



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11

C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA

28001 MADRID

Teléfono: 914007163 **Fax:** 914007090

Correo electrónico: audiencianacional.centralcontenciosol1@justicia.es

Equipo/usuario: SPG

Modelo: N13290 PROV CONCLUSO PARA SENTENCIA ART. 64.4

N.I.G: 28079 29 3 2023 0000464

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000011 /2023

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: MINISTERIO DE SANIDAD (AEMPS)

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO SECRETARÍA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA

ABOGADO: ,

PROCURADOR: [REDACTED]

SENTENCIA Nº 132/2023

En **MADRID**, a 23 de Octubre de 2023.

Vistos por el Ilmo. Sr. Don FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ GRAGERA, Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Nº 11 con sede en Madrid, los presentes autos del PROCEDIMIENTO ORDINARIO 11/2023, seguido en este Juzgado 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.

Comparece como recurrente el MINISTERIO DE SANIDAD obrando en su nombre y representación la Abogacía del Estado y, como recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), representado por la Procuradora de los Tribunales [REDACTED].

HECHOS

PRIMERO.- La parte demandante interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto referido ante el Decanato de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, desde donde fue turnado a este Juzgado Contencioso Administrativo Central.

SEGUNDO.- Tras ser recibidas las actuaciones en este Juzgado, previo examen de la jurisdicción y competencia, se admitieron a trámite, acordándose su sustanciación por las normas del Procedimiento ordinario, compareciendo la representación del recurrente, quien solicitó anulación del acto impugnado y compareciendo la demandada, quien se opuso a las pretensiones deducidas por la parte actora, solicitando la desestimación del recurso.

Se fijó la cuantía del en *indeterminada*.

TERCERO.- En la sustanciación de este juicio se han observado todos los términos y prescripciones legales.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se impugna mediante este recurso 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.

El objeto del litigio es la solicitud de información pública formulada por [REDACTED] con el siguiente contenido:

“Solicito que se me indique el nombre de todas y cada una de las farmacéuticas a las que se ha comprado vacunas contra el coronavirus, por cuánto dinero se ha comprado o acordado la compra de cada dosis de vacunas contra el coronavirus a cada farmacéutica y la cantidad de vacunas que se ha comprado a cada farmacéutica. Solicito conocer cuánto dinero se ha gastado España de la partida ya acordada por el Consejo de Ministros donde se autorizan los gastos para las vacunas. Solicito saber si en distintos momentos se ha comprado o acordado la compra de dosis por un precio distinto con la misma farmacéutica y que también se me desglose detallando el precio en cada fecha y la cantidad de dosis compradas a cada precio. Solicito la 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 solicito también la copia. Del mismo modo, solicito que se me incluyan 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”.

Añadía además que: “la AEMPS ya ha entregado información a otros solicitantes sobre cuánto se ha pagado por cada tipo de vacuna contra la COVID-19. Se debe, por lo tanto, facilitar al menos la misma información en este caso.»

Mediante resolución de fecha 30 de marzo de 2022, la AEMPS estimó parcialmente la solicitud de la información. Contra dicha resolución se interpuso reclamación ante el CTBG el día 29 de abril de 2022 que estimó parcialmente la reclamación acordando lo siguiente:

“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. - Los argumentos del demandante para postular la estimación del recurso, consisten, primero, en la naturaleza confidencial de la información solicitada, señalando que el precio de adquisición de las vacunas está sujeto a confidencialidad al ser parte de los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas según lo establecido en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19.

También denuncia la falta de motivación de la resolución impugnada, con vulneración del art. 35.1 c) LPAC.

La siguiente objeción es el carácter *innecesario* de la resolución del CTBG remitiéndose a la web de la Comisión Europea donde ya aparece la información, por lo que entiende que se produciría una extralimitación de competencias del CTBG.

Finalmente, la demandante alega que concurren otros límites contemplados en el art. 14.1 c) h) y k) LTAIBG, que también servirían para desestimar el recurso.

La recurrente termina su demanda formulando así su pretensión:

(...) dicte sentencia en su día por la que acuerde estimar la presente demanda y, como consecuencia de ello, acuerde dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente proceso, con imposición de condena en costas.

Por su parte, la defensa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno rebate cada una de las alegaciones efectuadas y se remite a sus resoluciones anteriores y a la doctrina sentada por los Tribunales de Justicia, pidiendo la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

TERCERO. – En primer lugar, conviene esbozar el marco doctrinal en que desarrollaremos nuestro enjuiciamiento, bien establecido en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo Sección Tercera, dictada el 3/10/2017 en recurso de casación 75/2017, de la que pueden destacarse las claves que exponemos a continuación.

En la Ley 19/2013 (en adelante LTAIBG) queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que, 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.

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.

También debe tenerse presente que el Preámbulo de la LTAIBG nos ofrece pautas muy claras para su adecuada interpretación al expresar ya en su primer párrafo 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.

El artículo 1 proclama como objeto de la norma:

- *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.*

CUARTO. – La primera alegación consiste en postular el carácter confidencial de la información solicitada, señalando que el precio de adquisición de las vacunas está sujeto a confidencialidad al formar parte de los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas, según lo establecido en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19.

En este sentido, la defensa de la Administración recurrente señala que estamos en presencia de un acuerdo internacional administrativo, contemplado en el art. 38 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, aprobado en ejecución y concreción de un tratado internacional, por lo que debe aplicarse su párrafo 3º: *“deberán respetar el contenido del tratado internacional que les dé cobertura, así como los límites que dicho tratado haya podido establecer para su celebración.”*

También alega que el art. 41.4 de la Ley 25/2014 dispone que: *“Los acuerdos internacionales administrativos válidamente celebrados una vez publicados en el «Boletín Oficial del Estado» formarán parte del ordenamiento interno”* y añade que en los Acuerdos de Adquisición Anticipada se establece una cláusula de confidencialidad que impide la divulgación de información al respecto, entre la que se encuentra el precio, o lo que es lo mismo, el coste de adquisición de la vacuna, información que tampoco publica la Comisión Europea en su web.

Sin embargo, la confidencialidad no puede entenderse como una confidencialidad absoluta o *“iuris et de iure”*, y así lo proclama la doctrina de la STS 314/2021, de 8 de marzo que recuerda que es obligatorio realizar un análisis de proporcionalidad sobre la información solicitada y disponible en el expediente y también sobre su interés público.

Así lo expresa también la propia resolución impugnada en su página 12 citando la STS (resalte tipográfico añadido):

“(…) no puede obviarse que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como el Tribunal Supremo (asumiendo precisamente la jurisprudencia del primero) han declarado que estas reservas de confidencialidad previstas en normativa sectorial no pueden entenderse con carácter absoluto; esto es, no toda la información que obra en poder de las autoridades de regulación o

supervisión (o del poder adjudicador, en este caso) tiene ese carácter de confidencial. Así, la STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) subraya que la previsión de confidencialidad contenida en el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009 (en relación con los medicamentos) — «no puede ser entendido en el sentido de que impone la confidencialidad absoluta, iuris et de iure, de cualquier información que los sujetos afectados por el Decreto hayan podido obtener en el marco de las actuaciones contempladas en el mismo. Esa previsión de confidencialidad habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma (...)».

En el mismo sentido, en su sentencia de 19 de junio del 2018 (C-15/16), el TJUE ha señalado (en el ámbito de los mercados de instrumentos financieros) que la regulación «debe interpretarse en el sentido de que no toda la información relativa a la empresa supervisada que fue comunicada por esta a la autoridad competente ni todas las declaraciones de dicha autoridad que figuren en el expediente de supervisión de que se trate, incluida su correspondencia con otros servicios, constituyen incondicionalmente información confidencial, cubierta, por tanto, por la obligación de guardar el secreto profesional que establece dicha disposición. Esta calificación se aplica a la información en poder de las autoridades designadas por los Estados miembros para desempeñar las funciones previstas por dicha Directiva que, en primer lugar, no tenga carácter público y cuya divulgación, en segundo lugar, pueda perjudicar los intereses de la persona física o jurídica que haya proporcionado la información o de terceros, o también el correcto funcionamiento del sistema de control de las actividades de las empresas de inversión...».

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.

Se alega por la defensa del demandante que la resolución impugnada extracta parte del contenido de la sentencia, pero omite la expresión “*esta interpretación sujeta al principio de proporcionalidad se deriva del propio tenor del precepto*” y que el CTBG trata de extraer una

doctrina general que, en realidad, es únicamente aplicable al art. 7 del RD 1591/2007, porque así se desprende de ese precepto, que constituye normativa especial.

Sin embargo, esta interpretación entendemos que no se ajusta a lo que manifiestan estas sentencias, que contienen una declaración general sobre que la regla de reserva o confidencialidad contenida en una norma sectorial que no contemple un régimen alternativo a la LTAIBG (que no es el caso) debe de interpretarse en el marco de la LTAIBG y, por tanto, no puede tener carácter “iuris et de iure” o absoluto, debiendo aplicarse los principios o criterios de ponderación y proporcionalidad adecuados al caso concreto. Lógicamente esta declaración se hace con ocasión de la interpretación de una concreta norma y de las circunstancias que concurren en el caso particular, pero ello no significa que se limite a la interpretación de esa concreta norma.

Más bien sucede que lo normal es que la regla de reserva o confidencialidad no contenga ni explícita ni implícitamente ningún “principio de proporcionalidad” dado que, precisamente, es el marco general de la LTAIBG el que incorpora la necesidad de aplicarlo y no es preciso que la regla de confidencialidad o reserva lo contenga.

En suma, debemos entender que no hay un régimen de acceso a la información pública alternativo a la LTAIBG y que, existiendo una regla de confidencialidad, hay que interpretarla conforme a la jurisprudencia y en último término aplicar la LTAIBG al menos de forma supletoria.

En ese sentido, debemos citar la STS 1363/2022, de 24 de octubre (recurso 517/2021 - ECLI:ES:TS:2022:3909), donde se analiza la extensión de la confidencialidad que proclama el Real Decreto 1591/2009 sobre productos sanitarios frente a una solicitud de transparencia, y que, en su fundamento de derecho 5º, expresa:

"que la confidencialidad a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1591/2009 constituye una regulación parcial sobre acceso a la información que resulta aplicable en el sector del ordenamiento al que se refiere el indicado real decreto, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado 2 de la LTAIBG, manteniendo ésta ley su aplicación supletoria en todo lo demás, y entendido el principio general de confidencialidad del artículo 7 del RD de acuerdo con nuestra jurisprudencia; jurisprudencia que señala que no puede ser entendido dicho principio en el sentido de que imponga una confidencialidad absoluta de cualquier información que los sujetos afectados por el real decreto hayan podido obtener en el marco de las actuaciones contempladas en el mismo, sino que la previsión de confidencialidad habrá de ponderarse en atención a los intereses públicos y privados que pueda poseer la información controvertida y con sujeción al principio de proporcionalidad, como establecimos en la sentencia de esta Sala de 8 de marzo de 2021".

También debe traerse a colación lo que señala la STS 314/2021, de 8 de marzo (recurso 1975/2020 - ECLI:ES:TS:2021:842) que ofreció pautas generales, en su fundamento de derecho 4º:

“La existencia de un principio de confidencialidad no impide tener que acomodarlo al marco general de la Ley de Transparencia, en particular a su artículo 14, que establece los límites al derecho de acceso a la información. La confidencialidad no puede entenderse como absoluta, iuris et de iure, de cualquier información que los sujetos hayan podido obtener en el marco de sus actuaciones. Esta previsión de confidencialidad habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma.”

QUINTO.- La parte actora denuncia la falta de motivación suficiente de la resolución impugnada ex art. 35.1 c) LPAC, básicamente porque ha invocado un precedente en el que se resolvió un caso similar para estimar parcialmente la reclamación, cuando lo cierto es que tal cambio de criterio estaba suficientemente motivado a diferencia del que nos ocupa, según denuncia la parte actora.

Sin embargo, no puede discutirse que, motivándolo debidamente, un órgano puede apartarse del criterio de sus resoluciones anteriores y ello no afectaría a la legitimidad, ni del criterio anterior ni del nuevo. Lo que está sosteniendo el CTBG en el acto combatido es que la AEMPS no ha expresado suficientemente las razones para apartarse del precedente administrativo sobre la confidencialidad.

En cualquier caso, la defensa de la recurrente parece haber conocido suficientemente las razones del acto impugnado a tenor de sus escritos procesales, y no cabe extenderse más sobre el cambio de criterio de la Administración recurrente pues no es el objeto del presente procedimiento.

SEXTO.- La siguiente objeción de la demandante es el carácter inútil e innecesario de la resolución del CTBG al remitirse a la web de la Comisión Europea, por lo que entiende que se produciría una extralimitación de competencias del CTBG e invoca el art. 22.3 LTAIBG según el cual: *“Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.”*

La demandada recuerda sobre este punto que es la recurrente quien ha interpuesto el presente recurso y no el solicitante del acceso. Considera obvio que la publicación de la Comisión no ofrece toda la información solicitada precisamente en base a la cláusula de confidencialidad a la que se ha hecho referencia y, por tanto, no se cumple lo dispuesto en el art. 22 LTAIBG.

También señala que el que esta resolución sea de interés o no para el solicitante del acceso lo debe determinar el propio solicitante, y no la Administración demandante.

Por último, en cuanto a la supuesta extralimitación de competencias del CTBG parece claro que no concurre, dado que el CTBG ha resuelto una reclamación interpuesta contra una resolución de la AEMPS en el marco normativo que es aplicable.

En definitiva, nos parecen acertadas las razones del demandado para desestimar este reproche.

SÉPTIMO.- Finalmente, la demandante alega que concurren otros límites contemplados en el art. 14.1 c) h) y k) LTAIBG, que también servirían para desestimar el recurso.

En concreto alega, con respecto a la confidencialidad, que a la hora de ponderar los intereses en juego no se ha tenido en cuenta la finalidad de protección de los intereses tanto de los fabricantes como de los propios Estados Miembros y de la Comisión. En particular señala que, *resulta indudable que el conocimiento público – y, consecuentemente, de terceros países – del coste de las vacunas, podría ser utilizado por los mismos en contra de los intereses de la Unión Europea en general, o de España en particular. Y ello en el marco de futuras operaciones de compra, afectando negativamente a nuestra capacidad de negociación y debilitando nuestra posición en la determinación de las condiciones por las que se vayan a regir este tipo de adquisiciones o suministros.*

En efecto, conocer el coste de las vacunas permite realizar ofertas más competitivas a los Estados para la adquisición de vacunas, comparándose siempre con la Unión Europea. Asimismo, les permite prever con anticipación en sus presupuestos una cantidad dineraria mayor o menor para la adquisición de las mismas y, consecuentemente, adecuar sus estrategias económicas y comerciales a tal efecto.

Así, en un entorno competitivo como el presente, acceder a una información de tal índole puede resultar determinante en un escenario de eventual escasez de vacunas. Los conocedores de la información podrían así anticiparse perjudicando la capacidad negociadora de la UE y los Estados Miembros. Llegado el caso, y haciendo uso de esta información, terceros Estados podrían hacerse con estas vacunas hurtando la capacidad de hacerse con ellas a la Unión Europea y a los Estados Miembros.”

Concluye por tanto la recurrente, que *“en el presente caso el “test del daño” conduce a un perjuicio cierto y efectivo a la confidencialidad que se ha establecido sobre esta concreta información y la finalidad que salvaguarda. Así ocurre con el coste de las vacunas o el dinero gastado por España (del que sin duda puede extraerse el coste de las propias vacunas), así como los contratos suscritos.”*

Invoca también el límite relativo a las relaciones exteriores (art. 14.1 c) LTAIBG) señalando que la divulgación de la información también puede suponer un perjuicio para las relaciones exteriores en la medida en que los APAs vinculan a todos los Estados Miembros por lo que si se infringe un deber de confidencialidad que obliga al Estado español y se publican unos precios que la propia Comisión Europea considera confidenciales en los documentos incorporados a la demanda, se perjudicarán las relaciones exteriores en la medida en que se puede generar desconfianza y pérdida de fiabilidad del Reino de España, perjudicando otras negociaciones.

Sin embargo, entendemos que el demandante maneja argumentos genéricos e hipotéticos carentes de justificación fáctica concreta que no pueden prevalecer frente al indudable interés público existente y máxime cuando esta información ya se ha proporcionado en el pasado sin que se aporte justificación concreta sobre tales perjuicios.

Otro tanto cabe señalar respecto de la alegación sobre la supuesta vulneración de los intereses económicos y comerciales (art. 14.1 h) LTAIBG), sobre los cuales en el escrito de demanda se argumenta: *“En el caso de las vacunas contra el COVID-19 se presentan una serie de singularidades en la compraventa celebrada. Entre ellas podemos destacar, en primer lugar, que se trataba de la compraventa de una cosa futura que podía no llegar a existir. También es reseñable el elemento subjetivo de estas compraventas, el proceso de producción y la asunción de los riesgos. Todas estas circunstancias repercuten en el precio de las vacunas, su coste y en su inclusión en el concepto de intereses económicos y comerciales.” Se concluye que “En consecuencia, el test del daño revela la existencia de un perjuicio cierto y claro a los intereses económicos y comerciales, mientras que el CTBG no ha ofrecido razón alguna para rechazar esta tesis” siendo así que, como ya hemos expuesto, es al revés, le corresponde a quien invoca los límites su justificación o su acreditación suficiente.*

La Administración demandada trae a colación que -tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio del CTBG-, la existencia de los límites del artículo 14 LTAIBG no puede suponer en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación o restricción del acceso.

Así lo confirmó la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), que señaló:

«la 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.

Esta doctrina ha sido reiterada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574). En esta última se recoge lo siguiente:

“Por tanto, el precepto legal (14.2 LTAIBG) no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos

de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate”. En definitiva, es importante que esta ponderación se haga en el caso concreto, y no en general, en abstracto o en términos eminentemente hipotéticos o “a futuro”.

Por consiguiente, tanto la jurisprudencia del TS como la doctrina del CTBG en materia de límites son pacíficas en cuanto a su carácter excepcional y restrictivo. Recordemos que con carácter general los límites del artículo 14.1 LTAIBG han de aplicarse teniendo en cuenta las previsiones de los apartados 2 y 3 del mismo precepto, que disponen lo siguiente:

“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.

3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”.

Adicionalmente hay que destacar, como señala la resolución impugnada que existe ya un precedente del propio CTBG en el que ya se ha pronunciado a favor, en un asunto sustancialmente idéntico, para facilitar el coste económico de las vacunas contra la Covid-19, con desglose de número de dosis y compañía farmacéutica, habiéndose facilitado parte de la información por la AEMPS al igual que en este caso y habiéndose denegado la relativa al gasto o coste económico con argumentos sustancialmente idénticos. No parece por tanto que todos esos daños y perjuicios que ahora se invocan pudieran producirse y, sobre todo, no parece que se hayan materializado en absoluto, dado el tiempo transcurrido.

Efectivamente, recordemos que la satisfacción de la pretensión en vía administrativa fue el motivo del archivo de la resolución R/0608/2021, de 12 de agosto de 2021 (que tenía por objeto conocer el Número total de vacunas contra la Covid-19 compradas hasta el día en que se dé respuesta a la petición de información pública y coste económico que ello ha supuesto., desglosadas por fabricantes) puesto que la Administración facilitó la información solicitada sobre las dosis adquiridas hasta el 30 de junio de 2021, distribuidas por laboratorio y su coste.

Así lo refiere el acto combatido en su punto 5 de los Fundamentos Jurídicos:

5. Sentado lo anterior, y por lo que respecta a la concurrencia de los límites invocados en este caso —artículo 14. h), J) y k) LTAIBG—, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado ya sobre un asunto sustancialmente idéntico en el que se solicitaba el coste económico de las vacunas contra la Covid-19, con desglose de número de dosis y compañía farmacéutica, habiéndose facilitado parte de la información por la AESM (de igual modo que en este caso) y habiéndose denegado la relativa al gasto o coste económico con argumentos sustancialmente idénticos. Así, en la resolución R/299/2022, de 12 de septiembre, este Consejo estimó la reclamación instando al Ministerio a otorgar

la información solicitada con unos fundamentos jurídicos que resultan plenamente trasladables a este caso y que, por ello, se transcriben a continuación:

«(...) En el presente caso, la Administración en sus alegaciones basa su decisión de aplicar los citados límites, en los siguientes motivos: (i) en que 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; (ii) en cuanto a la necesaria confidencialidad y secreto de las decisiones administrativas, señala 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”; y, finalmente, (iii) porque 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 este modo, continúa, el artículo 10 de las Reglas de Procedimiento del Comité Rector que asiste a la Comisión Europea en la compra de vacunas señala expresamente que los documentos presentados a los miembros del comité rector deberán ser tratados como confidenciales, y que los miembros del comité rector y su secretaría deben suscribir estrictas declaraciones de confidencialidad y mantener las obligaciones de confidencialidad establecidas en dicho artículo. Al tratarse el precio de venta el mismo que el de adquisición, es preciso manifestar que no se ha tratado de una compra pública de vacunas como ocurre con las vacunas de calendario; se ha tratado de una operación dentro del ámbito europeo que buscaba, además de garantizar un acceso equitativo a todos los Estados, generar la capacidad productiva en Europa que permita cubrir las necesidades de toda la población y las de otros países sin acceso a la cadena de producción. Dicha operación se ha efectuado antes de estar autorizadas las vacunas en un modelo de compartir riesgos con los desarrolladores, siendo después ampliado para cubrir hasta 2024 cualquier necesidad nueva que pueda surgir, tales como revacunar, niños, variantes, entre otras.

A pesar de esta prolija argumentación, la Administración no ha justificado cuál es el concreto perjuicio que se produciría al facilitarse en este caso la información, máxime si tenemos en cuenta que los datos solicitados ya fueron facilitados en el inmediato precedente de esta reclamación. En concreto, se está haciendo referencia a la resolución R/0608/2021, de 12 de agosto de 2021, que tenía por objeto conocer el Número total de vacunas contra la Covid-19 compradas hasta el día en que se dé respuesta a esta petición de información pública y coste económico que ello ha supuesto. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por fabricantes. Esta resolución concluyó con el archivo de la reclamación al desistir de su pretensión el reclamante, precisamente porque la Administración facilitó la información solicitada sobre las dosis adquiridas hasta el 30 de junio de 2021, distribuidas por laboratorio y su coste. Como puede apreciarse, el objeto de la solicitud cuya denegación ha dado lugar a esta reclamación es el mismo con la única diferencia del periodo de tiempo sobre el que versa. A la vista del precedente en el que la misma Administración consideró que publicar el coste de las vacunas no implicaba perjuicio alguno para los diferentes bienes jurídicos protegidos por los límites ahora invocados, no se puede considerar justificado el cambio de criterio adoptado sin motivar por qué en aquél caso se concedió la información y en el presente se deniega. (...)».

En efecto, como se pone de relieve en la R/299/2022 citada, la Administración ha facilitado la información ahora solicitada en otras ocasiones, informando de la dosis de vacunas adquiridas, del laboratorio farmacéutico al que se han adquirido y del coste económico de dichas dosis, sin que en este caso se hayan introducido nuevos argumentos que justifiquen un cambio de postura o las razones de aducir ahora una confidencialidad que, en cambio, no regía en los precedentes casos.

En relación con el límite previsto en la letra k) del artículo 14 de la LTAIBG, dado que la información solicitada se limita al precio de la vacuna frente a COVID-19 compradas por España, el contenido de los contratos y el gasto total autorizado por la adquisición de estas vacunas, hemos de concluir que, ponderando intereses (*test del interés público*), existe un interés público que debe prevalecer respecto a la utilización de dinero público al no haberse acreditado de contrario la existencia de un daño real y efectivo amparado por alguno de los límites del art. 14 LTAIBG.

De ahí que argumentos hipotéticos o genéricos no parezcan suficientes. En ese sentido, la Administración recurrente utiliza argumentos genéricos o formulados en términos de mera posibilidad que no objetivan el concreto daño que se derivaría de la divulgación, ni son el resultado de una ponderación previa entre el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado.

En definitiva, entendemos que no se justifica de forma adecuada y proporcionada en qué medida la divulgación de la información solicitada —que, no cabe duda, entronca claramente con la finalidad de la LTAIBG, pues se trata de conocer un dato esencial para la gestión de la epidemia de coronavirus y también para la utilización de los fondos públicos — puede causar un perjuicio real y no hipotético a los intereses de España frente a otros Estados, a la credibilidad de España o a los intereses económicos y comerciales en los términos más arriba expuestos.

En consecuencia, debemos desestimar el recurso y confirmar la resolución del CTBG.

OCTAVO.- De conformidad con el artículo 139.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, procede la condena en costas a la parte vencida con el límite de 1000 euros.

En atención a lo expuesto,

FALLO

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.



Contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación, en el plazo de QUINCE DÍAS, a contar desde el siguiente al de su notificación.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso deberá constituirse un depósito de 50 euros mediante ingreso en la cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano Judicial abierta en Banco Santander, nº de cuenta [REDACTED] bajo apercibimiento de inadmisión.

Siendo preceptivo acompañar al escrito de interposición del recurso copia del resguardo acreditativo del ingreso, y debiendo constar en el mismo los siguientes datos: en el campo "concepto": RECURSO COD. 22 CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCIÓN DE FECHA 23/10/2023

Añade el apartado 8 que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso el fallo dispondrá la devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.