



Ref.: Solicitud de acceso a información pública. Expediente 00001-00098123

Con fecha 22 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), solicitud que quedó registrada con el número arriba indicado, con el siguiente contenido:

<< Requerimos que nos envíen todos los dictámenes jurídicos e informes de la Abogacía del Estado referentes a los expedientes sancionadores de consumo a varias compañías aéreas>>.

La solicitud procedía del representante de la Asociación de Líneas Aéreas (ALA).

Con fecha 25 de noviembre de 2024, la solicitud se recibió en este Centro Directivo, fecha a partir de la cual comenzó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, para su resolución.

Una vez analizada esta solicitud, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, se resuelve lo siguiente:

Primero. - Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG: “La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”.

Los informes de la Abogacía del Estado que se solicitan se han emitido una vez finalizado un procedimiento sancionador y emitida resolución sancionadora, en el marco de un recurso administrativo (recurso de alzada). Dichos informes fueron solicitados por el Ministerio de



Transportes y Movilidad Sostenible a la Abogacía General del Estado y por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Los informes versan sobre actuaciones sancionadoras concretas de la Secretaría General de Consumo y Juego, relativas a varios expedientes sancionadores de compañías aéreas, y realizan una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en tales expedientes.

La propia Asociación de Líneas Áreas ha publicado el 22 de noviembre de 2024 que *“La política de equipaje de mano actual se mantiene sin cambios a la espera de que los Tribunales puedan decidir sobre la petición de medidas cautelares que solicitarán las aerolíneas afectadas”* ([La sanción de Consumo por el cobro de equipaje de cabina no se aplicará hasta resolución judicial, es manifiestamente ilegal e ignora la normativa europea - Alaspain](#)), por lo que parece evidente la voluntad de iniciar un procedimiento judicial al respecto.

En consecuencia, debe entenderse que procede denegar el acceso a la información solicitada, en virtud del límite legal previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIPB *“La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*.

En efecto, si se accediera al derecho de acceso, quedarían gravemente afectados los principios de igualdad entre las partes y contradicción. Para poder acceder al debate procesal en condiciones que respeten la garantía de igualdad entre los implicados, ninguno de ellos debería conocer, sino en el seno del propio proceso y en el trámite correspondiente, los argumentos que servirán de fundamento a las posiciones que asumirán, como parte demandante y como parte demandada, algo que sucedería si los informes solicitados se hicieran públicos, pues se tendría acceso al criterio de la parte defensora de la Administración afectada sobre el objeto de la cuestión litigiosa, facilitando, de este modo, la labor del adversario procesal.

El CTBG ha señalado en múltiples resoluciones que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio



reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo —por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad»*, concluyendo que *«solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*.

Vemos por tanto que el CTBG requiere que la aplicación de los límites legales del derecho de acceso a la información pública, vaya precedido de la realización de un **test de daño** (del interés que se salvaguarda con el límite) y de **interés público** en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información), garantizando que la aplicación de estos límites legales se realice de forma proporcionada y justificada, en aras de no menoscabar de forma injustificada y desproporcionada el derecho de acceso a la información pública.

Partiendo de lo anterior y efectuado el test del daño, entendemos que debe prevalecer la aplicación del límite legal del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, frente al derecho de acceso a la información solicitada, puesto que en el acceso a los informes de la Abogacía del Estado solicitado concurre un interés inferior, el de conocer de manera anticipada unos informes que las partes recurrentes tendrán a su disposición en el seno del proceso, frente al interés público superior que concurre en garantizar el derecho de defensa, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva de la Administración.

El derecho de defensa se configura como un pilar básico en nuestro ordenamiento jurídico y está regulado en el artículo 24 de la Constitución como un derecho fundamental cuya tutela se puede recabar directamente de los Tribunales (artículo 53.2 de la Constitución). No se comprende cómo la Abogacía del Estado va a garantizar el derecho de defensa de los



organismos a los que asesora, defiende y representa si es obligada a entregar, con carácter previo, los informes relativos a los procedimientos judiciales concretos en los que deba intervenir.

Debe recordarse que los informes solicitados llevan a cabo una valoración jurídica pormenorizada de determinadas cuestiones abordadas en los expedientes sancionadores, por lo que, de conocerse, la ventaja procesal de los recurrentes en el orden jurisdiccional contencioso administrativo sería incuestionable.

Es decir, tal y como exige la R/114/2021 del CTBG, no se está alegando, sin más, la existencia de un procedimiento judicial al respecto, sino que se indica por qué el conocimiento de la información solicitada podría suponer un perjuicio (ventaja procesal de los eventuales recurrentes, infracción del principio de igualdad de armas e infracción del derecho de defensa). Y, este Centro Directivo entiende que, en el presente caso, resulta proporcionado que estos intereses deban primar sobre el interés público en la divulgación de la información.

Segundo. - Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG: “La garantía de confidencialidad”.

Adicionalmente, otra circunstancia que debe ponderarse en favor de la denegación del acceso solicitado es la salvaguarda del deber de sigilo y secreto, a los que están sometidos los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico.

En efecto, la disposición adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, establece que en la asistencia jurídica letrada que presten los abogados del Estado:

“c.- Adecuarán su conducta a las normas éticas vigentes en la administración o entidad pública respectiva y a los criterios derivados de los principios deontológicos, y cumplirán con las exigencias derivadas de los principios de buena fe, lealtad, confidencialidad y colaboración con la Administración de Justicia”.



El artículo 42 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, regula los principios de actuación y obligaciones de los abogados del Estado y del resto del personal de la Abogacía General del Estado en el desarrollo de las funciones, indicando en su letra m):

*“En el desarrollo de las competencias y funciones que corresponden a la Abogacía General del Estado, los Abogados del Estado y el resto del personal integrado en la misma, deberán:
(...)*

m) Observar un riguroso secreto, sigilo y reserva respecto de los asuntos e información que conozcan en el desarrollo de sus funciones.

n) Observar los criterios de actuación derivados de los códigos deontológicos de la abogacía y la procura (...).”

Y, finalmente, la Instrucción de la Abogacía General del Estado 3/2006, de 21 de abril, sobre la observancia de las normas deontológicas de la abogacía en las funciones de asistencia jurídica de los abogados del Estado, establece en su apartado tercero que:

“el Abogado del Estado tiene el deber de discreción profesional en relación con todos los hechos, toda la información y todos los documentos que pueda conocer con ocasión de cualquiera de las modalidades de actuación profesional ...”.

Expuesto lo anterior, cabe indicar que el respeto a estos deberes de sigilo y secreto supone que las funciones de asesoramiento jurídico y los informes evacuados en ejercicio de dichas funciones por los abogados del Estado no puedan ser de general y público acceso, lo cual no impide que dicho acceso esté justificado cuando resulte patente un interés público superior en la divulgación de los informes emitidos.

En consecuencia, debe prevalecer el interés que concurre en la salvaguarda del citado deber de sigilo y secreto administrativo que atañe a los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento sin que, de acuerdo con lo expuesto, concurra causa justificativa alguna que legitime el menoscabo de estos deberes de sigilo y secreto mediante el acceso al informe solicitado. Sobre todo, y como se viene diciendo, cuando la divulgación



perjudica claramente el derecho de defensa de la Administración a la que asesora, representa y defiende la Abogacía del Estado.

Finalmente, debe insistirse en que el acceso a los informes solicitados por parte de los eventuales recurrentes tendrá lugar en el marco del procedimiento judicial ya que se entiende que formarán parte del expediente administrativo del que traen causa. En consecuencia, la presente resolución no impedirá a las aerolíneas recurrentes tener acceso a los informes al tiempo de formalizar su demanda.

En consecuencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 14.1.f) y 14.1.k) de la LTAIBG, este Centro Directivo resuelve no facilitar el acceso a la información solicitada.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid o ante el Tribunal Superior de Justicia en que tenga su domicilio el solicitante, a su elección, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el plazo de un mes. En ambos casos, el plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación de la presente Resolución (Cf. artículos 20.5, 23 y 24 de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 30, 112.2 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL ABOGADO GENERAL DEL ESTADO

David Segundo Vilas Álvarez