



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo  
número 2  
AUDIENCIA NACIONAL  
C/ Goya 14 (28001-Madrid)

**Recurso:** Procedimiento ordinario número 54/2022.

**Demandante:** Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Ministerio de Sanidad).

**Abogacía del Estado:** [REDACTED]

**Administración demandada:** Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

**Procuradora:** [REDACTED]

**Abogado:** [REDACTED]

**Codemandado:** [REDACTED]

**Procurador:** [REDACTED]

**Abogado:** [REDACTED]

**Actuación administrativa recurrida:** Resolución 272/2022, de 12 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la que se acuerda estimar la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Ministerio de Sanidad) a propósito de la información solicitada sobre el coste económico de las vacunas contra la Covid-19 desde el 30 de junio de 2021. Expediente: R/0299/2022; 100-006637.

**Cuantía:** Indeterminada.

**En la villa de Madrid, a 24 de abril de 2023.**

El Ilmo. Sr. D. LUIS ALFREDO DE DIEGO Y DÍEZ, magistrado del juzgado central de lo contencioso administrativo número 2 de la Audiencia Nacional, ha pronunciado,

EN NOMBRE DE **S.M. EL REY DE ESPAÑA FELIPE VI**, la siguiente

**— SENTENCIA núm. 72/2023 —**

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El pasado día 14/10/2022 tuvo entrada, vía *LexNet*, en la oficina de registro y reparto de los juzgados centrales de lo contencioso administrativo el recurso contencioso-administrativo entre las partes y con el objeto *ut supra* referenciados. Por decreto de 19/10/2022 se admitió a trámite el recurso y se reclamó el expediente. El expediente tuvo entrada en el SCRRA de la Audiencia Nacional el 14/11/2022. Por diligencia de ordenación de fecha 15/11/2022 se dio traslado a la parte actora para formular demanda en el plazo de 20 días.

**Segundo.** La demanda se presentó el 13/01/2023. Dado traslado a los demandados, el CTyBG se opuso con fecha 16/02/2023; y el codemandado hizo lo propio el 21/03/2023. Por decreto de 22/03/2023 se fijó la cuantía del pleito. Por auto de 23/03/2023 se admitió la documental propuesta, se declaró



concluido el período probatorio y se abrió, a instancia de parte, el trámite de conclusiones.

La actora presentó las suyas el 30/03/2023. El codemandado las presentó el 18/04/2023 y en la misma fecha el CTyBG hizo lo propio.

El 24/04/2023 se acordó pasar las actuaciones a S.S.<sup>a</sup> Ilma. para resolver. Examinadas las actuaciones y no considerando oportuno hacer uso de la facultad prevista en el artículo 61.2 de la LJCA, el mismo día 24/04/2023 se declararon los autos conclusos para sentencia (art. 64.4 de la LJCA).

**Tercero.** En la sustanciación de este procedimiento se han observado las prescripciones legales.

## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El objeto de este pleito es la resolución 272/2022, de 12 de septiembre, del CTYBG (expediente R/0299/2022; 100-006637), por la que estimó la reclamación presentada por el [REDACTED] contra la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Ministerio de Sanidad), instando a dicho Ministerio para que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remitiese al reclamante la siguiente información:

*«Coste del número total de vacunas contra la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se dé respuesta a esta petición de información pública. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por número de dosis, compañía y su coste económico en euros».*

La resolución añade el requerimiento para que, en el mismo plazo, se remita copia de la anterior información al CTyBG.

**Segundo.** Vaya por delante que el derecho que aquí está en juego, el acceso a la información pública obrante en archivos y registros administrativos —reconocido constitucionalmente por el artículo 105.b) de nuestra Carta Magna— solo tiene tres límites constitucionales: «la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas», a los que se añaden algunos otros por el artículo 14.1 de la Ley 19/2013. Por ello es un derecho expansivo, definido como de carácter amplio y escasos límites por el preámbulo de su ley de desarrollo (Ley 19/2013). En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (véase, por todas, la STS núm. 1817/2020, de 29 de diciembre, recurso 7045/2019), cuando, respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, ha tenido ocasión de afirmar:

«[...] 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.

De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas [...]. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»

Esto sentado, la Abogacía del Estado ha expuesto una variada gama de motivos de impugnación que serán examinados y desestimados, asumiendo, en esencia, las certeras argumentaciones del Consejo de Transparencia y del codemandado.

**Tercero. *El precedente sentado por la propia AEMPS.*** Resulta que una petición de información totalmente equiparable a la que nos ocupa fue aceptada y facilitada por la AEMPS sin siquiera tener que resolver el CTyBG más allá de archivar el caso por desistimiento (resolución CTBG 608/2021, solicitud original 001-057597).

En efecto, se trata de la reclamación presentada el 3 de junio de 2021 en la que se pedía información sobre 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»*.

Tal reclamación fue finalmente archivada por el CTyBG (R/0608/2021, de 12 de agosto de 2021) puesto que la AEMPS acordó la concesión de la solicitud de información pública, tal y como se desprende del antecedente de hecho tercero de la citada resolución del CTyBG:

*«Una vez analizada la solicitud, la AEMPS CONCEDE el acceso a la información a que se refiere aquella, y se informa de que las dosis adquiridas hasta el 30 de junio de 2021 y su coste económico son los siguientes:*

- Pfizer 33.843.847 dosis, 452.888.236,00 euros.
- Moderna 4.759.200 dosis, 71.019.746,72 euros.
- Astra Zeneca 8.266.300 dosis, 14.796.677,00 euros.
- Janssen 1.681.700 dosis, 8.382.665,82 euros»



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

La única diferencia existente entre el caso que nos ocupa y el resuelto en la R/0608/2021 es el periodo de tiempo sobre el que versa. Y, como se ve, la propia AEMPF, *motu proprio*, facilitó la información no solo del número de dosis (que ahora es lo único que ha proporcionado al solicitante), sino también del coste económico de las vacunas contra la Covid-19 adquiridas por el Reino de España hasta el 30 de junio de 2021.

Es lógico y coherente que el CTyBG se refiera a dicha actuación administrativa en su resolución y la utilice como motivación para estimar la solicitud del hoy actor; máxime cuanto la AEMPS no ha ofrecido explicación convincente de la razón por la que entonces facilitó sin obstáculo alguno aquella información y hoy se niega a facilitar esa misma información referida a otro período temporal. Sobre ello se abundará en los razonamientos siguientes.

**Cuarto. Sobre la motivación.** Es extraño que se defienda por la Abogacía del Estado la supuesta falta de motivación de la resolución impugnada. El CTyBG ha explicado suficientemente los motivos de su estimación. Veamos:

1. Comienza por recordar que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la ley de transparencia como un auténtico derecho público, configurado de forma amplia.
2. Continúa señalando que esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la ley de transparencia como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 de la misma ley.
3. Advierte seguidamente que, a la hora de limitar el derecho de acceso a la información pública, adquiere especial relevancia la justificación proporcionada por la Administración; justificación que debe basarse en una ponderación de intereses —el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado en cada caso— aplicada al supuesto específico que se examina. La carga de argumentar esa ponderación recae, pues, sobre la Administración que deniega o limita la información pedida.
4. Ya entrando en el caso concreto, la resolución del Consejo de Transparencia resume los motivos expuestos por la Administración para denegar la información relativa al precio de las vacunas:
  - i) 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».
- iii) Y, finalmente, 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.

5. El Consejo de Transparencia razona que «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».
6. Recuerda a este respecto el precedente 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 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 por parte del Consejo de Transparencia 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.
7. Observa el Consejo de Transparencia que «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».
8. Y concluye que «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 aquel caso se concedió la información y en el presente se deniega».

El Consejo de Transparencia ha motivado su resolución. Lo que no parece querer entender la Administración demandante es que es ella quien tiene la obligación o carga de explicar razonadamente y con argumentos lógicos su llamativo cambio de criterio en escasos días y, singularmente, es la





Administración demandante quien debía explicar al solicitante, al Consejo de Transparencia y a nosotros la ponderación de intereses que efectuó en su momento para limitar el derecho de acceso a la información pública; cosa que no hizo.

En fin, una cosa es que la Abogacía del Estado no comparta, legítimamente, los razonamientos de la resolución impugnada y otra bien distinta negar su motivación haciendo la pirueta jurídica de trasladar al Consejo de Transparencia la obligación de motivar el cambio de criterio y la ponderación de intereses que correspondía hacer a la Administración a quien defiende.

El motivo se desestima.

**Quinto. Sobre la obligación de confidencialidad.** Alega la Abogacía del Estado con especial énfasis la cláusula de confidencialidad de los acuerdos de adquisición anticipada suscritos con los fabricantes de las vacunas (BioNTech, Pfizer, Moderna o Janssen).

Son varias las razones que nos llevan a desestimar este motivo de impugnación:

1. La Abogacía del Estado ha presentado con su demanda 4 documentos que describe como APA's suscritos con Pfizer y BioNTech, Moderna y Janssen. Pero no ha acompañado la correspondiente traducción al castellano, como exige el artículo 144.1 de la LEC para su valoración. No sabemos, por tanto, cuál es el contenido de dichos APA's; y, desde luego, no es este juzgador quien tiene que desarrollar actividad alguna para su traducción (ni siquiera mediante su introducción en alguno de los traductores *on line*) sino la parte que pretende valerse de tales documentos. Sobre ella recae el *onus probandi*.
2. El límite de la confidencialidad —nos dice la STS (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 3.<sup>a</sup>) de 24 de octubre de 2022, recurso 517/2021 (ECLI:ES:TS:2022:3909)— «*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*».
3. En cualquier caso, a la vista de la justificación que, de la cláusula de confidencialidad respecto de la adquisición de vacunas Covid-19 se hace



por la Unión Europea<sup>1</sup>, compartimos el criterio expresado por el Consejo de Transparencia cuando sostiene que, el fin principal de esta cláusula de confidencialidad es proteger los extremos más sensibles de una negociación, como son la información comercial, financiera y los planes de desarrollo y producción. Pero, en el supuesto que nos ocupa, lo que se solicita es una información temporalmente posterior a la adquisición de las vacunas y, por tanto, con las negociaciones ya concluidas. Ello quiere decir que la denegación del derecho de acceso a la información pública no está debidamente explicada ni justificada en este caso.

4. Pueden traerse a colación las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea, de 5 de febrero de 2018, en los asuntos T-235/15, T-718/15 y T-729/15. Es verdad que el *thema decidendi* en aquellos asuntos eran las decisiones de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) de conceder a un tercero acceso a los documentos presentados en el marco de solicitudes de autorizaciones de comercialización (AC). Pero lo interesante de cara a nuestro caso es que el Tribunal General de la Unión Europea estimó que la información supuestamente confidencial no se refería a un procedimiento administrativo «en curso» sino ya finalizado y, por ende, no cabía hacer valer la exigencia de «confidencialidad». Además, el Tribunal subrayó que, según consta en numerosa jurisprudencia, la regla general es que el derecho de acceso a los documentos debe ser lo más amplio posible; y que, aunque existen ciertas excepciones por motivos de interés público o privado, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse restrictivamente.
5. Por lo demás, como ya dijera el Consejo de Transparencia, la AEMPS no ha justificado el cambio de criterio respecto del precedente arriba citado, en el que sí ofreció la información las dosis de vacunas Covid-19 adquiridas hasta el 30 de junio de 2021, distribuidas por laboratorio y su coste. La situación fáctica de aquella solicitud de información concedida no ha cambiado respecto de la que ahora nos ocupa. Si en aquel entonces no había problema alguno sobre confidencialidad, no se entiende porqué ahora sí lo hay.

Lo expuesto —frente a la alegación de «confidencialidad»— se ajusta a lo previsto por el artículo 7 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio):

---

1. Esta justificación de la cláusula de confidencialidad la encontramos en el apartado 5 del epígrafe denominado «negociaciones sobre vacunas» contenido en la siguiente página web: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/questions-and-answers-covid-19-vaccination-eu\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/questions-and-answers-covid-19-vaccination-eu_es)



**Artículo 7. Transparencia en la adopción de decisiones por las administraciones sanitarias.**

«Las administraciones sanitarias garantizarán la máxima transparencia en los procesos de adopción de sus decisiones en materia de medicamentos y productos sanitarios, sin perjuicio del derecho de la propiedad industrial. La participación en dichos procesos de toma de decisión será incompatible con cualquier clase de intereses personales derivados de la fabricación, comercialización, representación, distribución y venta relacionados con los medicamentos y productos sanitarios».

En fin, la reserva de confidencialidad no tiene ni puede tener un carácter omnímodo e ilimitado. Ante la falta por parte de la Administración de una justificación concreta y palpable de los daños y perjuicios derivados de la entrega de la información (evitando las prolijas alusiones a vaguedades), debe prevalecer el interés público materializado en el derecho de acceso a la información.

Así pues, a mi juicio, de estimar la demanda, estaríamos dando al traste con las reglas de contratación pública y de transparencia, vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, aparte de favorecer la opacidad —y, con ello, la eventual realización de prácticas ilícitas— por los entes públicos.

**Sexto. Supuesta infracción de los límites del acceso a la información pública previstas en las letras c), h) y k), del artículo 14.1 de la LTAIBG.** La Abogacía del Estado sostiene la ilegalidad de la resolución impugnada invocando los límites previstos en los apartados c), h) y k), del artículo 14.1 de la LTAIBG; eso es: las relaciones exteriores, los intereses económicos y comerciales y la garantía de confidencialidad. Considera que el acceso a la información pública afectaría a los intereses protegidos por estos apartados.

No se discute que la interpretación de los límites establecidos en el artículo 14 es restrictiva y deben aplicarse conforme a lo previsto en el numeral 2 del mismo artículo:

«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».

El Tribunal Supremo se ha pronunciado de forma nítida sobre estos preceptos. Así, la STS (Sala 3.<sup>a</sup>, sección 3.<sup>a</sup>) de 19 de febrero de 2021, recurso 1866/2020 (ECLI:ES:TS:2021:704) ha dicho que «*la aplicación de alguno de los límites de acceso a la información debe ser debidamente justificada por quien deniega el acceso a la información*», en este caso, la demandante. Y la STS (Sala





3.ª, sección 3.ª) de 15 de octubre de 2020, recurso 3846/2019 (ECLI:ES:TS:2020:3195) señala que «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*».

Pues bien, es la Administración que deniega o limita la información la que debe realizar una labor de análisis, concreción y justificación de los datos que son confidenciales que permitan a los operadores jurídicos conocer y controlar la veracidad y proporcionalidad en la aplicación de un límite que, en este caso, se pretende aplicar sin ningún tipo de restricción.

En realidad, ninguna ponderación se hizo por la Administración en la vía administrativa previa. Ahora, en sede judicial, el abogado del Estado afirma en la demanda que los concededores de la información (el precio de las vacunas, no se olvide) «podrían así anticiparse, perjudicando la capacidad negociadora de la UE y los Estados Miembros» y que «terceros Estados podrían hacerse con estas vacunas hurtando la capacidad de hacerse con ellas a la Unión Europea y a los Estados Miembros».

Es encomiable el esfuerzo de la Abogacía del Estado en defender a la AEMPS, pero, en mi opinión, nos encontramos ante invocaciones genéricas sin sustento alguno. En la demanda no se hace referencia a algún país o a algún proceso de negociación concreto que se pueda ver afectado por el acceso a la información pública solicitada; en este caso, el coste económico en euros de las vacunas del COVID-19 adquiridas por el Reino de España.

Habida cuenta del precedente al que nos hemos referido con anterioridad, en el que la AEMPS sí facilitó el coste económico de las vacunas adquiridas a Pfizer, Moderna, Astra Zeneca y Janssen hasta el 30 de junio de 2021, es razonable pensar que, si se hubiera producido algún perjuicio a la capacidad negociadora y a la reputación de la Unión Europea y España en el marco internacional, la Abogacía del Estado sin duda lo habría puesto de relieve. Por ello, si ni siquiera se ha alegado un daño concreto, y menos aún justificado, en un supuesto precedente en el que la información solicitada era de mayor sensibilidad, pues se refería a un periodo en el que el poder negociador estaba más descompensado, esta misma conclusión se ha de aplicar al presente caso. Además, como ya se dijo anteriormente, el daño que se invoca, a la vista de que las negociaciones finalizaron hace ya tiempo, no puede producirse.

**Séptimo.** La consecuencia de cuanto se ha expuesto es la desestimación de la demanda. Todo ello con imposición a la Administración demandante de la totalidad de las costas causadas en esta litis, tanto las ocasionadas al CTyBG como al codemandado, IVA incluido (art. 139.1 de la LJCA).

**Información sobre recursos.** Se trata aquí de un asunto de cuantía



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

indeterminada. Nos encontramos, en consecuencia, con un proceso en primera instancia [cfr. art. 81.1 de la LJCA], de manera que la presente resolución podrá ser apelada mediante escrito razonado, presentado ante este juzgado en el plazo de los quince días siguientes a la notificación de esta sentencia (art. 85.1 de la LJCA).

*Será preceptivo a tal fin consignar como depósito, al tiempo de interponer el recurso, la cantidad de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones con número [REDACTED] abierta en Banco Santander a nombre de este juzgado, código «22. Contencioso-Apelación» (disp. ad. 15.ª de la LOPJ añadida por LO 1/2009), salvo que concurra alguno de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5.º de dicha disposición adicional.*

*Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.*

*En cualquier caso, con el escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del indicado depósito.*

En atención a lo expuesto,

**F**ALLO:

- 1. Desestimo la demanda rectora de esta litis por ser ajustada a derecho la resolución impugnada.**
- 2. Impongo a la Administración demandante, Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Ministerio de Sanidad), el pago de la totalidad de las costas causadas en esta litis, tanto las ocasionadas al CTyBG como al codemandado, IVA incluido.**

Una vez firme esta sentencia, comuníquese a la Administración demandada con copia electrónica de la misma para su ejecución.

Así, por esta mi sentencia, de la que se unirá documento judicial electrónico a los autos, lo pronuncio, mando y firmo.