



Ref.: Solicitud de acceso a información pública. Expediente 00001-00102418

Con fecha 13 de marzo de 2025, 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:

<< INFORME A.G. TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 6-24 R – 1434-2024 emitido por la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado a instancias de la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y relativo a la competencia, la proporcionalidad y la aplicación práctica del tipo sancionador, a la vista de la falta de una definición normativa sobre el equipaje de mano, a la práctica consistente en la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del equipaje de mano en cabina cuando exceda de los límites establecidos por la aerolínea. Se facilite copia del: INFORME A.G. TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 6-24 R – 1434-2024 emitido por la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado a instancias de la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y relativo a la competencia.>>.

Con fecha 13 de marzo de 2025, 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.

De acuerdo con la letra f) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; el apartado 2 del artículo

CORREO ELECTRÓNICO

abogacia.general@abogaciadestado.gob.es

Complejo Moncloa – INIA Norte  
Avda. Puerta de Hierro, s/n – Dcho. 207  
28071 MADRID  
TEL.: 91 390 23 01



14 establece que la aplicación de este límite será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias de ese caso concreto.

Una vez analizada esta solicitud, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, este Centro Directivo considera que la divulgación del informe al que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que se encuentran en tramitación los recursos contencioso-administrativos con número de procedimiento PO 102/2025 y PO 97/2025, sustanciados ante la Sección 8ª de la Audiencia Nacional. El informe solicitado incluye consideraciones relativas a actuaciones procesales de las citadas causas judiciales y su entrega puede suponer, por tanto, una quiebra del principio de igualdad de las partes en este procedimiento, afectando a la posición representada por la Abogacía del Estado. La proporcionalidad de esta denegación de acceso se funda en esa directa conexión con la pretensión que está siendo objeto de los citados procesos judiciales, afectando de manera sustancial al principio de tutela judicial efectiva e igualdad de armas.

No debe olvidarse que, además de los particulares, las Administraciones públicas ostentan también el derecho a la tutela judicial efectiva en los litigios en que su situación es análoga a la de los particulares, como sería el caso (SSTC. 64/1988 y 100/1993 que “este Tribunal viene reconociendo a las personas jurídicas de Derecho Público el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en cuanto el ordenamiento les reconoce capacidad para ser parte, y por ello tales personas tienen también acceso al recurso de amparo frente a la violación de tal derecho”, advirtiendo, no obstante, que “no cabe extender sin más esa doctrina sobre la titularidad de las Entidades Públicas del derecho a la tutela judicial a otros derechos fundamentales susceptibles de ser invocados en amparo por aquellas entidades”; como señaló la STC 175/2001, de 26 de julio). La revelación del informe que se solicita supondría inexorablemente un perjuicio para la tutela judicial efectiva de la Administración y su derecho de defensa, puesto que sus representantes procesales, actúen legalmente o por convenio, tienen el deber de secreto (ex. Art. 542.3 LOPJ) y quedarían, de estimarse la petición interesada, en peor posición respecto de la otra parte procesal, pues estarían



sometidos a un nivel de fiscalización que sería impensable exigir al abogado particular de la otra parte. Esto es, la entrega del informe generaría una situación de desigualdad, perjudicando un correcto desarrollo de la defensa procesal cuyo último perjudicado sería el cliente (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), titular del derecho a la tutela judicial efectiva del Art. 24 CE.

En este sentido, la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, dispone: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para resolver las solicitudes de acceso a la información que obre en poder de la Abogacía General del Estado se observarán las siguientes reglas: 1.ª Con el objeto de garantizar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, no se facilitarán (...) los informes que se emitan en relación con las actuaciones procesales que deban realizarse (...)”.

En efecto, si se accediera al derecho de acceso respecto al informe, 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 el informe solicitado se hiciera público, 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 al informe de la Abogacía del Estado solicitado concurre un interés inferior, el de conocer de manera anticipada un informe 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, un informe relativo a los procedimientos judiciales concretos en los que deba intervenir.

Debe recordarse que el informe solicitado lleva a cabo una valoración jurídica sobre la aplicación del tipo sancionador y la proporcionalidad de la sanción impuesta, 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 unos procedimientos judiciales al respecto, sino que se indica por qué el conocimiento de la información solicitada podría suponer un perjuicio (ventaja procesal de los 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.

Por otro lado, en la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG, se recoge que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Efectivamente, con carácter adicional, debe considerarse la concurrencia de este límite, favoreciendo la denegación del acceso solicitado, como salvaguardia 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, estos:



*“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.

En vista de lo anterior, se considera de plena aplicación en relación con esta solicitud de información lo recogido en la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG, en cuanto a que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

En consecuencia, según lo dispuesto en las letras f) y k) del artículo 14.1. de la LTAIBG, este Centro Directivo resuelve denegar el acceso al informe solicitado.

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



ABOGACÍA  
GENERAL DEL  
ESTADO

David Segundo Vilas Álvarez