



Roj: **STS 1164/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1164**

Id Cendoj: **28079130032026100050**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **11/03/2026**

Nº de Recurso: **8005/2024**

Nº de Resolución: **301/2026**

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

Ponente: **DIEGO CORDOBA CASTROVERDE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 3935/2024,**  
**ATS 603/2025,**  
**AATS 1653/2025,**  
**STS 1164/2026**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 301/2026**

Fecha de sentencia: 11/03/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8005/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 03/03/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

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

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 8005/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Sección 003

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 301/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, 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 11 de marzo de 2026.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los Excmos. Sres. Magistrados y las Excmas. Sras. Magistradas indicados al margen, el recurso de casación núm. 8005/2024, interpuesto por el procurador don Manuel Sánchez Puellas y González-Carvajal, en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, bajo la dirección letrada de don José María Baño León, contra la sentencia de 25 de junio de 2024, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación núm. 62/2023.

Ha intervenido como parte recurrida la Administración General del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** El Procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez Puellas González-Carvajal, actuando en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, interpone recurso contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 (rec. apelación 62/2023) por la que, estimando el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia nº 58/2023 de 24 de marzo del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 1 de la Audiencia Nacional (p.o 33/2022), revocó esta sentencia y anuló la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 832/2021 de 8 de abril de 2022.

En definitiva, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional confirmó la resolución del Ministerio de Sanidad que denegó parte de la información pública solicitada, en concreto la copia íntegra del Convenio suscrito con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra sobre la reventa de vacunas Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARS-CoV-2 y de todos los acuerdos y/o convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a otros países, indicando si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca la vacuna contra el coronavirus, el país con el que se llegó al acuerdo y/o convenio y cuanto van a pagar al Gobierno de España.

**SEGUNDO.** Mediante Auto de la Sección Primera de este Tribunal de 29 de enero de 2025 se admitió a trámite el recurso y se consideró que la cuestión que presentaba interés casacional consiste en:

i) determinar si la cláusula de confidencialidad prevista en el Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relación al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, resulta de aplicación las solicitudes de acceso a la información pública que obren en poder de la administración española cuando la información solicitada forma parte de acuerdos internacionales y

ii) establecer si el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia, que establece un límite relativo a las relaciones exteriores, se aplica como límite para denegar el acceso a la información incluida en convenios internacionales, en particular la relacionada con la reventa o donación de bienes, como en el caso de las vacunas contra el Covid-19.

**TERCERO.** La parte recurrente formalizó la interposición de su recurso de casación argumentando, en síntesis, que:

1º Los documentos que obran en poder de la Administración pública nacional no entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 1049/2001 de la Unión Europea.

El Reglamento regula el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, siendo su ámbito de aplicación, regulado en el art. 2.3, «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 la actividad de la Unión Europea». Se aplica, por tanto, tan solo a los documentos que están en posesión de la institución europea correspondiente, son independencia de quien los haya elaborado. De modo que si los documentos no se encuentran en posesión de las instituciones comunitarias no se podrá aplicar el Reglamento para decidir sobre el acceso a la información. Si son documentos en poder de los Estados miembros, aunque tengan su origen, directo o indirecto, en la actividad de las instituciones comunitarias o estén relacionados con un ámbito de actividad de la UE, no será de aplicación el Reglamento

En este caso, los convenios suscritos por el Estado español con otros estados para revender o donar vacunas contra el Covid-19 son documentos de un Estado miembro, aunque los convenios tengan por objeto la reventa o donación de vacunas, cuyo precio pudo pactar la Comisión Europea, pero son documentos que no obran en poder de la Comisión Europea sino en poder del Consejo de Ministros, por lo que el Reglamento de la Unión no es aplicable,

El principio de cooperación legal contenido en el considerando decimoquinto del Reglamento no desplaza a las legislaciones nacionales. Así lo afirma la STJUE de 18 de diciembre de 2007 (Asunto C-64/2005) y la sentencia del Tribunal General de la Unión en su sentencia de 28 de abril de 2017 (Asunto T-264/15)

Por ello, la información pública que obra en poder de la administración española no entra dentro del ámbito de aplicación del Reglamento 1049/2001.

2º El art. 4.2 del Reglamento 1049/2001 resulta inaplicable a un supuesto ajeno al ámbito de aplicación de la norma comunitaria.

Las normas de confidencialidad del Reglamento no son de aplicación al no darse el supuesto de hecho que justifica la aplicación de dicha norma comunitaria. Pero en el hipotético caso de que el acceso a los convenios suscritos por el Estado español con otros estados para revender o donar vacunas contra el COVID quede sujeto al mencionado reglamento, la conclusión sería que no concurriría ninguno de los límites de acceso a la información pública establecido en el art. 4.2 pues en ellos no se hace referencia alguna a las "relaciones exteriores", único límite aplicado por la sentencia impugnada y tomado en consideración en el auto de admisión. Y nadie razona como la información solicitada puede afectar a los intereses comerciales de las empresas farmacéuticas.

Los convenios cuya información se solicita no contienen información sobre las empresas farmacéuticas sino solo sobre las condiciones de reventa o donación de las vacunas. Pero, en todo caso, aun en el supuesto en el que se considerase que la información contenida en los convenios internacionales solicitados es susceptible de perjudicar los intereses económicos y comerciales de los laboratorios farmacéuticos, el resultado sería el mismo, porque el límite no se puede aplicar de forma automática, sin realizar la debida ponderación para el caso concreto, conforme establece expresamente el propio artículo 4.2 del Reglamento («salvo que su divulgación revista un interés público superior») y el propio artículo 14.2 LTAIBG que cita la sentencia.

Tal y como reconoce la STJUE de 19 de junio de 2018 (asunto C-15/16) no basta que el documento esté comprendido en una actividad comercial para aplicar el límite de los intereses comerciales, hace falta un riesgo real y no meramente hipotético sin que pueda entenderse sin más que los acuerdos relativos las donaciones y reventas tengan una dimensión comercial sensible para las empresas interesadas y para sus potenciales relaciones comerciales futuras

La sentencia no ha llegado a justificar o acreditar la concurrencia del límite y el perjuicio real que se podría llegar a ocasionar.

3º El artículo 14.1 c) de LTAIBG y la jurisprudencia de la Sala sobre el límite al derecho de acceso a la información pública consistente en las relaciones exteriores.

Uno de los principios rectores de la acción exterior del Estado reconocido en el artículo 3.2 de la LASEE es la transparencia (apartado f). Como establece el mencionado artículo, «el acceso a la información relativa a la Acción Exterior del Estado se ajustará a lo que al efecto disponga la normativa que resulte de aplicación». Dado que los convenios internacionales son documentos suscritos por el Gobierno y que obran en poder de las Administraciones públicas, no cabe duda de que entran dentro del ámbito de aplicación regulado por la LTAIBG, por lo que en principio el acceso a este tipo de documentos puede verse limitado cuando se produzca un menoscabo a las relaciones exteriores ( artículo 14.1 c) de la LTAIBG) del país.

El límite de las relaciones exteriores no hace referencia al alcance comercial de los convenios internacionales que firma un país, sino al complejo entramado de interacciones entre los países, que afectan a las conexiones diplomáticas, políticas, económicas y sociales.

La divulgación de un convenio internacional suscrito por el Reino de España, solo por el hecho de involucrar información del Estado español con otra nación no puede automáticamente afectar de manera negativa a las



relaciones exteriores del país. Si así fuera, sencillamente los acuerdos o convenios internacionales estarían exentos de la LTAIBG y lo cierto es que están expresamente incluidos, como se deduce del artículo 3.2 f) de la LASEE y de la propia LTAIBG. Y así lo ha sido reconocido por la STS nº 748/2020, de 11 de junio, STS nº 66/2021, de 25 de enero.

La resolución del CTBG fue dictada en abril del año 2022, es decir, una vez finalizada la fase más grave de la pandemia, en el que la reventa y las donaciones de las vacunas había sido crítica y en un momento en que la demanda de las vacunas ya había disminuido, al encontrarse una gran parte de la población ya vacunada. En consecuencia, la probabilidad de que en ese momento se firmaran nuevos convenios de reventa o donaciones de vacunas no era elevada, por lo que resulta complicado atisbar que la divulgación de la información pudiera producir un daño real en las relaciones exteriores del estado en relación con futuras negociaciones o acuerdos de este tipo.

Por todo ello, solicita la estimación del recurso de casación, se case y anule la sentencia recurrida y dicte otra en su lugar que desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por la AEMPS, confirmando íntegramente la Resolución del CTBG 832/2021, de 8 de abril de 2022.

**CUARTO.** El Abogado del Estado se opone al recurso.

Comienza por destacar que el objeto del presente procedimiento consiste en determinar si la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) viene obligada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, a proporcionar al solicitante una copia del convenio suscrito por el Reino de España con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra, sobre la reventa de vacunas de Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARSCoV- 2.

Estas vacunas han sido previamente adquiridas por el Estado español a través del Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19, hecho en Madrid el 20 de julio de 2020 se publicó en el BOE el 5 de agosto de 2020. Y ello porque fue la Comisión Europea quien suscribió los Acuerdos de Adquisición con los fabricantes de vacunas.

La sentencia de instancia sostiene que no puede concederse acceso a la información solicitada dado que, aunque se trata de los eventuales convenios suscritos por España con terceros países, comprende información protegida por 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. Ello por cuanto que España adquirió las vacunas objeto de dichos convenios para la Covid 19 mediante los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea por lo que si se facilitada el contenido íntegro del convenio suscrito con Andorra o terceros países se estarían revelando los precios de adquisición pactados por la Comisión europea.

Frente a ello el Consejo de Transparencia considera que el Reglamento 1049/2011 no sería una norma aplicable al presente caso en el que se solicita el acceso a documentación obrante en poder de las autoridades españolas. Sostiene también que «Si son documentos en poder de los Estados miembros, aunque tengan su origen, directo o indirecto, en la actividad de las instituciones comunitarias o estén relacionados con un ámbito de actividad de la UE, no será aplicable el Reglamento 1049/2001.».

Esta afirmación queda desvirtuada a la vista del artículo 5 del indicado Reglamento que obliga a los Estados miembros a no divulgar la información que obre en su poder, pero tenga origen en las instituciones europeas sin el previo consentimiento de éstas: «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.»

La jurisprudencia del TJUE deja claro que, aunque no exista una sustitución de las normas nacionales por el Reglamento 1049/2001, si se aplica el art. 5 y el deber de cooperación leal, lo que supone, en esencia, el deber indeclinable de respetar lo previsto en el citado precepto.

Frente a la argumentación de que la Administración española debería haber recabado el parecer de la Comisión europea, recuerda la cláusula final del indicado artículo 5 que permite prescindir de dicha consulta cuando «se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento». Y en el presente resulta claro que procede denegar la divulgación de la información dado que a la Comisión europea ya se le pidió esta información y ya la denegó. Ninguna necesidad hay, por tanto, de reiterar una petición que la Comisión ya ha denegado. Máxime cuando dicha decisión denegatoria ha sido confirmada por el Tribunal General de la UE en sentencia de 6 de abril del 2022 (T-506/21), 7 de septiembre del 2022 (asuntos T-448/21



y 651/21) y 10 de octubre del 2022 (T-524/21) único órgano competente para pronunciarse sobre la legalidad de los actos de las instituciones ( art. 263 TFUE).

El Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19, por el que se le da el mandato a la Comisión para concluir Acuerdos de Adquisición Anticipada con los fabricantes de vacunas, contiene una cláusula de rigurosa confidencialidad, conforme a la cual: «Puesto que tendrán acceso a información comercial extremadamente sensible, todos ellos deben firmar acuerdos de rigurosa confidencialidad y de ausencia de conflicto de intereses».

Lo que se afirma es que, en el marco del ordenamiento jurídico español, la decisión del CTBG perjudicaría las relaciones exteriores contenidas en el art. 14.1 c) LTAIBG. Así, si España divulga la información estaría infringiendo unos Acuerdos que le vinculan, observando así el resto de Estados Miembros y la Comisión que el Reino de España no se ajusta al contenido de las normas jurídicas que le obligan. Esta situación genera un perjuicio por la desconfianza y pérdida de fiabilidad del Reino de España en cualquier negociación internacional, lo que supondría un daño cierto, en términos reputacionales y para el conjunto de sus relaciones exteriores, como consecuencia del quebrantamiento de los compromisos asumidos.

La información interesada perjudica las relaciones exteriores de España.

La exclusión de una información del derecho de acceso al amparo del artículo 14 LTBG precisa un doble requisito: De un lado debe tratarse de información subsumible en alguna de las categorías previstas en el primer apartado del artículo 14 y, de otro, su denegación debe ser justificada y proporcionada al objeto y finalidad de la protección en atención a las circunstancias del caso concreto conforme con lo prescrito en el segundo apartado del indicado artículo 14.

En el presente caso únicamente se considera de interés casacional la primera parte de la valoración, esto es: si un acuerdo con Andorra entra en el concepto de 'relaciones exteriores' del art. 14.1.c) LTBG por lo que no procede revisar el juicio de proporcionalidad en que consiste la segunda, de evidente carácter casuístico.

Resulta, pues, incontrovertido que un convenio suscrito entre el Reino de España y el Principado de Andorra es una actuación comprendida dentro del ámbito de las relaciones exteriores mencionadas por el artículo 14.1.c) LTBG y además, las perjudica.

Dentro de la facultad del Gobierno para decidir la celebración de un convenio o para determinar su contenido debe entenderse la de ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso a fin de adaptar a ellas la publicidad de dicho acuerdo. En el contexto de las relaciones exteriores existen tensiones, en ocasiones tensiones latentes, que aconsejan un sigilo y cautela incompatible con la tesis de ordenar pública difusión al contenido íntegro de los acuerdos internacionales.

Carece de soporte normativo la pretensión del CTBG de ordenar la pública difusión del contenido de un convenio internacional que el Gobierno, en el ejercicio de sus facultades en materia de política internacional, considera que perjudican las relaciones exteriores y comprometen la consecución de los objetivos de salud perseguidos por aquel acuerdo sino que, por el contrario, procede reconocer la aplicabilidad al caso del artículo 14.1.c) LTBG circunscribiendo el debate al examen de la justificación y proporcionalidad exigida por el inmediato artículo 14.2.

Por consiguiente, debe concluirse que un acuerdo suscrito entre España y un Estado soberano, como es Andorra, es un acto subsumible en el concepto de 'relaciones exteriores' empleado por el artículo 14.1.c) LTBG y, por consiguiente, se trata de un ámbito excluido del derecho de acceso a la información pública. Exclusión que no es absoluta - hasta el punto de que, como se recoge en la resolución del CTBG, ya ha sido objeto de publicidad parcial - sino que habrá de ser «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto» conforme con el artículo 14.2 LTBG. Por tanto, el debate sobre el acceso al contenido íntegro de un acuerdo suscrito por el Ministerio de Sanidad con el Gobierno de Andorra no debe plantearse en los términos de si es aplicable el artículo 14.1.c) LTBG puesto que es incontrovertido que sí es aplicable sino en los términos de si es adecuada y justificada la denegación al acceso a tal contenido conforme al artículo 14.2 LTBG.

Lo anterior supone la desestimación del recurso puesto que la cuestión por esa Sala a la que tenemos el honor de dirigimos declarada de interés casacional era si el artículo 14.1.c) LTBG es aplicable o no al presente caso y ya hemos expuesto que sí lo es, sin que podamos extendernos a cuestiones que no han sido declaradas de interés casacional como es la revisión del juicio de justificación y proporción realizada en el presente caso a la luz del artículo 14.2 LTBG. Cuestión cuyo interés casacional es nulo dado su extremado casuismo.

En todo caso, la denegación de la información ex art. 14.1.c) LTBG resulta razonable y proporcionada al indicar la AEMPS que la pública difusión de los términos del convenio suscrito con Andorra comprometería la



situación de España en la escena internacional: «En el caso que nos ocupa, la divulgación de los documentos íntegros que forman parte del convenio perjudicaría de manera clara al proceso de toma de decisiones y futuras negociaciones por parte de España en el ámbito internacional, no sólo con el país en cuestión, sino con otros interlocutores, dado que generaría desconfianza entre los mismos, lo que podría afectar a la potencial formalización de otros acuerdos y convenios, dañando de esta manera las relaciones exteriores de España».

En efecto, la publicación del contenido de todos y cada uno de los Convenios formalizados con terceros países para la entrega de vacunas ocasionaría una desconfianza plena en terceros Estados o terceros interlocutores, que están interesados en la protección de la confidencialidad de sus acuerdos, dañando la credibilidad y la imagen exterior de España. De hecho, la decisión que al efecto se adopte afectaría indudablemente a la otra parte de cada uno de los convenios, de forma que se vería publicado el acuerdo alcanzado sin conocer su voluntad al respecto.

**QUINTO.** Mediante providencia de 28 de enero de 2026 se designó Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde y se señaló para la deliberación, votación y fallo del recurso el 3 de marzo de 2026, fecha en la que se deliberó y votó el asunto con el resultado que ahora se expresa.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Se impugna la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 (rec. apelación 62/2023) por la que, estimando el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado, se revocó la sentencia nº 58/2023, de 24 de marzo del Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 1 de la Audiencia Nacional (p.o 33/2022) y se anuló la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 832/2021 de 8 de abril de 2022.

El litigio tiene su origen en la solicitud de información dirigida al Ministerio de Sanidad referida a los siguientes extremos:

- Copia del Convenio con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra sobre la reventa de vacunas Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARSCov. Copia de todo el convenio completo y no del extracto que se publicó en el BOE.

- Listado de todos y cada uno de los acuerdos y/o convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a otros países, indicando si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca la vacuna contra el coronavirus, el país con el que se llegó al acuerdo y/o convenio y cuanto van a pagar al Gobierno de España. Solicita una copia exacta de todos y cada uno de los Acuerdos y Convenios.

El Ministerio concedió parcialmente la información solicitada, facilitando el número de dosis revendidas a Andorra de la vacuna Pfizer (13.650). Se informaba, también, que a la fecha de la solicitud no se había realizado ninguna donación a otros países. Y se facilitaba un enlace en el que se podían consultar de manera actualizada el número de dosis de vacunas donadas.

Se denegó el resto de la información solicitada aplicando la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en concreto el límite previsto en el art. 14.c) (perjuicio a las relaciones exteriores) y en el art. 14.1. k) (la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión). Y ello por entender que la divulgación del texto completo del Convenio con Andorra podía vulnerar la obligación de secreto requerida en procesos de toma de decisiones y afectar al superior interés de la protección de las relaciones exteriores, habida cuenta de que se trata de documentos en cuya producción se da intervención de un tercer país.

El solicitante de la información, disconforme con la respuesta dada, interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que en su resolución de 8 de abril de 2022 estimó la reclamación, instando al Ministerio para en el plazo de diez días hábiles remitiese la copia del Convenio con el Ministerio de Sanidad de Andorra sobre la reventa de vacunas para luchar contra el virus SARsCOV-2 y el listado de todas y cada uno de los acuerdos y/convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a otros países, indicando si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca de la vacuna, el país con el que se ha llegado al acuerdo y/o convenio y cuanto van a pagar al Gobierno de España desde el otro país.

La resolución del Consejo de Transparencia consideró que no resultaban de aplicación los límites invocados por la Administración al no proporcionar justificación razonable y suficiente. Respecto al límite referido a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en el proceso de toma de decisiones, se consideró que dado que lo que se pide es el documento final del convenio y no los detalles del proceso de negociación no es razonable pensar que su revelación pudiera suponer un perjuicio para el proceso de toma de decisiones.



Y respecto del invocado perjuicio a las relaciones exteriores - la desconfianza que generaría en futuras negociaciones en el ámbito internacional de futuros acuerdos o convenios- no se concreta en que se perjudicarían las futuras negociaciones, siendo un dato conocido si las dosis han sido donadas o se han revendido al mismo precio.

Esta resolución fue recurrida por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 1 de la Audiencia Nacional, que por sentencia de 24 de marzo de 2023 desestimó el recurso.

Contra esta sentencia se interpuso recurso de apelación por el Abogado del Estado. La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 (rec. apelación 62/2023), invocando un precedente dictado por la misma Sala, estimó el recurso al considerar que la información sobre los precios de las vacunas pactados con los fabricantes, contenidos en los Acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea, está sometida a las reglas de acceso a la información previstas en el Reglamento CE 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo, y se trataba de una información considerada confidencial por varias sentencias del Tribunal General.

A la vista de esta respuesta, el recurso de casación interpuesto por el Consejo de Transparencia planteó si dicho Reglamento CE resultaba de aplicación las solicitudes de acceso a la información pública que obrasen en poder de la administración española. Y si la información referida a los acuerdos o convenios sobre la reventa de vacunas a otro Estado puede limitarse por considerar que afecta a las "relaciones exteriores".

Este planteamiento ha determinado que la cuestiones sobre las que se aprecia interés casacional aparezcan referidas a los siguientes extremos:

i) determinar si la cláusula de confidencialidad prevista en el Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relación al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, resulta de aplicación a las solicitudes de acceso a la información pública que obren en poder de la administración española cuando la información solicitada forma parte de acuerdos internacionales y

ii) determinar si el artículo 14.1.c) de la Ley de Transparencia, que establece un límite relativo a las relaciones exteriores, se aplica para denegar el acceso a la información incluida en convenios internacionales, en particular la información relacionada con la reventa o donación de bienes, como en el caso de las vacunas contra la Covid-19.

#### **SEGUNDO. Sobre la aplicabilidad del Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001 .**

Tal y como ha quedado expuesto, el Ministerio de Sanidad denegó parte de la información solicitada aplicando la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en concreto el límite previsto en el art. 14.c) (perjuicio a las relaciones exteriores) y el previsto en el art. 14.1. k) (la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión). En momento alguno invocó la aplicación del Reglamento CE 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001.

Ahora bien, dado que la sentencia de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional fundó su decisión, destinada a justificar la denegación del resto de la información solicitada, en que la información incluida en los convenios solicitados estaba vinculada a los precios pactados por la Comisión Europea con las empresas farmacéuticas, y que esta información está sometida a las reglas de acceso a la información de ámbito europeo ( Reglamento CE 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo), considerada confidencial por varias sentencias del Tribunal General, esta cuestión ha quedado finalmente integrada en el recurso de casación y constituye la primera de las cuestiones dotadas de interés casacional.

A tal efecto, ha de partirse de lo ya afirmado en nuestras recientes sentencias STS nº 295/2026, de 10 de marzo (rec. 3386/2025) y STS nº 296/2026 de 10 de marzo (recurso 2412/2025). En ellas hemos señalado que el Reglamento CE 1049/2001, que regula «el acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión», se aplica, según establece el artículo 2.3, «[...] 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.».

La norma es muy clara cuando delimita su aplicación a los documentos que obren en poder de "una institución", en directa referencia a las instituciones comunitarias establecidas en los artículos 223 y siguientes del TFUE (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia, Banco Europeo y Tribunal de Cuentas). Y por si quedara alguna duda, el propio artículo 2.3 la disipa al añadir que se aplica a los documentos elaborados por una institución o que hayan sido recibidos y estén en posesión de la misma,



sea cual sea el ámbito de la actividad de la Unión Europea. La regulación que se contiene en el articulado del Reglamento -supuestos en los que cabe la denegar el acceso a los documentos (artículo 4), tramitación de solicitudes de acceso (artículos 6 y siguientes), registros de documentos a disposición del público en cada institución (artículo 11), acceso directo (artículo 12), etc.- se refiere toda ella a documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión; no así a los documentos que obren en poder de "terceros", incluidos los Estados miembros.

Por el contrario, a los documentos que obren en poder de la Administración de un Estado miembro, aunque dicha información tenga su origen, directo o indirecto, en la actividad de las instituciones comunitarias, no les resulta de aplicación el régimen de acceso (y sus excepciones, o supuestos de denegación) establecido en el Reglamento (CE) nº 1049/2001. En ese caso, la decisión sobre el acceso a la información le corresponderá adoptarla a los Estados en cuyo poder obre dicha información y conforme a su normativa nacional.

Existe, sin embargo, una previsión, el art. 5 del citado Reglamento, que aparece referida a las solicitudes de acceso a documentos que obren en poder de un Estado miembro y que tenga su origen en una institución, en la que se dispone:

«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"».

Precepto que debe ponerse en relación con el principio de cooperación legal que preside las relaciones entre las instituciones y los Estados miembros, en los términos previstos en el apartado 15 del Preámbulo de dicha norma. Y así lo afirma la STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-64/05 P), «70 [...] En efecto, dicho considerando [se refiere al considerando (15) del preámbulo 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».

La aplicación de esta previsión exige como presupuesto para su aplicación que se trate de un documento que si bien obra en poder de un Estado miembro «tenga su origen en una institución». Tan solo en este caso es necesario activar el principio de cooperación legal y consultar a la institución de la Unión Europea de la que proceda la información para tomar una decisión en el ámbito nacional sin poner en peligro la consecución de los objetivos del Reglamento CE.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, la información solicitada aparece referida al convenio suscrito entre la Administración española con el Ministerio de Salud del Gobierno de Andorra sobre la reventa de vacunas Biontech/Pfizer para luchar contra la emergencia sanitaria provocada por el virus de SARS-CoV. Así como a todos los convenios a los que ha llegado el Gobierno de España para revender o donar vacunas a otros países, indicando si es reventa o donación, la fecha del acuerdo o convenio, el número de dosis, la marca la vacuna contra el coronavirus, el país con el que se llegó al acuerdo y/o convenio y cuanto van a pagar al Gobierno de España.

Se trata, en definitiva, de documentos elaborados por la Administración española con la participación de las autoridades de otros Estados pero que no proceden de las instituciones comunitarias. Ni puede sostenerse que las condiciones de donación o reventa que en ellos se incluyan proceden, directa o indirectamente, de las instituciones de la Unión.

En este caso, a diferencia de otras peticiones de información, no se está solicitando los documentos referidos a la negociación entablada por la Comisión, como ocurría en algunas sentencias del Tribunal General invocadas por la sentencia impugnada, ni siquiera se solicita el precio de compra de estas vacunas pagado por España a las empresas farmacéuticas que pudiese venir condicionado por una negociación previa de la Comisión, - como ocurre en los supuestos analizados en el recurso 3386/2025 y en el recurso 2412/2025 en los que se consideró que el Estado español no había tenido margen alguno de negociación en lo relativo a elementos



esenciales del contrato, en particular en cuanto al precio, por venir predeterminado por los Acuerdos Preferentes de Adquisición (APAs) suscritos entre la Comisión Europea y las empresas farmacéuticas.

En este caso, la información solicitada aparece referida a un acuerdo o convenio elaborado entre las autoridades españolas y las autoridades de otros estados, generado al margen de la Comisión Europea y de sus acuerdos con las empresas farmacéuticas, en los que se pacta la donación o reventa de vacunas por un importe fruto de la negociación autónoma entablada entre las autoridades firmantes de ese acuerdo. Ese precio no viene condicionado por el que previamente pagó España a las empresas farmacéuticas ni por el negociado por la Comisión, ya que puede haberse estipulado la donación de las vacunas o, caso de haberse fijado un precio de venta puede ser inferior o superior al pagado por España a las empresas farmacéuticas. De modo que la información contenida en este Convenio o Acuerdo no procede de las instituciones de la Unión, sino que ha sido establecida con total autonomía respecto a la actividad desarrollada por instituciones de la Unión y, consecuentemente, no exige elevar una consulta previa a la Comisión europea para poder adoptar la decisión referente al acceso a dicha información. En definitiva, el artículo 5 del Reglamento tampoco es de aplicación al supuesto que nos ocupa y consecuentemente el acceso a la información solicitada ha de resolverse aplicando la normativa nacional en la materia.

Así pues, la decisión sobre el acceso a los Convenios internacionales celebrados por autoridades españolas con autoridades de terceros países, cuando dicha información obra en poder de las autoridades españolas debe adoptarse conforme a los criterios de nuestra ley nacional.

En respuesta a la primera de las cuestiones de interés casacional ha de afirmarse que las previsiones del Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativas al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, no resultan de aplicación a las solicitudes de acceso a información pública que obren en poder de la administración española. Y tampoco resulta necesario consultar a las instituciones europeas cuando la información no tiene su origen en la actividad de una institución sino que opera con total autonomía respecto a la actividad desplegada por las instituciones europeas.

Ello determina, sin necesidad de cualquier otra consideración, la estimación del recurso de casación, anulando la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada por cuanto basó su resolución en un presupuesto y una normativa que no resultaban de aplicación para resolver esta controversia.

Estimación que nos obliga a entrar a considerar si concurren las razones expuestas por la Administración para denegar el acceso solicitado o si, por el contrario, debe prevalecer el criterio sostenido por el Consejo de Transparencia en su resolución de 8 de abril de 2022.

**TERCERO.** Sobre el acceso a la información y sus límites.

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 1049/2011 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), 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 términos muy amplios.

Se establece así un principio general de acceso a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas que trata de reforzar y ampliar la transparencia de la actividad pública.

Es cierto que la Ley 19/2013 establece una serie de límites cuando el acceso a la información solicitada suponga un perjuicio para diferentes intereses públicos o privados que se contemplan en el artículo 14 de dicha norma.

Pero esta Sala viene declarando de forma reiterada, desde nuestra STS nº 1547/2017, de 16 de octubre (casación 75/2017, F.J. 6), y en otras muchas posteriores - SsTS 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)- 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».

Es más, tal y dispone el art. 14.2 de dicha norma «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».

De forma que, cuando se pretende denegar el acceso a una información, se deben explicar las razones por las que dicho acceso puede menoscabar, de forma concreta y específica, los intereses protegidos en alguno de los límites previstos en el art. 14 de la Ley 19/2013.

En el supuesto que nos ocupa, la Administración adujo dos límites previstos en el art. 14.1.c) "Las relaciones exteriores" y 14.k) «La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión».

**CUARTO.** Sobre la garantía de confidencialidad y el secreto en el proceso de toma de decisiones.

La Administración argumentó, en primer lugar, que la divulgación del texto completo del convenio con Andorra y de los restantes convenios referidos a la donación o venta de vacunas con terceros estados podía vulnerar la obligación de secreto requerido en los procesos de toma de decisión.

El artículo 14.k) de la Ley 19/2013 establece como límite que el acceso a la información suponga un perjuicio para «La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión».

Este Tribunal considera que el conocimiento del texto íntegro de un convenio internacional, en la medida en que recoge un acuerdo ya alcanzado, no tiene en principio, y al margen de toda otra consideración, incidencia en el proceso de toma de decisiones.

Tanto la iniciativa como la conclusión de un acuerdo internacional corresponde al ejecutivo, por lo que, si bien este motivo podría avalar un acceso limitado a la participación del público en el proceso de negociación y en los documentos que se intercambian en esta fase, una vez firmado el convenio no existen razones para que ese acuerdo no pueda ser conocido en su integridad.

Esta objeción ha de entenderse referida a los procesos de negociación en curso o cuando existen varios procesos que operan paralela o sucesivamente, pero no resulta oponible cuando el proceso de negociación ya está finalizado y no existe constancia, ni se aduce, que el contenido de este convenio pudiera poner en peligro la negociación en curso o negociaciones futuras.

Es más, aunque se admitiese que el contenido de una información relativa a un convenio concreto pudiera afectar a otros procesos de negociación entablados o que está previsto iniciar en un futuro cercano, por lo que la información suministrada respecto de uno de ellos puede condicionar al resto, esta objeción debe ser concretada, especificando que parte de la información puede condicionar negociaciones futuras y que negociaciones existen sobre este extremo que puedan resultar perjudicadas.

Por otra parte, esta limitación tiene un alcance temporal limitado sin que se pueda demorar la entrega de la documentación de forma indefinida ya que deja de tener relevancia limitativa cuando los procesos de negociación sobre el objeto sobre los que se pide la información y sobre los que se suscribió el convenio - en nuestro caso la venta de vacunas para luchar contra el virus del covid-19- han dejado de producirse.

Finalmente, tampoco la Administración aporta datos o razones concretas que permitan sostener que el contenido del convenio, o alguna de sus partes, contiene información confidencial. Ningún razonamiento concreto se ha esgrimido en tal sentido sin que la mera presencia de un tercer Estado permita entender por sí misma que el contenido de un tratado o convenio sea confidencial. Antes, al contrario, los Tratados internacionales de carácter normativo han de publicarse íntegramente ( art. 23 y 24 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros Acuerdos internacionales). Y los acuerdos internacionales no normativos si bien no necesitan publicarse íntegramente en el BOE se inscriben en un registro administrativo (art. 48).

La Administración también en este caso debió especificar qué información concreta y por qué razones se consideraba confidencial, sin que baste una genérica mención de este límite para que opere de forma automática.

**QUINTO.** Sobre el posible perjuicio a las "relaciones exteriores".

La Administración también se opuso a facilitar el texto íntegro de los Convenios internacionales argumentando que podría afectar al superior interés de protección de las relaciones exteriores, habida cuenta de que se trata de documentos en cuya producción se da la intervención de un tercer país.

El límite contemplado en el art. 14.1.c de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, referido al perjuicio a las "relaciones exteriores" -al igual que ocurre con las relaciones internacionales contemplado en el artículo 4.1.a del Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001- es un límite muy genérico y comprende una actividad diversa.

Es el Gobierno el que dirige la política exterior por lo que la determinación de las actividades necesarias a tal fin y, en sentido contrario de aquello que puede dañar dichas relaciones, debe gozar de un margen de



discrecionalidad ya que entran en juego factores complejos y diversos que exigen una ponderación conjunta y equilibrada.

Y así lo ha sostenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de febrero de 2007 (Sison/Consejo, C-266/05, apartado 35) en relación a denegación del acceso a la información obrante en sus instituciones cuando se invoca el límite de la seguridad pública y las relaciones internacionales, afirmando que «[...] ha de admitirse que la naturaleza especialmente sensible y esencial de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 1049/2001, conjugada con el carácter obligatorio de la denegación de acceso que, según el tenor de la mencionada disposición, debe oponer la institución cuando la divulgación al público de un documento pudiera perjudicar dichos intereses, confieren a la decisión que debe adoptar la institución un carácter complejo y delicado que exige un grado de prudencia muy especial. Por consiguiente, una decisión de este tipo requiere un margen de apreciación».

Los tratados, convenios y acuerdos internacionales, ya tengan carácter normativo o no, son la plasmación de los acuerdos bilaterales o multilaterales que en el ejercicio de su política exterior suscribe España, por lo que se enmarcan sin duda en la actividad exterior de un Estado que integra su política exterior. Así se desprende de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que entiende por acción exterior de un Estado «el conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior». (art. 1.2.a).

La información referida a esta actividad exterior del Estado también está sometida a la Ley de Transparencia. El artículo art. 3.2.f) de la ley 2/2014, de 25 de marzo afirma, en tal sentido, que la acción exterior «se ajustará a lo que al efecto disponga la normativa que resulte de aplicación», y dado que se trata de documentos suscritos por el Gobierno y que obran en poder de las Administraciones públicas, entran dentro del ámbito de aplicación regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No cabe duda, por tanto, que existe el derecho de acceso a la información pública generada en esta esfera de la actividad del Estado que obre en poder de la Administración pública. Pero, también operan sus límites, entre ellos los supuestos en los que la información solicitada pueda comprometer las relaciones exteriores, por lo que el acceso a la información puede denegarse cuando se proporcionen razones suficientes, aunque no alcancen un alto nivel de detalle y concreción, que permitan entender de forma razonable y verosímil que la información solicitada pueda causar un perjuicio a las relaciones exteriores de España.

La aplicación de este límite exige una motivación que explique por qué la divulgación de una información concreta puede afectar negativamente a dicho interés público. No basta con invocar de forma genérica este límite, siendo necesario que se exponga un perjuicio razonable, sin que baste un mero perjuicio hipotético. Además, esta restricción debe ser adecuada y proporcional al interés público que se trata de proteger, y ello porque los límites analizados no deben traspasar lo que es adecuado y necesario para el cumplimiento del objetivo perseguido.

Y así lo ha afirmado también el TJUE en su sentencia 3 de julio de 2014 (C-350/12 Consejo de la Unión Europea c Sophie in't Veld apartado 52) cuando se solicita el acceso a la información obrante en sus instituciones «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)».

A tal efecto, no puede asumirse que el conocimiento de todo convenio o acuerdo internacional puede perjudicar la acción exterior del Estado, de forma que pueda restringirse el acceso a la información solicitada sin otra explicación que la mera invocación genérica de este límite, desconectada del objeto del convenio y de la información concreta solicitada, y sin explicar porque dicha información perturba ese interés público.

La Administración en este caso niega la divulgación del texto completo de los convenios solicitados argumentando que pueda vulnerar la obligación de secreto requerido en los procesos de toma de decisiones, y afectar al superior interés de protección de las relaciones exteriores, habida cuenta de que se trata de documentos en cuya producción se da la intervención de un tercer país.

Esta motivación no puede considerarse ni adecuada ni suficiente.



Ya hemos razonado que la información referida al texto íntegro de un Convenio ya firmado no puede causar un perjuicio al proceso de toma de decisiones, pues la decisión ya está tomada y no se solicita información sobre el proceso de negociación ni sobre los documentos o deliberaciones internas que sirvieron para adoptar este convenio, sino sobre el texto final ya aprobado.

Por otra parte, el mero hecho de tratarse de un convenio o acuerdo internacional en el que intervine un tercer Estado no implica que su contenido deba ser secreto o que la información referente al mismo pueda ser denegada invocando genéricamente el posible daño a las relaciones exteriores y/o la pérdida de fiabilidad para futuros compromisos. Ello equivaldría a sostener que todo acuerdo o convenio internacional, que por esencia afecta a otro Estado, debe permanecer al margen del conocimiento público, y ello no es así porque, tal y como hemos señalado anteriormente, también la información pública relacionada con la actividad exterior está sometida a la ley de Transparencia. Es más, los tratados internacionales de carácter normativo han de publicarse íntegramente en el BOE ( art. 23 y 24 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre de Tratados y otros Acuerdos internacionales), y que los acuerdos internacionales no normativos si bien no necesitan publicarse íntegramente en el BOE se inscriben en un registro administrativo (art. 48).

No es la presencia de otro Estado la que determinará la aplicación de este límite sino el objeto del convenio y el peligro real de que el conocimiento de su contenido, o parte del mismo, pueda causar un perjuicio probable a la política exterior de nuestro Estado. Y no todos los contenidos de cualquier acuerdo o convenio internacional tienen la virtualidad de conllevar ese perjuicio, de forma que cuando se deniegue el acceso a la información invocando este límite ha de explicarse también la razón por la que el acceso puede menoscabar efectivamente el interés protegido. Y así lo ha señalado la STS nº 748/2020, de 11 de junio, STS nº 66/2021, de 25 de enero. «Por tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate. ».

En este caso, la Administración no ha proporcionado ninguna razón capaz de avalar que el conocimiento del texto íntegro de un convenio sobre la donación o reventa de vacunas a un tercer Estado pueda dañar las relaciones exteriores de España ni la imagen y prestigio internacional de nuestro país en particular.

Es por ello que procede desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Agencia Española de Medicamentos y productos sanitarios, confirmando la sentencia del juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 1 de 24 de marzo de 2023 y consiguientemente la resolución de 8 de abril de 2022, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 8232/2021, debiendo ordenarse al Ministerio de Sanidad a que en el plazo de diez días hábiles proporcione la información solicitada.

**SSEXTO.** Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a las cuestiones de interés casacional.

En respuesta a la cuestión referida a la aplicación del Reglamento 1049/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, debe afirmarse que dicho Reglamento, no resulta de aplicación a las solicitudes de acceso a información pública que obren en poder de la administración española. Y tampoco resulta necesario consultar a las instituciones europeas cuando la información no tiene su origen en la actividad de una institución, sino que se ha elaborado por las autoridades nacionales con total autonomía respecto a la actividad desplegada por las instituciones europeas.

En respuesta a la segunda de las cuestiones de interés casacional, se considera que el límite previsto en el art. 14.1 de la Ley de Transparencia, relativo al perjuicio a "las relaciones exteriores", puede aplicarse cuando se trata de una información incluida en convenios internacionales suscritos con terceros Estados.

La determinación de cuando puede dañar dichas relaciones goza de un margen de discrecionalidad, ya que entran en juego factores complejos y diversos, pero no puede admitirse que el conocimiento de todo convenio o acuerdo internacional puede restringirse sin otra explicación que la mera invocación genérica de este límite, desconectada del objeto del convenio y de la información solicitada.

La intervención de un tercer Estado en la elaboración de un convenio no implica que su contenido deba ser secreto o que la información referente al mismo pueda ser denegada invocando genéricamente el posible daño a las relaciones exteriores y/o la pérdida de fiabilidad para futuros compromisos.

**SSEXTIMO.** Costas.



Procede, por todo lo expuesto, la estimación del recurso de casación sin que se aprecien temeridad o mala fe que justifiquen la condena en costas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJ.

No procede imponer las costas del proceso de instancia ni las del recurso de apelación a ninguna de las partes litigantes, pues la discrepancia de criterio entre el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 1 y la Sala de la Audiencia Nacional 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 de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico sexto:

**1º.** Estimar el recurso de casación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 (rec. apelación 62/2023), que se casa y se anula.

**2º.** Desestimar el recurso de apelación y confirmar la sentencia de 24 de marzo de 2023 dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 1 que declaró ajustada a derecho la resolución de 8 de abril de 2022, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 8232/2021, por la que se ordenaba al Ministerio de Sanidad que en el plazo de diez días hábiles proporcionase la información solicitada.

**3º.** No procede imponer las costas del recurso de casación a ninguna de las partes.

No procede imponer las costas del proceso de instancia ni las del recurso de apelación a ninguna de las partes litigantes.

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

Así se acuerda y firma.