en sentido que abarque también el precio y las condiciones de financiación del medicamento fijadas por la Administración.

Concurriendo la presunción del artículo 88.3.a) LJCA, y no apreciando esta Sala que las anteriores cuestiones carezcan manifiestamente de interés casacional objetivo, planteándose, además, cuestiones jurídicas de alcance general que trascienden del caso objeto del proceso, por lo que también concurriría el supuesto del artículo 88.2.c) LJCA, procede la admisión del recurso.

TERCERO.- Admisión del recurso de casación. Normas objeto de interpretación.

Por tanto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 88.1 y 90.4 de la LJCA, procede admitir a trámite el recurso de casación, y declaramos que las cuestiones que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten: (i) en determinar si el artículo 97.3 TRLGURM configura un régimen específico de acceso a la información que suponga su aplicación preferente sobre las previsiones de la Ley de Transparencia, a los efectos previstos en el apartado 2 de su disposición adicional primera; (ii) en interpretar el citado artículo 97.3 a fin de determinar el alcance de la reserva de confidencialidad, en concreto, si la reserva de confidencialidad de la información sobre aspectos técnicos, financieros y económicos entregada por el laboratorio farmacéutico al Ministerio de Sanidad debe entenderse en sentido que abarque también el precio y las condiciones de financiación del medicamento; y (iii) en determinar si la garantía de confidencialidad está justificada cuando el proceso de toma de la decisión está en curso, o si se extiende también una vez tomada la decisión.

Los preceptos que, en principio, serán objeto de interpretación son: el artículo 97 TRLGURM, los artículos 14.1 y 14.2 y la DA primera LTAIBG. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exige el debate finalmente tratado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

CUARTO.- Publicación en la página web del Tribunal Supremo

Conforme a lo dispuesto en el artículo 90.7 de la LJCA, este auto se publicará en la página web del Tribunal Supremo.



QUINTO.- Comunicación y remisión

Procede comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto, como dispone el artículo 90.6 LJCA, y conferir a las actuaciones el trámite previsto en los artículos 92 y 93 LJCA, remitiéndolas a la Sección Tercera de esta Sala, competente para su sustanciación y decisión de conformidad con las reglas de reparto.

Por todo lo anterior,

La Sección de Admisión acuerda:

1.º)Admitir el recurso de casación n.º 4550/2025 preparado por las representaciones procesales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Fundación Ciudadana Civio contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de abril de 2025, dictada en el recurso de apelación n.º 104/2023.

2.º)Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten: (i) en determinar si el artículo 97.3 del Real Decreto Legislativo 1/2015 configura un régimen específico de acceso a la información que suponga su aplicación preferente sobre las previsiones de la Ley de Transparencia, a los efectos previstos en el apartado 2 de su disposición adicional primera; y (ii) en interpretar el citado artículo 97.3 a fin de determinar el alcance de la reserva de confidencialidad, en concreto, si la reserva de confidencialidad de la información sobre aspectos técnicos, financieros y económicos entregada por el laboratorio farmacéutico al Ministerio de Sanidad debe entenderse en sentido que abarque también el precio y las condiciones de financiación del medicamento; y (iii) en determinar si la garantía de confidencialidad está justificada cuando el proceso de toma de la decisión está en curso, o si se extiende también una vez tomada la decisión.

3.º)Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 97 del Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, y los artículos 14.1 y 14.2 y la DA primera de la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabajado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4º)Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

5.º)Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º)Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Así lo acuerdan y firman.