



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11**  
**C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA**  
**28001 MADRID**

TEL: 914007163  
Equipo/usuario: SPG  
Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA  
N.I.G: 28079 29 3 2017 0001807

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000051 /2017**

P. Origen: /  
Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO  
DEMANDANTE: SINDICATO LIBRE DE FARMACEUTICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA  
ABOGADO:  
PROCURADOR: [REDACTED]  
DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA  
ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO, ABOGADO DEL ESTADO  
PROCURADOR:

**SENTENCIA N° 54/2018**

En Madrid, a 16 de Abril de 2018.

El Ilmo. Sr. D. José Damián Iranzo Cerezo, Magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 11, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso registrado con el Numero 51/2017 y seguido por el Procedimiento Ordinario en el que se impugna la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 25/8/17 por la que se desestima la reclamación presentada por la representación del Sindicato Libre de Farmacéuticos de la Comunidad Valenciana contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 28/4/17 por la que se denegó el acceso al "Expediente S/0472/13 Suministro tiras reactivas" [R/0255/2017].

Son partes en dicho recurso:

-DEMANDANTE: SINDICATO LIBRE DE FARMACÉUTICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (SLF-CV), representado por la Procuradora [REDACTED] y dirigido por el Letrado [REDACTED].

-DEMANDADA: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado y asistido por la Abogada del Estado.



-CODEMANDADA: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, representada y dirigida por la Abogacía del Estado.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la Procuradora [REDACTED], en la representación antedicha, se interpuso en fecha 3/11/17 recurso contencioso-administrativo contra la actuación descrita en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 51/2017.

**SEGUNDO.-** En el escrito de demanda, presentado con fecha 2/2/18, se solicitó el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados y que se dan por reproducidos.

**TERCERO.-** Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 16/3/18, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos, interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora. Por la representación de la codemandada no se formuló contestación.

**CUARTO.-** Por Decreto de fecha 19/3/18 se fijó como indeterminada la cuantía del presente recurso.

**QUINTO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento del procedimiento a prueba ni tampoco trámite de conclusiones, por Providencia de fecha 3/4/18 quedaron los autos conclusos para el dictado de la presente resolución.

**SEXTO.-** Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone por la representación de la SINDICATO LIBRE DE FARMACÉUTICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (SLF-CV) recurso contra la Resolución del Consejo de



Transparencia y Buen Gobierno de fecha 25/8/17 desestimatoria de la reclamación presentada contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 28/4/17 por la que se denegó el acceso al *"Expediente S/0472/13 Suministro tiras reactivas"*. Éste último habría sido incoado a raíz de la denuncia formulada por el sindicato demandante a propósito del Convenio para el suministro de tiras reactivas para la determinación de la glucemia en el ámbito de las prestaciones de la Agencia Valenciana de Salud suscrito en fecha 11/6/12 por los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Alicante, Valencia y Castellón, además de por empresas farmacéuticas y de distribución.

En disconformidad con la actuación objeto de impugnación, la parte actora interesa la anulación de la misma y, consiguientemente, el reconocimiento de situación jurídica individualizada consistente en el *"derecho a acceder al contenido"* del citado *"Expediente S/0472/13 Suministro tiras reactivas [...]* en la parte que no constituya información reservada".

En lo que se articula como único motivo impugnatorio se invoca la infracción de los artículos 12, 13 y 16 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG). Aun advirtiendo que la configuración del acceso a la información no exige de la acreditación de un interés legítimo, enfatiza su interés al respecto por cuanto fue el propio sindicato recurrente el que *"propició"* la incoación del expediente y desconocería el por qué se decretó el archivo por prescripción de la conducta denunciada. Significa la inaplicación en que de hecho se incurriría del artículo 16 LTAIPBG -acceso parcial- al arrogarse la Administración la facultad de decidir qué afecta o qué no a la *"eficacia y funcionamiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia como servicio público"*, vedando así el acceso parcial a la información no afectada por la garantía de confidencialidad. En lo demás, rechaza la interpretación que se efectúa de los artículos 42 y 43 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). Señala así que el deber de secreto no se extiende a todos los documentos que integran los expedientes sino *"sólo a los de contenido confidencial que deben obrar en la pieza separada"* a la que alude el artículo 42 LDC, tal y como colige *"se admite implícitamente por la CNMC al justificar la denegación de información parcial argumentando razones de operatividad administrativa o escasa utilidad para la parte solicitante"*. En consecuencia, concluye que con la sola excepción de tal documentación confidencial obrante en la pieza separada, ha de



permitirse el acceso a la actora al "resto de la documentación".

Frente a lo anterior, la representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO formula oposición al recurso interpuesto. Postula la existencia de una "ley especial que regula un procedimiento de acceso determinado y distinto" del previsto en la LTAIPBG (Disposición Adicional Primera). Rebate la alegada vulneración de los artículos 12, 13 y 16 LTAIPBG toda vez que la información obtenida ostenta el carácter de reservada por mandato legal y rechaza la aplicación de los límites contenidos en el artículo 14,1 e), g) y j) LTAIPBG. Finalmente, en lo que se refiere a los artículos 42 y 43 LDC, mantiene que el hecho de no declararse la confidencialidad pretendida no implica que estos datos adquieran el carácter de públicos en tanto que todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información del expediente están sometidos al deber de secreto dispuesto en el artículo 43 de la LDC, no pudiéndose entender que por aplicación de la LTAIPBG, pese a que continúe la obligación de secreto de los interesados, pueda un tercero ajeno al procedimiento obtener el acceso solicitado.

Como ha quedado expuesto, por la representación de la codemandada COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA ninguna alegación se ha formulado.

**SEGUNDO.-** Expuestas las respectivas posiciones de las partes, se hace preciso realizar una serie de consideraciones a propósito de la base fáctica y jurídica sobre la que la controversia opera:

-La Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 25/8/17 desestima la reclamación presentada por el Sindicato Libre de Farmacéuticos de la Comunidad Valenciana contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de fecha 28/4/17 por la que se denegó el acceso al "Expediente S/0472/13 Suministro tiras reactivas" incoado a raíz de la denuncia por el mismo presentada.

-Tras descartar la relevancia a los efectos controvertidos de que no ostente el sindicato recurrente la condición de interesado en el expediente concernido por el hecho de ser denunciante (artículo 62,5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - LPACAP), incide en que ha de estarse, en cuanto al régimen general de acceso a la información pública, a lo



dispuesto en la LTAIPBG a excepción de aquéllos ámbitos en los que exista un *«procedimiento de acceso específico a la información»* (Disposición Adicional Primera 2º). Sobre tal base, tras reproducir el contenido de los artículos 42 y 43 LDC y ponerlo en relación con el artículo 28,2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), afirma que *«toda la información o documentación conseguida por la CNMC como consecuencia de su labor inspectora goza de la condición de información reservada, por expreso mandato legal»*. Asimismo, esgrimiendo los razonamientos contenidos en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 7ª) N° 46/2017, de 6 de febrero (rec. 71/2016), concluye que *«al existir una información o documentación en poder de la Administración que tiene la calificación de reservada por mandato legal, debe mantenerse ese carácter reservado y considerar de aplicación específica esa calificación legal de reserva»*.

**TERCERO.-** Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes y el contenido de la Resolución impugnada, procede el examen del único motivo impugnatorio que se articula y que aparece fundado en la pretendida infracción de los artículos 12, 13 y 16 LTAIPBG.

Establece el artículo 12 LTAIPBG 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”*. Integra dentro del concepto de información pública el artículo 13 *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*. Es el artículo 14 el que establece en qué supuestos es susceptible de ser limitado tal derecho de acceso (apartado 1º) y cómo han de ser aplicados tales límites (apartado 2º). Por su parte, el artículo 16 prescribe que *“en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”*.

En el hasta ahora único pronunciamiento de la Sala Tercera, bajo la vigencia del nuevo modelo casacional, sobre la



cuestión que nos ocupa [Sentencia (Sección 3ª) de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017)], se recuerda 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". Añade que "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 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1" [F.D. 4º].

Y precisa que "la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales" [F.D. 6º].

Nos encontramos, en definitiva, ante un reconocimiento legal formulado de forma amplia, siendo así que los límites que hubieran de operar lo habrán de hacer de forma restrictiva. Los límites que en este caso se aplican por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al desestimar la reclamación formulada contra la Resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia atienden a la existencia de una regulación especial del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de los expedientes substanciados por ésta última.

En efecto, el Apartado 2º de la Disposición Adicional Primera LTAIPBG indica que "se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de



*acceso a la información*". Tal régimen, en lo que aquí interesa, aparece determinado tanto por los artículos 42 y 43 LDC (que se ocupan, respectivamente, del tratamiento de la información confidencial y del deber de secreto) como por el artículo 28,2 LCNMC (relativo a la obligación de sigilo de quienes tengan conocimiento de los datos e informaciones obtenidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el desempeño de sus funciones que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico). Pues bien, tal y como se expresa en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 7ª) N° 46/2017, de 6 de febrero (rec. 71/2016), esgrimida tanto en la Resolución impugnada como en la contestación a la demanda, debe considerarse a la LDC ley especial y a la LTAIPBG ley general, siendo de aplicación preferente la primera y, por ende, habiéndose de estar al régimen particular que en materia de acceso a la información la misma establece.

Admitida la existencia de tal régimen específico, cabe significar que el deber de guardar secreto que impone a *"todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo o intervención como parte"* se extiende no solo a *"los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos"* sino también a *"cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones"* (artículo 43,1 LDC). De esta forma, deviene decisivo en orden a descartar la tesis de la actora el que los hechos o informaciones confidenciales no se agotan en aquellos que hayan sido declarados *"secretos"*, de oficio o a instancia de parte, e integrados en *"pieza separada"* en cualquier momento del procedimiento (artículo 42,1 LDC).

No todo documento confidencial (carácter éste que es dable predicar de la práctica totalidad de los integrados en los procedimientos tramitados por la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia dada la amplitud con la que se expresa el artículo 43 LDC) tiene el carácter de secreto. Consiguientemente, el hecho de que no obren en *"pieza separada"* todos o algunos de ellos no implica el establecimiento de un libre acceso a los mismos por parte de aquéllos que no tengan la consideración de interesados conforme a la LPACAP. Y es que el hacerlo, al albur de la pretendida aplicación de los artículos 12, 13 y 16 LTAIPBG, contribuiría a desvirtuar el contenido y finalidad del régimen específico que la LDC previene. Ello en la medida en que devendría vana una confidencialidad cuya vulneración solo acarrea consecuencias



penales, civiles y disciplinarias para aquellos que hayan tomado parte en la tramitación de los expedientes o hubiesen intervenido en los mismos por mor de su profesión, cargo o haber sido parte.

Se sigue de lo anterior la íntegra desestimación del presente recurso.

**CUARTO.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), y aun resultando desestimada la pretensión actora, no se considera oportuno la imposición de las costas en atención a las serias dudas de derecho que la controversia suscitaba.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación, se emite el siguiente,

### **FALLO**

**Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el SINDICATO LIBRE DE FARMACÉUTICOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (SLF-CV) contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 25/8/17 [por la que se desestima la reclamación substanciada en el Expediente R/0255/2017] y, en consecuencia, confirmo dicho acto. Todo ello sin costas.**

Notifíquese la presente sentencia en la forma prevenida en el Art. 248.4 de la L.O. 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial, advirtiéndole que contra la misma cabe interponer, ante este mismo Juzgado, recurso de apelación en el plazo de los quince días siguientes a su notificación, para su resolución por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que para la admisión del recurso es preciso la constitución previa de un depósito por importe de 50 euros en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado abierta en Banco de Santander, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [REDACTED], y en el campo "Concepto": RECURSO COD 22 - CONTENCIOSO APELACION RESOLUCION DE FECHA 16-04-18."

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 aquellos supuestos en que pudieran realizarse otros ingresos simultáneos por la misma parte procesal, deberá realizar operaciones distintas de imposición, indicando en el "Concepto" el tipo de recurso de que se trate en cada caso, y añadiendo en el "Campo de observaciones", la fecha de la resolución objeto de recurso en formato día/mes/año, todo ello a los fines de posibilitar el tratamiento individualizado de los distintos ingresos.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito. Sin este requisito no se admitirá a trámite recurso alguno, en aplicación de la L.O.P.J. 1/2009, Disp. Adic. 15.

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