



JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n° 6

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000018 /2021

S E N T E N C I A n° 1

En Madrid a diez de enero de dos mil veintidós.

El/la Ilmo/a Sr/a. D./ña. LUIS CARLOS DE ROZAS CURIEL Magistrado-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo n° 6, habiendo visto los presentes autos de PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000018 /2021 seguidos ante este Juzgado sobre la resolución de 15 de marzo de 2021, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que acuerda desestimar la reclamación presentada por resultar de aplicación el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).

Entre partes, de una como recurrente D/ña. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] representada por el Procurador/a D/ña. [REDACTED] y asistida por el Abogado D/ña. [REDACTED], y de otra el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG) representada por el ABOGADO DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Que con fecha 27 de abril de 2021 se recibió en este Juzgado, en turno de reparto del Decanato de estos Juzgados, recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en nombre y



representación del recurrente D. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] contra resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno impugnado la actuación administrativa más arriba detallada.

SEGUNDO.- Por Decreto de fecha 28/4/2021 se acordó la admisión a trámite del recurso presentado, ordenándose sustanciar el mismo conforme a lo dispuesto en el Capítulo I, Título IV de la Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por el procedimiento ordinario, requiriéndose a la demandada para que remitiera el expediente administrativo. Recibido dicho expediente se acordó por Diligencia de Ordenación de 31/5/2021 dar traslado al recurrente para que formalizase la demanda en plazo de veinte días.

TERCERO.- En fecha 2/7/2021 el recurrente formuló su escrito de demanda, al mismo tiempo fijó la cuantía del recurso en indeterminada.

CUARTO.- Con fecha 5/7/2021 se acordó dar traslado de la demanda a la demandada, para que la contestase, quien evacuó el trámite. Con fecha 27/9/2021 no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba por ninguna de las partes, se acordó el trámite de conclusiones conforme a lo solicitado por la recurrente concediéndole el plazo de DIEZ DIAS. Fijándose la cuantía como indeterminada, de conformidad con las reglas establecidas en los arts. 41 y 42 de la LJCA para determinarla.

QUINTO.- Presentadas conclusiones por la parte demandante y precluido el trámite con respecto a la demandada, se declaran los autos conclusos para sentencia mediante Providencia de



fecha 26/11/2021, quedando con fecha 17 de diciembre de 2021 en la mesa de SS^a para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso administrativo la resolución de 15 de marzo de 2021, de la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que acuerda desestimar la reclamación presentada por resultar de aplicación el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG).

El reclamante solicitó la siguiente información:

"Copia íntegra de todas las resoluciones dictadas por la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid entre el 1 de enero de 2015 y el día de la fecha y mediante las que se hayan concluido procedimientos sancionadores por incumplimiento de cualquier disposición del Real Decreto 1416/1994, de 25 de junio, por el que se regula la publicidad de medicamentos de uso humano y/o 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 relativa a la publicidad o promoción de medicamentos de uso humano.

Copia íntegra de todos los requerimientos cursados por la Jefa del Área de Control Farmacéutico y Productos Sanitarios la Dirección General de Inspección y Ordenación Sanitaria de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid entre el 1 de enero de 2015 y el día de la fecha ordenando el cese de



cualquier actividad promocional o publicitaria de cualquier medicamento de uso humano incluyendo requerimientos de cese de difusión de cualquier material, o de realización de cualquier otra actividad de promoción o publicidad de cualquier medicamento de uso humano.”

El CTBG considera, en esencia, que la solicitud del reclamante participa de la condición de abusiva, en la medida en que no se aprecia la existencia de un interés público para obtener la información y sí que se aprecia un riesgo para los derechos de terceros, en este caso otras compañías farmacéuticas.

SEGUNDO.- La parte actora ejercita pretensión anulatoria de la resolución recurrida, y de reconocimiento del derecho que le asiste a acceder a la información solicitada, alegando en defensa de tales pretensiones lo siguiente:

-La resolución impugnada incurre en una vulneración del artículo 18 e) así como del resto de la LTAIBG, al inadmitir indebidamente la solicitud de acceso presentada por considerarla abusiva, al no apreciar la existencia de un interés público en obtener la información solicitada.

-Resulta procedente la admisión de la solicitud de acceso a la información formulada porque se encuentra plenamente justificada con la “finalidad de transparencia de la LTAIBG”, conforme exige el artículo 18 e) LTAIBG y lo ha interpretado la jurisprudencia.

- Resulta también procedente la admisión de la solicitud de acceso a la información en tanto que no puede considerarse que se ejerce el derecho de forma “abusiva cualitativamente” conforme a lo dispuesto en el artículo 18 e) LTAIBG y a la interpretación jurisprudencial de dicho precepto.



La Abogacía del Estado, en representación de la Administración demandada se opone al recurso e interesa su desestimación, por la conformidad a derecho de la resolución impugnada, porque el art. 18.1.e) que fundamenta la resolución denegatoria prevé la inadmisión de aquellas que *"tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley"*, lo que requiere una ponderación entre la finalidad de transparencia perseguida por la Ley y la finalidad del solicitante en obtener la información, carácter abusivo que se da en el caso de litis en el que el reclamante es un abogado en ejercicio, que precisamente desea conocer la información solicitada para desempeñar su profesión, lo que podría perjudicar a los ciudadanos o empresas a los que la información se refiere, que no tienen por qué ser referente a los clientes del abogado solicitante, pudiendo incluso tener intereses contrapuestos con las empresas farmacéuticas asesoradas o asistidas por el letrado solicitante, por lo que se podría provocar un indudable perjuicio a terceros. Además de que el perjuicio al recurrente no se produce, porque se ha satisfecho en la resolución inicial su deseo de conocer los criterios más frecuentes que se han tomado en los últimos cinco años para la adopción de tales resoluciones sancionadoras, y se ha considerado, indudablemente, el volumen y extensión de la información interesada, tal y como afirma la resolución recurrida en el último párrafo antes de la parte dispositiva.

Se invoca lo resuelto por la Sentencia de la Audiencia Nacional, sección Séptima, de 30.5.2019, apelación 1/2019, frente a la Sentencia del JCCA nº 11 de 8.10.2018, ECLI:ES:AN:2019:2335, a cuyo tenor *"El artículo 18 LTBG, bien que bajo forma de inadmisión, proscribire las solicitudes que tengan carácter abusivo no justificado con la finalidad de*

transparencia de la Ley. Desde esta perspectiva no podría admitirse, como la parte pretende, la publicación masiva e indiscriminada que interesa, pues esta situación, además de ocasionar una disfunción manifiesta, y sobre este extremo se han dado razones más que sobradas, no se compagina con la finalidad de la norma.

TERCERO.- El análisis de las contrapuestas posiciones ha de realizarse, como ya se ha hecho en otras resoluciones de este órgano jurisdiccional, sentando como premisa que la interpretación de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura 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), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual "*el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) 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*".



Así lo tiene proclamado también el TS en la sentencia de 16 de octubre de 2017, de la Sala Tercera, recaída en el recurso de casación nº 75/2017, que confirma otra de este Juzgado, al razonar que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") 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.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 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”.

CUARTO.- Dicho lo anterior, resulta que el acto recurrido desestima la reclamación al considerar aplicable el art. 18.1.e) de la LTAIPBG, de manera que debe ser inadmitida a trámite por el carácter abusivo y no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, al no apreciarse la existencia de un interés público para obtener la información solicitada y sí que se aprecia un riesgo para los derechos de terceros, precepto a cuyo tenor *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes ...que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.*

La resolución impugnada descarta que la solicitud comporte un uso excesivo e indiscriminado del derecho ejercitado, ni que sea abusiva por esta razón incluso aunque comportase suprimir el nombre de la persona física responsable que certifica que la publicidad cumple los requisitos legales, o a la que se dirige cada requerimiento, como alegaba la Administración, y rechaza que *“anonimizar todos estos requerimientos supondría tal carga de trabajo en la Administración que impediría el desarrollo del resto de funciones encomendadas, lo que*



convierte la solicitud en abusiva”, pues “En este caso la autoridad autonómica no ha cuantificado cuántos requerimientos de retirada de publicidad se han producido en el periodo temporal solicitado por el ahora reclamante, por lo tanto no se aporta ningún dato objetivo que aporte justificación a tal afirmación, limitándose a indicar que es abusiva porque deben anonimizar unos datos de carácter personal, cuestión con la que este Consejo de Transparencia no puede estar de acuerdo, puesto que en ningún caso el anonimizar unos datos de carácter personal puede considerarse abusivo”.

Al hecho de que la CA de Madrid no hay concretado el número de resoluciones solicitadas por el demandante, se ha de añadir que la solicitud formulada insta el acceso a una información muy concreta y determinada, tanto por la identificación de las resoluciones a las que se refiere, como por el periodo temporal al que se circunscribe la misma, según ha quedado recogido en el FD primero de esta sentencia, que en otros supuestos enjuiciados a los que el actor se refiere no se ha considerado abusiva incluso cuando se requería información referida a plazos o documentación más extensos, por lo que en modo alguno podría ser calificada de indiscriminada ni de masiva; y además su suministro no requiere otro esfuerzo que su identificación y adición, y a lo sumo la anonimización de los datos personales que pudiera contener a los que se refiere el CTBG.

QUINTO.- Sobre la inexistencia de un interés público en obtener la información solicitada, la resolución impugnada alude al criterio interpretativo 3/2016 y a determinada jurisprudencia, para concluir que no se aprecia dicho interés público porque el solicitante en su escrito de interposición de reclamación ante este Consejo de Transparencia indica que,



"el objetivo de esta solicitud es ampliar mis conocimientos sobre los criterios que utiliza la CAM a la hora de valorar una posible infracción en materia de publicidad y promoción de medicamentos de uso humano; y todo ello en el marco de mi profesión como abogado que asesoro a empresas del sector farmacéutico, (...) para poder asesorar mejor a mis clientes en relación con este tipo de procedimientos sancionadores (...) Acceder a esta información sería muy útil para conocer los motivos y criterios de la CAM en aquellas resoluciones que, a pesar de ser firmes, no son recurridas en vía judicial, especialmente teniendo en cuenta que es un área donde las sanciones pueden llegar a ser muy elevadas."

En esencia, se considera que se persigue un interés puramente particular, y por ello la solicitud sería abusiva. Se trata de analizar si con ello el solicitante hace un uso instrumental de la norma invocada con un objetivo que no se ajusta a la finalidad de la LTAIBG, y si solamente por tal apreciación cabe tildar a la solicitud de abusiva de manera que merece ser inadmitida.

En primer lugar, el criterio interpretativo aplicado por el CTBG considera que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta, entre otros, en el interés legítimo de conocer:

- cómo se toman las decisiones.
- bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

A la vista de lo cual no puede considerarse que haya quedado acreditado que la solicitud no esté justificada y sea acorde con la finalidad de la Ley, en tanto que se pretende:

- conocer los criterios que utiliza la CAM a la hora de valorar una posible infracción en materia de publicidad y promoción de medicamentos de uso humano.
- conocer los motivos y criterios de la CAM en aquellas resoluciones que, a pesar de ser firmes, no son recurridas en vía judicial.

En segundo lugar, es cierto que se pretende conocer tales criterios por considerarlo útil para el ejercicio de su profesión, sin que el derecho se satisfaga con la entrega de un resumen de los criterios aplicados de forma más frecuente en los últimos cinco años. Ahora bien, el que el recurrente manifieste que este es su particular interés no determina que su solicitud sea abusiva y que no exista un interés ajustado a la Ley, pues lo esencial es que se pretendan conocer tales criterios y cómo se toman las decisiones públicas en dicha materia, y que ello comporta un interés público en la divulgación de la información solicitada. Así en su solicitud inicial se manifestaba que *"Esta solicitud de información se hace en virtud de los principios de transparencia pública de la información pública y de libre acceso a la información pública, recogidos expresamente en el artículo 6 de la LTPCM..(y que porello)...Deseo conocer la información solicitada para analizar y valorar los distintos criterios que siguen lo órganos directivos de la Comunidad de Madrid anteriormente citados en relación con las infracciones y sanciones en materia de promoción y publicidad de medicamentos de uso humano"*. El que dicha solicitud la formule quien está interesado en una materia tan específica por serle útil para el ejercicio de su profesión, y por ello perseguir a la vez un interés profesional, no puede resultar ni sorprendente, ni por tal



hecho quedar per se su posición sin amparo en el amplio ejercicio del derecho que la LTAIBG reconoce y consagra.

En este sentido la STS, Contencioso sección 3 del 12 de noviembre de 2020 (ROJ: STS 3870/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3870), Sentencia: 1519/2020, recaída en el recurso: 5239/2019, ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR, analiza si el motivo determinante de la denegación, que consistió en que el interés privado que guía al recurrente no tiene encaje, de acuerdo con la sentencia impugnada y la resolución de la CTBG, con las "finalidades" de la LTAIBG expresadas en su preámbulo.

La decisión alcanzada afirma que *"no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAIBG, por lo que procede la estimación del recurso contencioso administrativo y la anulación de la sentencia impugnada"*.

Y en respuesta al auto de admisión concluye que *"Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, **entre las mismas no se incluye la persecución de un interés meramente privado**, y la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley"*.



SEXTO.- Procede ahora analizar si la solicitud puede calificarse de abusiva por representar un riesgo para los derechos de terceros, en este caso otras compañías farmacéuticas, como aduce el CTBG.

En la resolución impugnada se hace afirma que se "aprecia un riesgo para los derechos de terceros", pero sin embargo no se concreta en que puede consistir ese riesgo que trata de precaver al desestimar la reclamación interpuesta frente a la denegación de la solicitud de acceso a la información.

Tampoco la CA de Madrid identifica concretamente ese riesgo, pues, según se recoge en el acto impugnado, se aduce que "*la aportación al reclamante de los documentos que solicita **puede comportar un perjuicio para todos aquellos administrados sometidos a los procedimientos de los que traen causa dichos documentos. Estos administrados son compañías farmacéuticas que no tienen por qué coincidir con las asesoradas por el reclamante, e incluso puede que los intereses de estas y aquellas sean contrapuestos. Por ello, otorgar a este último los requerimientos y resoluciones sancionadoras a las que han sido sometidas **podría redundar negativamente en ellas*****".

Esta argumentación no acredita un riesgo para terceros. En primer término porque no sólo no se identifica claramente en qué consistiría ese riesgo, y en segundo porque ese supuesto riesgo se considera meramente hipotético o potencial, cuando para para que sirva para calificar la solicitud e abusiva el propio criterio interpretativo aludido exige que aquella "*suponga un riesgo para derechos de terceros*", lo que exige



como condición sine qua non de su concurrencia la certeza e identificación de dicho riesgo, no la mera hipótesis referida a su inconcreta producción.

Pero además ocurre que no se aprecia que el conocer unas resoluciones administrativas definitivas, adoptadas por la Administración, que en parte han de ser objeto de publicación, como establece la art. 114.4 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, a cuyo tenor *"Las sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves serán publicadas en el diario oficial correspondiente una vez que adquieran firmeza"*, pueda redundar y comportar un perjuicio para la compañías farmacéuticas a las que tales resoluciones se refieren.

En cualquier caso, y como el recurrente admite, la entrega de la información solicita habrá de hacerse, para mayor garantía en la protección de los datos personales que en las resoluciones se pudieran contener, *"previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas"*, como autoriza el art. 15.4 de la LTAIBG.

SEPTIMO.- Procede así la estimación del recurso. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LJCA, se ha de efectuar imposición de las costas causadas en la substanciación del recurso a la parte cuyas pretensiones son enteramente desestimadas.



Siendo, en atención a lo expuesto, que dicto el siguiente

FALLO

CON ESTIMACIÓN DEL PRESENTE RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NUMERO PO 18/21, INTERPUESTO POR EL PROCURADOR DON [REDACTED] [REDACTED], EN NOMBRE Y REPRESENTACION DE DON [REDACTED] [REDACTED], CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 15 DE MARZO DE 2021, DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), QUE ACUERDA DESESTIMAR LA RECLAMACIÓN PRESENTADA POR RESULTAR DE APLICACIÓN EL ARTÍCULO 18.1 E) DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO, DEBO DECLARAR Y DECLARO:

PRIMERO: QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO ES DISCONFORME A DERECHO, POR LO QUE DEBO ANULARLO Y LO ANULO.

SEGUNDO: EL DERECHO DEL RECURRENTE A ACCEDER A LA INFORMACIÓN SOLICITADA, PREVIA DISOCIACIÓN DE LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL QUE EN ELLA SE CONTENGA, DE MODO QUE SE IMPIDA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS AFECTADAS.

TERCERO: EFECTUAR IMPOSICIÓN A LA DEMANDADA DE LAS COSTAS CAUSADAS EN LA SUBSTANCIACIÓN DEL RECURSO.

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

Póngase en las actuaciones certificación literal de esta resolución, publíquese y notifíquese a las partes haciéndoles saber que contra ella cabe la interposición en el Juzgado de recurso de apelación en plazo de 15 días siguientes a su notificación, y una vez firme comuníquese al órgano



administrativo autor de la actuación impugnada para su cumplimiento.

EL MAGISTRADO

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.