



Ref.: Solicitud de acceso a información pública. Expediente 00001-00105227

Con fecha 5 de junio 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:

<< Solicito conocer existencia y contenido de informe emitido por la Abogacía del Estado el pasado mes de mayo, a petición de la dirección del Puerto de Gijón, relativo al trámite de cesión por parte de la Autoridad Portuaria de Gijón al Ayuntamiento de unos terrenos vinculados a una operación de compraventa firmada ante notario el pasado mes de diciembre y que obtuvo el informe favorable de la Dirección General de Patrimonio del Estado el pasado 11 de febrero>>.

Con fecha 11 de junio 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.

Con carácter previo, debe ponerse de manifiesto que existe un convenio en virtud del cual la Abogacía General del Estado presta asistencia jurídica a la Autoridad Portuaria de Gijón. Dicho convenio fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 17 de febrero de 2024 y de conformidad con lo establecido en el texto del mismo la asistencia jurídica comprende tanto el asesoramiento jurídico, como la representación y defensa ante cualesquiera jurisdicciones y órdenes jurisdiccionales en los mismos términos previstos para la asistencia jurídica a la Administración General del Estado.

CORREO ELECTRÓNICO

abogacia.general@abogaciadeleestado.gob.es

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

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN :

FIRMANTE(1) : DAVID SEGUNDO VILAS ALVAREZ | FECHA : 03/07/2025 14:46 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 03/07/2025 14:46



El informe de la Abogacía del Estado al que se refiere el solicitante ha sido emitido respecto de la cesión de 3.848 metros cuadrados de la franja litoral de la parcela de Naval Gijón. Esta cesión estaría vinculada con la compra de una parcela de 35.000 metros cuadrados formalizada el 12 de diciembre del pasado año y ha derivado en un conflicto jurídico entre la Autoridad Portuaria de Gijón y el Ayuntamiento. Esta información es pública.

Como consecuencia de este conflicto, también de forma pública, se han dado dos circunstancias:

- a) La primera es que, por un lado, el Ayuntamiento ha formalizado el requerimiento establecido en el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo que anticipa la fase precontenciosa del asunto y, en consecuencia, la eventual judicialización de los hechos sobre los que trata el informe al que se pretende al acceso.
- b) La segunda es que la cesión gratuita de la franja de terreno de la Autoridad Portuaria de Gijón al Ayuntamiento no está formalmente concluida. Por tanto, en este momento, y en el contexto de dicha controversia, la Abogacía del Estado presta asesoramiento jurídico como abogado para la Autoridad Portuaria en los términos de la Disposición Adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (en adelante, LAJEIP).

Hechas estas consideraciones previas y una vez analizada la 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”.

Como se ha dicho anteriormente, el informe solicitado versa sobre un conflicto jurídico existente entre la Autoridad Portuaria de Gijón y el Ayuntamiento de este municipio sobre



la cesión de unos terrenos por parte de la primera. Habiendo formulado el Ayuntamiento de Gijón el requerimiento previo a interponer recurso contencioso administrativo ante el órgano judicial competente, resulta patente la voluntad de iniciar un procedimiento judicial al respecto.

En consecuencia, 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 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 eventual 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»*.



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 daños** (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.

El test de daños permite evaluar si la divulgación de la información solicitada podría dañar o perjudicar el bien jurídico que se busca proteger con la excepción consagrada por la Ley.

El test de interés público sopesa los motivos generales y particulares que justifican la divulgación del documento requerido.

Partiendo de lo anterior y efectuado el test de daños, 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 que, aunque no se determina expresamente (ni el solicitante está obligado a ello por la LTAIBG), puede entenderse que es acceder al criterio de la Abogacía del Estado sobre el objeto de la controversia, frente un interés público superior que es 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, representa y defiende si es obligada a hacer públicos, con carácter previo, los informes relativos a los procedimientos judiciales en los que deba intervenir. Y, debe recordarse que, en este caso, el Ayuntamiento ya ha formulado el requerimiento previo a la vía judicial contencioso administrativa.



El informe solicitado lleva a cabo la correspondiente valoración jurídica de la consulta formulada relativa a la cesión del terreno que es, precisamente, el objeto de la controversia, por lo que, de conocerse, la ventaja procesal de un eventual recurrente (el Ayuntamiento) en el orden jurisdiccional contencioso administrativo sería incuestionable.

No se está alegando, sin más, la existencia de un eventual procedimiento judicial, sino que se indica por qué el conocimiento de la información solicitada podría suponer un perjuicio (ventaja procesal del eventual recurrente, infracción del principio de igualdad de armas e infracción del derecho de defensa).

La Abogacía del Estado emite informes en el seno de las Administraciones Públicas a las que asesora, representa y defiende en los términos del artículo 1 de la LAJEIP y, en la medida en que se cumplan las condiciones del artículo 13 de la LTAIBG, pueden estar sometidos al derecho de acceso por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, el informe solicitado se enmarca en un conflicto en el que la Abogacía del Estado desempeña sus funciones no solo como parte de la Administración, sino como verdaderos abogados de la misma (asesoramiento, representación y defensa) y, por tanto, el informe solicitado debe ser limitado por la causa alegada.

Por todo ello, este Centro Directivo entiende que, en el presente caso, de manera proporcionada y justificada, por la concurrencia de un interés público superior como exige el artículo 14.2 de la LTAIBG, debe primar este sobre cualquier otro que justifique el acceso a la información.

Segundo. - Concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) de la LTAIBG: “La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión”.

Como se dijo anteriormente, en este momento, la Abogacía del Estado presta asistencia jurídica a la Autoridad Portuaria y, por tanto, se erige en abogado de tal entidad en los términos de la Disposición Adicional séptima de la LAJEIP.



Dicha norma 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 confidencialidad supone que las funciones de asesoramiento jurídico (informe evacuado por los abogados del Estado) no pueda ser de general y público acceso, lo cual no impide que dicho acceso



esté justificado cuando resulte patente un interés superior en la divulgación de los informes emitidos.

Sin embargo, como se viene diciendo, la cesión gratuita de la franja de terreno de la Autoridad Portuaria de Gijón al Ayuntamiento no está formalmente concluida, por lo que cabe deducir: (i) que el proceso de asesoramiento por parte de la Abogacía del Estado no se puede dar por terminado; (ii) que la decisión final por parte de la Autoridad Portuaria aún no ha sido adoptada.

En consecuencia, debe prevalecer el interés que concurre en la salvaguarda de los deberes de sigilo y confidencialidad en la actuación los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento, además del deber de lealtad con la Autoridad Portuaria.

En efecto, la difusión del informe atentaría directamente contra la necesaria confianza que ha de existir entre el abogado y el cliente (en este caso, el órgano de la Administración que ha efectuado la consulta). La sola amenaza de publicación de cualquier consejo jurídico elaborado en el ejercicio de las funciones de asesoramiento en Derecho en relación con la cuestión planteada, supondría un perjuicio notable para la facultad de elaborar, en cualquier otro caso, dictámenes objetivos, sinceros y completos.

Resulta lógico pensar que el abogado que sea consciente del acceso público al asesoramiento jurídico realizado (...) se abstendrá de emitir consideraciones que serían acordes a la libertad de su criterio técnico (artículo 42.b) del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado) con el solo objeto de prevenir perjuicios en el éxito de la acción. Por la misma razón, la calidad y exhaustividad en el desarrollo de la función de asesoramiento se vería notablemente mermada.

En consecuencia, la publicación de la información solicitada afectaría severamente a la confianza que debe existir en la Abogacía del Estado (que no por ser letrados públicos deben carecer de aquélla), a su libertad de criterio técnico, a la calidad y exhaustividad en



el desarrollo de la función de asesoramiento, a los criterios derivados de los principios deontológicos y las exigencias derivadas de la buena fe, lealtad y confidencialidad, aspectos todos ellos recogidos en la Disposición Adicional séptima, apartado c), de la LAJEIP.

Así, efectuado nuevamente el test de daños, se observa cómo deben primar las exigencias del sigilo y confidencialidad de los abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones frente al derecho de acceso en este caso concreto. Al no haber concluido la decisión de la Autoridad Portuaria y, por ende, el asesoramiento jurídico de la Abogacía del Estado, la publicación del informe quebrantaría la confianza del cliente en la Abogacía del Estado, las exigencias derivadas de la buena fe, lealtad y confidencialidad, y, sobre todo, facilitaría a un eventual adversario procesal la impugnación de eventuales decisiones de la Autoridad Portuaria de Gijón, utilizando, precisamente, el informe de su abogado.

Finalmente, y en la medida en que la Autoridad Portuaria no ha tomado una decisión final sobre la cesión de los terrenos objeto del informe, procede traer a colación la Resolución del CTBG 244/2025, en la que se afirmaba (FD 5):

*“Como este Consejo ha señalado en varias ocasiones el límite de la letra k) del artículo 14.1 LTAIBG debe interpretarse conforme al Convenio 205 del Consejo de Europa (Convenio de Tromsø), en el cual se prevé la protección de «las deliberaciones entre autoridades públicas o en su seno relativas al examen de un asunto» [art. 3.1.k)]. En la Memoria Explicativa del Convenio se indica que, aunque el objetivo general del Convenio es fomentar la participación pública en la toma de decisiones, **el propósito de esta limitación es el de preservar la calidad de la toma de decisiones, al permitir una cierto "espacio libre para la reflexión".***

*De conformidad con ello, se ha reconocido que **es preciso tener en cuenta la necesidad de garantizar a las autoridades públicas un espacio deliberativo libre de perturbaciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general, exigencia estrechamente relacionada con el principio constitucional de eficacia de la actuación pública (art. 103.1 CE) y que encuentra reflejo en el límite del artículo 14.1.k) LTAIBG.***”



ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

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