



Roj: **STS 1175/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1175**

Id Cendoj: **28079130032026100052**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **10/03/2026**

Nº de Recurso: **2412/2025**

Nº de Resolución: **296/2026**

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

Ponente: **JOSE LUIS GIL IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 6921/2023,**
ATS 5949/2025,
STS 1175/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 296/2026

Fecha de sentencia: 10/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2412/2025

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 03/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2412/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 296/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 10 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2412/2025 interpuesto por el procurador de los tribunales D. Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con la asistencia letrada de D. José María Baño León, y por el procurador de los tribunales D. Ignacio Gómez Gallego, en representación de D. Camilo, asistiéndose a sí mismo, contra la sentencia de 22 de diciembre de 2023 dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 276/2023, sobre acceso a información pública, en el que ha intervenido como parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por D. Camilo se solicitó, el 27 de enero de 2022, al Ministerio de Sanidad, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la siguiente información:

"[...] el número total de vacunas contra la Covid-19 comprados desde el 30 de junio de 2021 hasta el día en que se de respuesta a esta petición de información pública, y el coste económico que ello ha supuesto. Ruego que los datos se ofrezcan desglosados por número de dosis, compañía y su coste económico en euros".

Por resolución de 1 de marzo de 2022, de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios se contestó al solicitante informando del número de dosis adquiridas, desglosadas por laboratorios, denegando informar sobre el coste económico de adquisición de las vacunas.

SEGUNDO.-Disconforme con dicha resolución, el interesado formuló reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, por resolución 272/2022, de 12 de septiembre de 2022, recaída en el expediente NUM000, acordó:

"PRIMERO: Estimar la reclamación presentada por D. Camilo frente a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios/Ministerio de Sanidad.

SEGUNDO: Instar a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios/Ministerio de Sanidad a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita 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 coste económico en euros.

TERCERO: Instar a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios/Ministerio de Sanidad a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de lo actuado y de la citada información."

TERCERO.-Por el Abogado del Estado, en representación del Ministerio de Sanidad, se interpuso recurso contencioso-administrativo que, seguido por los trámites del procedimiento ordinario con el número 54/2022 en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2, terminó por sentencia de 24 de abril de 2023, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

"FALLO:

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."*

CUARTO.-Notificada dicha sentencia a las partes, por la Administración del Estado se interpuso recurso de apelación, que se siguió con el número 60/2023 en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-



Administrativo de la Audiencia Nacional, terminando por sentencia de 22 de diciembre de 2023, cuya parte dispositiva dice:

"ESTIMAMOS el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.2, en el procedimiento núm. 54/2022, revocamos la sentencia de instancia y, en su lugar, estimamos el recurso, anulando la resolución del Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno, sin costas."

Para llegar a la anterior conclusión, la Sala razona, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

"SEGUNDO.- Al haberse pactado los precios con los fabricantes en Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea, la información que posee el Ministerio de Sanidad está sometida a las reglas de acceso a la información de ámbito europeo (Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo , de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión).

Los Acuerdos de Adquisición concluidos por la Comisión Europea han sido publicados en los portales de transparencia comunitarios, siendo calificados como sensibles y censurando, entre otras informaciones, la relativa a los pactos sobre los precios. Este hecho no puede ser desconocido por la sentencia de instancia alegando normas internas de derecho procesal, porque se trata aquí del cumplimiento por el Estado español de sus obligaciones internacionales.

Por ello, mal puede traerse aquí un precedente administrativo que contradice la calificación de los documentos en los que originariamente figuraba la información como sensibles, y en los que ha sido censurado el contenido de los pactos sobre precios de adquisición de las vacunas. Esto equivaldría a promover una reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones contraídas por España en el acuerdo de Madrid del 20 de julio del 2020 y las derivadas de la normativa europea.

TERCERO.- El Tribunal General de la UE en sentencias de 6 de abril del 2022 (T-506/21), 7 de septiembre del 2022 (asuntos T448/21 y 651/21) y 10 de octubre del 2022 (T-524/21) en relación a la petición de información formulada por un periodista del diario sensacionalista alemán Bild Zeitung a la Comisión sobre documentación relativa a Acuerdos de Adquisición de vacunas Covid-19, ha rechazado las demandas formuladas contra la negativa a la entrega de información que abarcaba también a la relativa a los precios de adquisición de las vacunas.

El Tribunal considera que el rechazo a entregar información, amparado en la excepción relativa al límite de protección de intereses comerciales, sobre precios, razones por las que una oferta es atractiva o modalidades de financiación, es legítimo en tanto que su divulgación al público pone en riesgo la posición de concurrencia de un productor en un escenario de alta competencia en el que intervienen los laboratorios farmacéuticos, acentuado por las circunstancias especiales de la epidemia del Covid-19, no habiéndose justificado un interés público superior en la divulgación de dicha información.

El Tribunal sostiene que corresponde la excepción relativa a la protección de los procesos de toma de decisiones, no debe tomar en cuenta únicamente uno solo de los acuerdos adoptados, cuando estos se inscriben dentro de una estrategia de la Comisión para asegurar el abastecimiento de vacunas en una situación de pandemia y hay otros procesos de adquisición en marcha. Afirma que corresponde al solicitante de la información poner de manifiesto por qué el interés público exigía la divulgación de la información requerida, a costa de debilitar la posición negociadora de la Comisión.

Todas estas consideraciones son trasladables al caso de que aquí se trata. Por una parte, se pretende la entrega información confidencial sin siquiera dar al laboratorio intervención en el procedimiento. Pero, además, se pone en riesgo la posición de la Comisión europea, que asumió el papel de central de compra de vacunas por cuenta de los Estados miembros, en su negociación con los fabricantes, sin que se haya justificado un interés público concreto en la divulgación de la información."

QUINTO.-Por las representaciones procesales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de D. Camilo se presentaron escritos manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 31 de marzo de 2025, tuvo por preparado los recursos, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

SEXTO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, por auto de 25 de junio de 2025, dictado por la Sección de Admisión se acordó:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2412/2025 preparado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por D. Camilo contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 22 de diciembre de 2023, estimatoria del recurso de apelación n.º 60/2023 .

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar: (i) si el Reglamento comunitario 1049/2001 es aplicable a una petición de acceso a información pública obrante en poder de la Administración española y consistente en los precios de vacunas pagadas por España en aplicación de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea; (ii) y si el Reglamento comunitario 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información sobre precio de las vacunas por considerar que se trata de un documento sensible.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 14.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -LTAIBG - y el artículo 4.2 del Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

[...]"

SÉPTIMO.-Por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se presentó, el 17 de septiembre de 2025, escrito de interposición del recurso de casación en el que solicitó una sentencia que:

"[...] declare que el Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, no resulta de aplicación a las solicitudes de acceso a la información pública que obren en poder de la Administración cuando la información solicitada corresponda con el coste del número total de vacunas contra el coronavirus compradas por el Reino de España.

[...] subsidiariamente, [...] declare que el Reglamento comunitario 1049/2001 no justifica de forma incondicionada y sin más trámite la denegación del acceso a la información sobre el precio de las vacunas por considerar que se trata de documentos sensibles. El reglamento únicamente podría justificar la denegación del acceso a la información solicitada cuando se haya invocado la concurrencia de alguno de los límites recogidos en su artículo 4 y se haya justificado de manera suficiente que la divulgación de la información solicitada produce un perjuicio razonablemente previsible para el interés protegido por el límite aludido.

[...] determine que el artículo 14.1 c) de la LTAIBG, relativo a las relaciones exteriores, no puede aplicarse como límite para denegar el coste del número total de vacunas contra el coronavirus compradas por el Estado Español. Este límite solamente se podría aplicar si queda debidamente acreditado que la divulgación de la información solicitada implica un perjuicio real y no meramente hipotético sobre las relaciones exteriores y previa ponderación del interés público o privado que justifique el acceso."

Para terminar suplicando a la Sala que se:

"dicte en su día Sentencia que estime el presente recurso, case y anule la sentencia recurrida y desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad contra la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 272/2022, de 12 de septiembre (referencia NUM000)."

Por la representación procesal de D. Camilo también se presentó, el 17 de septiembre de 2025, escrito de interposición del recurso de casación, en el que se terminó suplicando se:

"dicte sentencia, tras los trámites procesales oportunos, casando y anulando la sentencia recurrida, estimando plenamente el presente recurso en todas sus pretensiones y condenando a la recurrida, en conformidad con la Sentencia 72/2023 del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 2 en el procedimiento nº 54/2022, y la resolución 272/2022, de 12 de septiembre, del CTYBG (expediente NUM000) por la que se estimó la reclamación presentada por el Sr. Camilo, a facilitar la siguiente información:

«Coste del número total de vacunas contra la Covid-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día 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».

Con el requerimiento, conforme a la resolución 272/2022 de 12 de septiembre del CTYBG (expediente NUM000), para que en el mismo plazo, se remita copia de la anterior información al CTYBG.

Todo ello con la imposición de costas a la Administración demandada [...]"

OCTAVO.-Dado traslado a la parte recurrida para que pudiera oponerse al recurso de casación, así lo hizo, en escrito de 15 de octubre de 2025, en el que consideró que la respuesta a la cuestión con interés casacional debía ser la siguiente:



"(i) Las solicitudes de acceso a documentación originaria de las instituciones de la Unión Europea que se encuentre en poder de un Estado miembro quedan sujetas a lo previsto en el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 que obliga a responder de acuerdo con el criterio de la correspondiente institución de la UE.

(ii) En los casos en que resulte aplicable Reglamento (CE) nº 1049/2001 no procede la automática desestimación del acceso a la información sino que deberá consultarse con la institución para que decida si, conforme con dicho reglamento procede o no el acceso interesado. A lo que sí obliga el Reglamento (CE) nº 1049/2001 en su artículo 5 es a la automática denegación del acceso a una información que ya hubiese sido previamente denegado por la institución europea. Máxime en un caso como el presente en el que la denegación por la Comisión ha sido refrendada por el Tribunal General en las STGUE de 6 de abril del 2022 (T-506/21), 7 de septiembre del 2022 (asuntos T448/21 y 651/21) y 10 de octubre del 2022 (T-524/21).

(iii) El artículo 14.1 c) de la Ley de Transparencia resulta aplicable al caso en que se pretende de las autoridades españolas la difusión de una información a cuya confidencialidad se comprometieron mediante convenio internacional."

Para terminar suplicando a la Sala se:

"[...] dicte sentencia desestimando el recurso de casación y confirmando la sentencia impugnada."

NOVENO.-Acordada la celebración de vista pública y que la misma se celebrara el día 3 de marzo de 2026, de forma conjunta con la correspondiente al recurso de casación número 3386/2025 así tuvo lugar, quedando el contenido de dicho acto documentado en la correspondiente acta y en el soporte digital que obra unido a las actuaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

1. La sentencia impugnada

La sentencia impugnada en este recurso de casación estimó el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de la Agencia Española de los Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS), contra la sentencia que, en la primera instancia, había desestimado la que la misma parte había formulado contra una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, acogiendo la reclamación presentada por un ciudadano contra la denegación parcial de que se le informara sobre ciertos extremos relativos a la adquisición de vacunas contra la COVID-19.

Conviene precisar que, como con detalle se expone en los antecedentes de hecho de esta sentencia, la solicitud de información comprendía el número de vacunas adquiridas y su coste económico, desglosado por dosis, compañía y coste, en euros, y ello desde el 30 de junio de 2021 -puesto que con respecto el periodo anterior ya había sido presentada y contestada una solicitud similar- hasta que se comunicara la respuesta, que se proporcionó por resolución de 1 de marzo de 2022, de la AEMPS, pero comprendiendo únicamente el número de dosis adquiridas, desglosadas por laboratorios, denegando la información sobre el coste económico de adquisición de las vacunas.

Ante la reclamación del interesado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno le dio la razón, disponiendo que se le comunicara también el coste económico con el desglose solicitado, ante lo que el Abogado del Estado, en representación de la AEMPS, acudió a la vía judicial, siguiéndose en el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 2 el procedimiento ordinario número 54/2022, que terminó por sentencia desestimatoria. En esta sentencia se alude al carácter restrictivo de las limitaciones al acceso a la información y se advierte de que, en una ocasión anterior, se ofrecieron los datos pretendidos, bien que con referencia a un periodo temporal anterior, afirmando que la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno impugnada está suficientemente motivada; tras ello, rechaza la existencia de una obligación de confidencialidad de los datos solicitados, sin que se aprecie que se haya justificado el cambio de criterio respecto de lo resuelto con anterioridad; y se termina rechazando que concurra algún límite a la información pedida, habiéndose ofrecido por la Administración demandante justificaciones genéricas al respecto.

La sentencia impugnada en casación resuelve el recurso de apelación deducido contra la que acabamos de reseñar sucintamente, estimándolo, con la consecuencia de anular la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al entender procedente la negativa a trasladar al interesado los datos sobre el coste de adquisición de las vacunas. Para llegar a estas conclusiones, advierte de que, al haberse pactado los precios de las vacunas con los fabricantes en los acuerdos concluidos por la Comisión Europea, la información que posee el Ministerio de Sanidad está sujeta a las reglas de acceso a la información contenidas en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 -por error indica 1049/2011- del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo, relativo



al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, resaltando que aquellos acuerdos se publicaron en los portales de transparencia comunitarios, pero siendo calificados como sensibles y censurando lo relativo a los precios, de lo que deduce la improcedencia del precedente invocado, que contradice aquella censura sobre los precios de adquisición de las vacunas.

A continuación, cita varias sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de las que resultaría que el rechazo a entregar información sobre precios estaría amparado en la excepción relativa al límite de protección de intereses comerciales, pues la divulgación pondría en riesgo la posición de concurrencia de un productor en un escenario de alta competencia en el que intervienen los laboratorios farmacéuticos, acentuado por las circunstancias derivadas de la COVID-19, sin que el solicitante haya justificado un interés público superior en la difusión de la información a costa de debilitar la posición negociadora de la Comisión, consideraciones todas ellas que la Sala de apelación entiende trasladables al caso, por cuanto, además de que se pretende la entrega de información confidencial sin siquiera dar intervención a los laboratorios afectados, se pone en riesgo la posición de la Comisión europea, faltando la justificación de un interés público concreto en la divulgación de la información.

2. El auto de admisión

El auto de admisión del recurso de casación declara que las cuestiones planteadas que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en determinar, por un lado, si el Reglamento (CE) nº 1049/2001, invocado en la sentencia impugnada, es aplicable a una solicitud de acceso a información público obrante en poder de la Administración española y consistente en los precios de vacunas pagadas por España en aplicación de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea, y, por otro lado, si dicho Reglamento justifica la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a dicha información, por considerar que se trata de un documento sensible.

A estos efectos, identifica como normas jurídicas que, en principio, han de interpretarse, el artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

3. Posiciones de las partes

A. Los escritos de interposición de los recursos de casación

a) Del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

En el escrito de interposición del recurso de casación presentado por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, tras advertir de la pendencia de otros dos recursos de casación que considera similares -números 8005/2024 y 3386/2025-, con apoyo en diversas sentencias de los órganos judiciales de la Unión Europea, principalmente del Tribunal General, se comienza rechazando que el Reglamento (CE) nº 1049/2001 sea aplicable a documentos que obran en poder de la Administración pública nacional, como es el caso, pues el coste de las vacunas contra la COVID-19 abonado por el Estado español a cada farmacéutica no es equiparable a los acuerdos de adquisición anticipada suscritos por la Comisión, pese a que la información solicitada tenga relación directa o indirecta con estos acuerdos; añadiendo que, incluso en el caso de que se admita la aplicación de dicho Reglamento, el mismo no ampara la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información; también advierte de la posibilidad de los Estados miembros de comprar vacunas al margen del precio fijado en los acuerdos de adquisición anticipada celebrado por la Comisión, sin que la denegación tenga cobertura en la excepción enunciada en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, relativa a la protección de los intereses comerciales, que han de valorarse conforme a las circunstancias concurrentes en cada caso.

Se añade que las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea que se citan por la Sala de instancia no justifican la conclusión a la que llega, habida cuenta, entre otros extremos, de que la solicitud de información del presente caso es materialmente distinta a la que se tuvo en cuenta en aquéllas.

Además, admitiendo la procedencia de que este Tribunal Supremo se pronuncie sobre el resto de las cuestiones conexas suscitadas en el escrito de preparación, en el supuesto de que se concluya que el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable para decidir sobre el acceso al coste del número total de vacunas contra la COVID-19 abonado por España o, aún admitiendo su aplicación, no cabe la denegación incondicionada, razona sobre la no concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.c) de la Ley 29/2013, al que también se refiere el auto de admisión del recurso de casación, ya que no se ha acreditado que la divulgación de la información solicitada cause un perjuicio real, manifiesto y no meramente hipotético o potencial a las relaciones exteriores del Estado.

**b) De D. Camilo**

En el escrito de interposición de otra parte recurrente en casación, que es quien formuló la solicitud de información, se repara en que el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no fue alegado en el procedimiento y se invoca en la sentencia impugnada sin concretar ningún artículo del mismo, además de que uno de los contratos de referencia suscritos con las farmacéuticas no puede ser considerado "*sensible*" a tenor de las informaciones publicadas en prensa sobre los efectos secundarios de la correspondiente vacuna, no estando, en suma, justificada la opacidad, debiendo prevalecer el interés público superior, incidiendo en que la urgencia en las adquisiciones ya no es tal, habiendo finalizado la misma pandemia, por lo que los acuerdos de adquisición anticipada han perdido su razón, efecto y eficacia, conforme resulta del apartado 7 del artículo 4 del mencionado Reglamento, por lo que carece de sentido la denegación.

En relación con el posible perjuicio a las relaciones exteriores, en los términos del artículo 14.1.c) de la Ley 19/2013, se reitera que la solicitud es de una información temporalmente posterior a la adquisición de las vacunas, con las negociaciones ya concluidas, por lo que ninguna relación exterior puede verse perjudicada por unos acuerdos de adquisición anticipada que han perdido su carácter y vigencia, generándose una completa opacidad en las actuaciones del Estado en todo lo relativo a la contratación pública, en lo que incide el artículo 7 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, al resaltar la transparencia en los procesos de adopción por las Administraciones sanitarias de decisiones en materia de medicamentos y productos sanitarios.

Por tanto, ante la falta de una justificación concreta de daños y perjuicios derivados de la entrega de la información, pues los invocados son genéricos y sin mayor precisión, se afirma que ha de prevalecer el interés público materializado en el derecho de acceso a la información pública solicitada.

B. La oposición al recurso de casación

El escrito de oposición al recurso de casación presentado por la representación de la AEMPS se funda la misma en la cláusula de confidencialidad prevista en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, cuya aplicación es consecuencia de que las adquisiciones de las vacunas para la COVID-19 no se realizaron directamente por España sino a través de la Comisión, adhiriéndose a las condiciones negociadas por ésta, de tal modo que proporcionar la información solicitada supondría revelar el contenido de los acuerdos suscritos por la institución europea con los laboratorios farmacéuticos, invocando lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento respecto de documentos originarios de una institución europea pero que se encuentran en poder de un Estado miembro, lo que implicaría que ha de recabarse el parecer de la Comisión antes de resolver la solicitud, en virtud del principio de cooperación leal que rige las relaciones con los Estados miembros, razonando detenidamente sobre el mencionado artículo 5 del Reglamento, en cuyo supuesto de hecho está comprendida la información relativa a los precios de las vacunas, en cuanto deriva de suscritos por la Comisión.

Afirmada la aplicabilidad del Reglamento (CE) nº 1049/2001 al supuesto de autos, se entiende que la solicitud de acceso a la información no supone que deba ser automáticamente rechazada, pero sí que, conforme al repetido artículo 5 de dicho Reglamento, el Estado miembro ha de quedar vinculado por el criterio sentado por la institución europea afectada, resultando que la Comisión ya había rechazado otorgar acceso a los datos interesados, lo que se confirmó por el Tribunal General de la Unión Europea y, en consecuencia, así también debía acordarse por las autoridades españolas.

En suma, se considera que la denegación del acceso a la información se fundamentó en que, siendo aplicable el Reglamento (CE) nº 1049/2001, procedía, a tenor de su artículo 5, recabar el parecer de la institución afectada, estando constatado el parecer desfavorable de la Comisión, concluyéndose por la Administración española que era improcedente proporcionar la información de referencia.

Finalmente, a la luz de las alegaciones de las partes recurrentes, razona sobre la improcedencia de tomar en consideración cuestiones conexas o, subsidiariamente, sobre su desestimación, y advierte de que el escrito de interposición de la persona física interesada plantea una suerte de recurso de apelación contra la sentencia dictada en segunda instancia o, en su defecto, que las alegaciones son inconsistentes.

SEGUNDO.- La primera cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 1049/2001

Como antes hemos señalado, la primera de las cuestiones de interés casacional que plantea el auto de admisión del recurso consiste en determinar si el Reglamento (CE) nº 1049/2001 es aplicable a una petición de acceso a información pública obrante en poder de la Administración española y consistente en los precios de adquisición de vacunas, resultantes de los contratos de compraventa celebrados por el Gobierno español en aplicación de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea.

Sin embargo, antes de entrar a examinar la cuestión así delimitada, procede que hagamos una precisión.

1. Precisión previa

En efecto, ante todo, es oportuno señalar que la resolución de la AEMPS, de 1 de marzo de 2022, comunicando al solicitante el número de dosis adquiridas, desglosadas por laboratorios, pero denegando informar sobre el coste económico de la adquisición de las vacunas, no aplica, ni menciona siquiera, el Reglamento (CE) nº 1049/2001; todo lo más, es en las alegaciones ante la reclamación formulada al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en las que se funda la denegación en las causas previstas en el artículo 14.1.h), j) y k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Tampoco aparece mencionado el citado Reglamento (CE) nº 1049/2001 en la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 12 de septiembre de 2022, centrada en la interpretación y aplicación al caso de la Ley española 19/2013. Y, en fin, tampoco se hace mención alguna al repetido Reglamento (CE) nº 1049/2001 en la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2, de 24 de abril de 2023, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de la AEMPS, en el que la Administración del Estado allí demandante invocaba nuevamente los límites de la Ley española 19/2013 -en esta ocasión, los previstos en las letras c), h) y k) del artículo 14.1- y a ellos se refiere el pronunciamiento del Juzgado.

Es en el recurso de apelación interpuesto ante la Sala de la Audiencia Nacional cuando la Abogacía del Estado alude por primera vez al Reglamento (CE) nº 1049/2001; aunque lo hace sin abandonar su alegato sobre vulneración de los límites del artículo 14.1.c), h) y k) de la Ley 19/2013.

La sentencia que resuelve el recurso de apelación considera de aplicación al caso del Reglamento (CE) nº 1049/2001, siendo este el origen de la cuestión de interés casacional que pasamos a examinar.

2. Análisis de la cuestión de interés casacional

Estando referida la controversia a la aplicabilidad del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, sucede que la propia denominación del citado Reglamento ofrece ya una indicación de que lo que allí se regula es el acceso a "*documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión*".

Esta idea se confirma en los artículos 1 y 2 del Reglamento, que definen su objeto y su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

"Artículo 1. Objeto

El objeto del presente Reglamento es:

- a) definir los principios, condiciones y límites, por motivos de interés público o privado, por los que se rige el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en lo sucesivo denominadas «las instituciones») al que se refiere el artículo 255 del Tratado CE, de modo que se garantice el acceso más amplio posible a los documentos.*
- b) establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y*
- c) promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos."*

"Artículo 2. Beneficiarios y ámbito de aplicación

[...]

3. El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea."

Vemos así que la regulación del Reglamento (CE) nº 1049/2001 viene referida a los documentos que obren en poder de una "*institución*"; denominación ésta en la que quedan comprendidos, según dispone el artículo 1, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

Por tanto, la regulación contenida en el articulado del Reglamento -los supuestos en los que cabe denegar el acceso a los documentos (artículo 4), la tramitación de solicitudes de acceso (artículos 6 y siguientes), los registros de documentos a disposición del público en cada institución (artículo 11), el acceso directo (artículo 12), etc.- se refiere toda ella a documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión, sin que, por tanto, comprenda los documentos que obren en poder de "*terceros*"; incluidos los Estados miembros, ya que, conforme a la definición contenida en la letra b) del artículo 3 del propio Reglamento, por "*terceros*" se entiende "*toda persona física o jurídica, o entidad, exterior a la institución de que se trate,*



incluidos los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países".

Debemos concluir, por ello, que a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro no les resulta de aplicación el régimen de acceso -y sus excepciones, o supuestos de denegación- previsto en el Reglamento (CE) nº 1049/2001.

Sin embargo, el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no desconoce otros supuestos que pueden darse en relación con documentos de las instituciones europeas, como son, por un lado, aquellos en los que se solicite la divulgación a una de las instituciones europeas reseñadas de un documento originario de un Estado miembro, de lo que se ocupa el artículo 4.5, y, por otro lado, aquellos en los que la solicitud se hace respecto de un documento que obra en poder de un Estado miembro, pero que tiene su origen en una de aquellas instituciones, de lo que trata el artículo 5, que es el que ahora interesa y que ha de ponerse en relación con el considerando 15 del preámbulo de la norma europea.

El considerando 15 y el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 establecen:

"(15) Aunque el presente Reglamento no tiene por objeto ni como efecto modificar las legislaciones nacionales en materia de acceso a los documentos, resulta no obstante evidente que, en virtud del principio de cooperación leal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros, estos últimos deben velar por no obstaculizar la correcta aplicación del presente Reglamento y deben respetar las normas de seguridad de las instituciones."

"Artículo 5. Documentos en los Estados miembros

Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución."

Así, el considerando 15 invoca el principio de cooperación leal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros y el artículo 5 hace aplicación de ese mismo principio señalando que, cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para que la decisión que adopte no ponga en peligro los objetivos del Reglamento europeo. Admitiendo el propio precepto que tal consulta no será necesaria cuando se deduzca "con claridad" que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento.

En el caso que estamos examinando, la solicitud de acceso presentada en su día ante la AEMPS venía referida, al coste económico para la Administración española de las vacunas contra la COVID-19. Pero sucede que en los contratos de compra de las vacunas el Estado español no había tenido margen alguno de negociación en lo relativo a elementos esenciales de los contratos, en especial en cuanto al precio, pues este venía predeterminado por los acuerdos preferentes de adquisición suscritos entre la Comisión Europea y las empresas farmacéuticas; y ello por razón del acuerdo sobre vacunas de la COVID-19 suscrito entre la Comisión y los Estados miembros de 20 de julio de 2020 (BOE de 5 de agosto de 2020), en cuya virtud la Comisión recibió el mandato de suscribir acuerdos de adquisición con los fabricantes de vacunas (artículo 1), cuyos términos serían obligatorios para los Estados miembros participantes (artículo 5), quienes, por tanto, quedaban vinculados por aquellos acuerdos. En consecuencia, aunque la información solicitada a la AEMPS se refería a documentos (contratos) suscritos por la Administración española y que obraban en poder de ésta, no hay duda de que tenían su origen en una institución comunitaria, la Comisión, por lo que la solicitud quedaba comprendida en el supuesto del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 que antes hemos transcrito.

3. Apreciación de la Sala

De lo que llevamos expuesto se desprende que, como respuesta a la primera cuestión de interés casacional, debemos declarar que el régimen sobre acceso a los documentos establecido en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable a las solicitudes de documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro que tengan su origen en una institución comunitaria, sin perjuicio de que, con relación a estas solicitudes, deba estarse a lo dispuesto en el artículo 5 del propio Reglamento.

La anterior conclusión queda corroborada por lo razonado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia de 18 de diciembre de 2007 (Suecia/Comisión, C-64/05 P, EU:C:2007:802), que, aunque referida al supuesto contrario, es decir, al acceso a un documento recibido por la Comisión y originario de un Estado miembro, alberga un razonamiento que resulta esclarecedor. Así, en relación con las disposiciones a las que



nos venimos refiriendo -considerando 15 y artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001-, se expone en el apartado 70, lo siguiente:

"70 [...] En efecto, dicho considerando [se refiere al considerando 15 del Reglamento nº 1049/2001], interpretado en su conjunto y en relación con el artículo 5 de este Reglamento, al que está ligado, pretende exclusivamente recordar que las solicitudes de acceso a los documentos en poder de las autoridades nacionales, incluidos los originarios de las instituciones comunitarias, seguirán regidas por las normas nacionales aplicables a dichas autoridades, sin que lo dispuesto por el Reglamento nº 1049/2001 venga a sustituirlas, sin perjuicio de los requisitos impuestos por dicho artículo 5 y exigidos por el deber de cooperación leal establecido en el artículo 10 CE [Tratado CE]".

En esta misma línea, las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea que se citan en el escrito de interposición del recurso de casación - sentencias de 2 de julio de 2015 (Typke/Comisión, T-214/13, EU:T:2015:448) y de 14 de febrero de 2012 (Alemania/Comisión, T-59/09, EU:T:2012:75)- llegan a la conclusión de que los documentos a los que hace referencia el Reglamento (CE) nº 1049/2001 deben existir antes de ser solicitados y deben estar en posesión de la institución europea correspondiente, con independencia de quién los haya elaborado.

Por tanto, una vez establecido que, en contra de lo que se afirma en la sentencia de la Sala de este orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, la regulación establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro, aunque tengan su origen en una institución comunitaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento, debe concluirse que la sentencia recurrida habrá de ser casada.

Queda aun por dilucidar el dignificado y el alcance que debe atribuirse al citado artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 y, en definitiva, el modo en que debe procederse, en función de las circunstancias concurrentes, en estos casos en los que la solicitud de acceso se refiere a documentos que obran en poder de un Estado miembro y tienen su origen en una institución comunitaria (Parlamento Europeo, Consejo o Comisión). Pero de ello nos ocuparemos más adelante.

TERCERO.- La segunda cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia: la denegación de acceso a información conforme al Reglamento (CE) nº 1059/2011

La segunda cuestión que plantea el auto de admisión del recurso de casación consiste en determinar si el Reglamento (CE) nº 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información sobre el precio de las vacunas contra la COVID-19 -así como de los contratos de compraventa celebrados por el Gobierno español-, por considerar que se trata de documentos sensibles.

En puridad, esta segunda cuestión ha quedado privada de objeto pues, una vez entendido que la regulación sobre acceso a documentos establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro y tenga su origen en una institución comunitaria, carece de sentido que nos preguntemos si el citado Reglamento (CE) nº 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y de plano del acceso a una determinada información (el precio de las vacunas) contenida en aquellos documentos obrantes en poder de la Administración española.

Habrà que concluir entonces que la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información sobre el precio de las vacunas no puede quedar justificada al amparo del Reglamento (CE) nº 1049/2001, sencillamente porque el régimen de acceso y denegación previsto en dicho Reglamento no es de aplicación a los documentos obrantes en poder de un Estado miembro. Ello sin perjuicio -lo diremos una vez más- de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento, al que tantas referencias llevamos hechas.

CUARTO.- Régimen aplicable a una solicitud de información -en concreto, el precio de las vacunas contra la COVID-19- contenida en documentos que obran en poder de un Estado miembro y que tienen su origen en una institución europea

Como punto de partida obligado, comenzaremos señalando que el derecho de acceso de los ciudadanos a la información está reconocido tanto en el ordenamiento de la Unión Europea (artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 2.1 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, repetidamente citado), como en el ámbito del Derecho interno [artículo 105.b) de la Constitución y artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno].

En consonancia con ese reconocimiento, esta Sala viene declarando de forma reiterada, desde nuestra Sentencia nº 1547/2017, de 16 de octubre (casación 75/2017, F.J. 6), que "[...] 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". En este mismo sentido pueden citarse, entre otras muchas, nuestras sentencias nº 714/2023, de 29 de mayo (casación 373/2022), nº 1653/2023, de 11 de diciembre (casación 628/2022), nº 579/2024, 8 de abril (casación 681/2022) y nº 1119/2025, 11 de septiembre (casación 7878/2024). Y razonamientos similares pueden verse en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la que seguidamente vamos a referirnos.

Partiendo de lo anterior, hemos visto que, en lo que se refiere a solicitudes de acceso a documentos que obran en poder de un Estado miembro y que tengan su origen en una institución comunitaria, la regulación contenida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no desplaza ni sustituye a la normativa nacional reguladora del derecho de acceso a la información, en nuestro caso, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Pero también hemos anticipado que el examen de la cuestión que ahora abordamos debe hacerse atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, e, igualmente, porque así resulta del propio precepto, a las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, ha quedado antes señalado que, en consonancia con el principio de cooperación leal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros -principio invocado expresamente en el considerando 15 del Reglamento (CE) nº 1049/2001-, el artículo 5 del propio Reglamento dispone que, cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para que la decisión que adopte no ponga en peligro los objetivos del Reglamento. No obstante, el mismo precepto añade que tal consulta no será necesaria cuando se deduzca "con claridad" que "se ha de permitir o denegar" la divulgación del documento, contemplando, alternativamente, que el Estado miembro remita la solicitud a la institución de que se trate.

Por tanto, para determinar lo que procede ante la solicitud de acceso a información a la que nos venimos refiriendo, debemos dilucidar si concurren circunstancias de las que "se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento"; pues, solamente en caso afirmativo, el Estado podrá decidir en uno o en otro sentido sin que sea necesaria la consulta ni la remisión de la solicitud a la institución comunitaria concernida.

Tal examen no se llevó por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y tampoco por el Juzgado Central nº 2 al resolver el recurso contencioso-administrativo, pues, como hemos visto, ni en la reclamación formulada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ni en el proceso de primera instancia fue invocado ni tomado en consideración el Reglamento (CE) nº 1049/2001, ni, por tanto, lo dispuesto en su artículo 5.

La sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional sí invoca Reglamento (CE) nº 1049/2001, pero no se detiene a examinar su artículo 5.

Por tanto, es ahora, una vez precisado que la sentencia que resolvió el recurso de apelación debe ser casada, cuando, para resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso - artículo 93.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción Contencioso-administrativa-, habremos de entrar a analizar el significado y el alcance del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001.

Como antecedente, la sentencia de esta Sala, Sección 4ª, nº 1209/2024, de 4 de julio (casación 1793/2022), viene a recordar que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 establece como regla general que el Estado miembro ha de consultar a la institución de que se trate o, alternativamente, remitirle la solicitud, admitiéndose como excepción que sea el Estado el que resuelva sobre permitir o denegar la divulgación del documento por ser clara la solución. Responde dicha sentencia a la cuestión de interés casacional allí planteada que el citado artículo 5 "exige una justificación mínimamente precisa para que el Estado pueda resolver por sí mismo una solicitud de acceso como la de autos" (consistente, en aquel caso, en un dictamen motivado que la Comisión había remitido al Reino de España).

Pues bien, debemos ahora avanzar algún paso más en esa línea de razonamiento.

Así, para determinar el tipo de justificación que ha de ofrecer el Estado miembro a los efectos previstos en el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, esto es, para poner de manifiesto que puede denegar por sí mismo la solicitud de acceso sin necesidad de formular consulta ni de remitir la solicitud a la institución que corresponda, debemos tomar como referencia la clase de justificación que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea exige al órgano comunitario que deniega una solicitud de acceso. En este sentido, es oportuno reseñar aquí lo declarado en la sentencia de la Sala Primera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de julio de 2014 (Consejo/in t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039), en concreto, en los apartados 52, 53, 64, 105 y 106, que dicen:

"52. En efecto, por una parte, cuando la institución afectada decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le ha solicitado, debe, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento



puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671 , apartado 31 y jurisprudencia citada).

53. Por otra parte, cuando una institución aplica una de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento nº 1049/2001, le corresponde ponderar el interés específico que debe protegerse no divulgando el documento de que se trate y, en particular, el interés general en que dicho documento sea accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el segundo considerando del Reglamento nº 1049/2001, de una mayor apertura, a saber, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración para con los ciudadanos en un sistema democrático (sentencia Consejo/Access Info Europe, EU:C:2013:671 , apartado 32 y jurisprudencia citada).

[...]

64. No obstante, cuando la institución de que se trata deniega el acceso a un documento cuya divulgación causaría un perjuicio a uno de los intereses protegidos por el citado artículo 4, apartado 1, letra a), esta institución sigue, como se recordó en el apartado 52 de la presente sentencia, estando obligada a dar explicaciones sobre la manera en que el acceso a ese documento pudiera causar un perjuicio concreto y efectivo al interés protegido por una excepción prevista en dicha disposición, el riesgo de tal perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.

[...]

105. Para dar las explicaciones necesarias para acreditar la existencia de tal riesgo, procede, contrariamente a las alegaciones del Consejo y de la Comisión, realizar el examen descrito en el apartado 96 de la presente sentencia, incluso si el documento cuyo acceso se solicita no se refiere a un procedimiento legislativo.

106. En efecto, el Tribunal de Justicia destacó efectivamente en el apartado 46 de la sentencia Suecia y Turco/ Consejo (EU:C:2008:374), que estas consideraciones, según las cuales incumbe al Consejo ponderar el interés específico que debe protegerse mediante la no divulgación del documento de que se trate y, en particular, el interés general en que ese documento se haga accesible, habida cuenta de las ventajas que se derivan, como señala el considerando 2 del Reglamento nº 1049/2001, de una mayor transparencia, a saber, una mejor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la administración para con los ciudadanos en un sistema democrático, son especialmente pertinentes en los casos en los que el Consejo actúa en su condición de legislador."

Trasladando esas consideraciones del Tribunal de Justicia al caso presente, debemos recordar que la AEMPS no consultó a institución comunitaria alguna, ni le remitió la solicitud de acceso a los documentos, sino que directamente la denegó. Tal decisión denegatoria fue desautorizada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, si bien luego quedó respaldada por la Sala de la Audiencia Nacional. Y como en ninguna de esas ocasiones se examinó la decisión de denegar directamente los documentos a la luz de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001, es necesario que abordemos ahora esa tarea.

Pues bien, desde ahora dejamos señalado, en primer término, que las explicaciones ofrecidas por la Administración española están muy lejos de constituir una justificación pormenorizada como la requerida por el Tribunal de Justicia; y, en segundo término, que, en definitiva, no está debidamente justificado que de las circunstancias concurrentes resultase "con claridad" que el acceso a la documentación solicitada se debía denegar directamente, sin necesidad de consulta o remisión a la Comisión europea.

La necesaria justificación, de la que resultaría con claridad la procedencia de denegar la información, no puede entenderse respaldada por los pronunciamientos del Tribunal General que se citan en la sentencia recurrida, invocados también por la Abogacía del Estado en el acto de la vista pública, en los que supuestamente se habría denegado el acceso a la misma información. Sucede que esas resoluciones a las que se alude - sentencias del Tribunal General de 6 de abril de 2022 (T-506/21, Saure/Comisión, EU:T:2022:225), 7 de septiembre de 2022 (T-448/21 y 651/21, Saure/Comisión, EU:T:2022:525, y EU:T:2022:526) y 10 de octubre de 2022 (T-524/21, Saure/Comisión, EU:T:2022:632)- resuelven cuestiones de índole diversa, todas referidas al mismo interesado, sin que ninguna de ellas suponga el rechazo de demandas dirigidas contra la negativa a la entrega de información que abarcase la relativa a los precios de adquisición de las vacunas.

Tampoco cabe considerar como justificación suficiente la que ha venido ofreciendo la Administración actuante en distintos momentos del procedimiento. Así, la resolución de la AEMPS de 30 de marzo de 2022 solo aludía a la confidencialidad y, en las alegaciones en la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,



no mencionaba el Reglamento (CE) nº 1049/2001, sino los límites establecidos en el artículo 14.1h), j) y k) de la Ley 19/2013)-.

En esas escuetas explicaciones dadas en su momento por la AEMPS, en las que luego insistió la Abogacía del Estado en su recurso de apelación ante la Sala de la Audiencia Nacional, está ausente todo detalle de los intereses en juego y una explicación mínimamente detallada sobre la manera en que el acceso a los datos solicitados pudiera causar un perjuicio concreto y efectivo, no meramente hipotético; por lo que resultan claramente insuficientes.

Tampoco son satisfactorias las consideraciones que se exponen en la sentencia que resolvió el recurso de apelación, ahora recurrida en casación, pues se limita a invocar el Reglamento (CE) nº 1049/2001, sin mayor precisión, mencionando la calificación como sensibles de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión europea y citando las sentencias antes referidas del Tribunal General de la Unión Europea, también sin mayor argumentación, incidiendo en el "*límite de protección de intereses comerciales*", estando ausente una valoración ponderada de los intereses concernidos y un razonamiento mínimamente consistente de los motivos por los que, en el caso, ha de sacrificarse el derecho de acceso de los ciudadanos a la información, reconocido, como hemos indicado, tanto en el ordenamiento de la Unión Europea como en el ámbito de nuestro Derecho interno.

En fin, debe notarse que las escasas razones dadas por la Administración española para justificar la denegación del acceso a la información solicitada estaban en buena medida ya debilitadas en el momento en que fueron esgrimidas. Así, cuando se presentó la solicitud de acceso a los documentos -27 de enero de 2022- y cuando la AEMPS la resolvió -1 de marzo de 2022- el proceso de negociación entablado entre la Comisión europea y las empresas farmacéuticas estaba ya concluido y agotado en virtud de los acuerdos de adquisición anticipada alcanzados, por lo que puede considerarse que, en aquel momento, había perdido en buena medida su virtualidad la invocación de los límites al derecho de acceso relacionados con los intereses económicos y comerciales, la competencia efectiva, la integridad de los procesos de negociación o la garantía de la confidencialidad. Volviendo a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de julio de 2014 (C-350/12 P), a la que antes nos hemos referido, el posible quebranto de los intereses generales mencionados no constituiría ya un "*riesgo razonablemente previsible y no meramente hipotético*" sino, más bien, la apreciación retrospectiva de un riesgo pasado.

Las razones expuestas llevan a concluir que la AEMPS no justificó debidamente que, de las circunstancias concurrentes, resultase con claridad que el acceso a la documentación solicitada se podía/debía denegar directamente, sin necesidad de consultar o de remitir la solicitud a la Comisión europea.

Tampoco apreciamos la concurrencia de datos que lleven a afirmar lo contrario, esto es, que podía otorgarse directamente el acceso a la información solicitada, pues, aunque la secuencia cronológica a la que antes nos hemos referido podría propiciar una respuesta de esa índole, los elementos de que disponemos no son tan concluyentes como para considerar que de ellos resulta "*con claridad*" que se ha de permitir la divulgación de la información solicitada.

En consecuencia, debe estarse a lo que el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1049/2001 dispone para estos casos en los que, por no haberse justificado esa claridad, no cabe que el Estado miembro resuelva por sí mismo, debiendo por ello consultar a la institución de que se trate -aquí, a la Comisión Europea- o, alternativamente, remitirle la solicitud.

QUINTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones planteadas en el auto de admisión del recurso de casación

De conformidad con los razonamientos jurídicos que anteceden, esta Sala declara que:

1. *En cuanto a la primera cuestión, que la regulación establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, no es aplicable a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro aunque tengan su origen en una institución comunitaria, por resultar así de lo dispuesto en los preceptos que definen su objeto y su ámbito de aplicación (artículos 1 y 2 del propio Reglamento); sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 5 del citado Reglamento, en cuya virtud habrá de consultar a la institución de que se trate para que la decisión que adopte no ponga en peligro los objetivos del Reglamento, o remitir a dicha institución la solicitud, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación del documento.*

2. *En cuanto a la segunda cuestión, ya dijimos que, en puridad, esta segunda cuestión ha quedado privada de objeto, pues, una vez establecido que la regulación sobre acceso a documentos establecida en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 no es aplicable -salvo lo dispuesto en su artículo 5- a los documentos que obren en poder de la*



Administración de un Estado miembro y tenga su origen en una institución comunitaria, carece de sentido que nos preguntemos si el citado Reglamento (CE) nº 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y de plano del acceso a una determinada información (el precio de las vacunas) contenida en aquellos documentos obrantes en poder de la Administración española. Ha de concluirse, entonces, que la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información sobre el precio de las vacunas no puede quedar justificada al amparo del Reglamento (CE) nº 1049/2001, sencillamente porque el régimen de acceso y denegación establecido en dicho Reglamento no es de aplicación a los documentos obrantes en poder de un Estado miembro.

SEXTO.- Resolución del recurso de casación

De conformidad con la doctrina expuesta en el fundamento de Derecho anterior, procede que declaremos haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia de 22 de diciembre de 2023, de la Sección 7ª Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que resuelve el recurso de apelación número 276/2023, que debe ser casada y anulada.

Y, según prevé el artículo 93 de la Ley de esta Jurisdicción, entrando a resolver el recurso de apelación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia de 24 de abril de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, dictada en el procedimiento ordinario número 54/2022, debemos estimar en parte el recurso de apelación y anular la referida sentencia del Juzgado, debiendo acordarse, en su lugar, la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (Ministerio de Sanidad) contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 272/2022, de 12 de septiembre de 2022, que estima la reclamación de D. Camilo relativa al "coste del número total de vacunas contra la COVID-19 compradas desde el 30 de junio de 2021 hasta el día de respuesta de la información pública, desglosados por número de dosis, compañía y coste económico en euros", quedando asimismo anulada y sin efecto la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En su lugar, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debió estimar en parte la indicada reclamación, anulando la referida denegación de acceso a los documentos acordada por la resolución de 1 de marzo de 2022, de la Agencia Española de los Medicamentos y Productos Sanitarios, y acordar, en su lugar, que la Administración actuante debía consultar a la Comisión Europea o, alternativamente, remitirle la solicitud.

SÉPTIMO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, no procede la imposición a alguna de las partes de las costas derivadas del recurso de casación, de las costas del proceso de primera instancia ni de las del recurso de apelación, pues la discrepancia de criterio entre el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 y la Sala de la Audiencia Nacional y entre ambos órganos jurisdiccionales y esta Sala del Tribunal Supremo pone de manifiesto la existencia de dudas de interpretación que hacen improcedente la condena al pago de las costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

PRIMERO.-Declarar haber lugar al presente recurso de casación número 2412/2025 interpuesto por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia de 22 de diciembre de 2023, dictada por la Sección Séptima Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación número 276/2023, que ahora queda anulada y sin efecto.

SEGUNDO.-Estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, en representación de la Agencia Española de los Medicamentos y Productos Sanitarios, contra la sentencia de 24 de abril de 2023, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2, recaída en el procedimiento ordinario número 54/2022, quedando anulada la sentencia del Juzgado.

TERCERO.-Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Agencia Española de los Medicamentos y Productos Sanitarios contra la resolución 272/2022, de 12 de septiembre de 2022, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que estimó la reclamación de D. Camilo en relación con la solicitud de información sobre el coste económico de vacunas contra la COVID-19, quedando asimismo anulada y sin efecto la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

CUARTO.-Estimar en parte la reclamación interpuesta ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por D. Camilo contra la resolución de 1 de marzo de 2022, de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios que informó del número de dosis adquiridas, desglosadas por laboratorios, y denegó informar sobre el coste económico de adquisición de las vacunas contra la COVID-19, anulando la referida denegación de acceso, acordándose en su lugar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (CE)



nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, la Administración actuante ha de dirigirse a la Comisión Europea o, alternativamente, le remita la solicitud de acceso.

QUINTO.-No hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación, de las del proceso de primera instancia ni de las del recurso de apelación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ