



Ref.: Solicitud de acceso a información pública. Expediente 00001-00106338

Con fecha 8 de julio 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 los informes de la Abogacía del Estado referentes a la opa de BBVA sobre Banco Sabadell.>>.

Con fecha 9 de julio 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. No obstante, el 7 de agosto de 2025, se notificó al interesado el acuerdo por el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, se amplió el plazo para dictar resolución.

El acceso a la información pública se rige por la LTAIBG, salvo que exista un procedimiento de acceso específico a la información según se deriva de la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la propia LTAIBG según el cual *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Este precepto ha de interpretarse de conformidad con lo establecido en el Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre:

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 : 29/08/2025 11:17 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 29/08/2025 11:17



La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos.

La jurisprudencia, en interpretación de esta Disposición Adicional primera, apartado segundo – sentencias 748/2020, de 11 de junio (casación 577/2019), 1565/2020, de 19 de noviembre (casación 4614/2019), 1817bis/2020, de 29 de diciembre (casación 7045/2019), 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020), 389/2021, de 18 de marzo (casación 3934/2020), 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020), 311/2022, de 10 de marzo (casación 148/2021), 313/2022, también de 10 de marzo (casación 3382/2020), sentencia 244/2023, de 27 de febrero (casación 8073/2021) y sentencia de 29 de mayo de 2023 (casación 373/21)-, ha afirmado que <<las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse>>.

Pues bien, en el presente caso, confluyen dos regímenes jurídicos específicos de acceso a la información.



En primer lugar, la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) prevé un régimen específico de acceso a la información, distinto del derecho general de acceso a la información pública, archivos y registros, previsto en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual está sujeto a criterios y excepciones diferentes y tiene una finalidad también diferente.

En este sentido, el artículo 42 la LDC relativo al Tratamiento de la información confidencial dispone que: "*En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 y en el Reglamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de diciembre de 2002.*"

Adicionalmente, el artículo 43 de la LDC, relativo al deber de secreto, señala que "*1. Todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo o intervención como parte, deberán guardar secreto sobre los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones. 2. Sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder, la violación del deber de secreto se considerará siempre falta disciplinaria muy grave*"

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus resoluciones 0147/2015 y 255/2017 viene interpretando esta DA1ª para considerar que la LDC es normativa específica en materia de tratamiento de la información pública para los procedimientos regulados por la misma. Por lo tanto, el procedimiento de concentración económica que nos ocupa, y por la información contenida en él, recibe un régimen de acceso a la información, también específico, en el sentido de salvaguardar, como sería en este caso, el acceso a informaciones que sean declaradas, en aplicación de una previsión legal, reservadas.



En este sentido, es necesario por lo tanto analizar el carácter de la intervención del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, así como del Consejo de Ministros en el procedimiento de concentración económica.

El procedimiento de control de concentraciones económicas viene regulado en la LDC particularmente en el capítulo II del Título I, los artículos 36 y 37 relativo a los plazos, 38 y el Capítulo III del Título IV. La ley prevé por lo tanto un único procedimiento de control que se aplica a las concentraciones económicas de acuerdo con su definición en el artículo 7 de acuerdo con las circunstancias recogidas en el artículo 8. Este único procedimiento se entiende dividido en dos fases en las que participa la CNMC, como reflejan varios artículos, como son por ejemplo el 36, 38 o la sección 2ª del mencionado Capítulo III del Título IV, y también una posible intervención del Consejo de Ministros de acuerdo con los artículos 14 y 60 (comúnmente denominada 3ª fase). Esta tercera fase sólo puede iniciarse bajo determinadas circunstancias una vez finalizada la segunda fase. Se trata por lo tanto de un único procedimiento de concentraciones económicas. Hay que entender, por tanto, que los aspectos de confidencialidad de los datos y el régimen específico de acceso a la información comentado han de afectar a todo el procedimiento, incluyendo la fase de intervención del Ministro de Economía, Comercio y Empresa y, en su caso, del Consejo de Ministros.

En relación con la petición de acceso a los informes de abogacía contenidos en el expediente, por lo tanto, hay que atender al régimen especial previsto en la LDC, ya que la información contenida en el expediente, aún la no declarada confidencial, sólo es accesible a los interesados en dicho expediente, y todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información contenida en el expediente están sometidos al deber de secreto establecido en su artículo 43, no pudiéndose dar acceso libremente a la información contenida en el mismo.

En segundo lugar, debe entenderse que la garantía de confidencialidad, y el deber de secreto profesional al que está sometido la Abogacía del Estado, constituye también un régimen jurídico específico de los contemplados en la Disposición Adicional primera de la LTAIBG.



El derecho de defensa está regulado en la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre del Derecho de Defensa. Como contenido esencial de ese derecho, el artículo 3.1 reconoce la prestación de la asistencia letrada o asesoramiento en Derecho y la defensa de los intereses legítimos de la persona a través de los procedimientos previstos legalmente, así como el asesoramiento previo al eventual inicio de estos procedimientos.

El artículo 4 de la LODD reconoce que, dentro de este derecho a la asistencia jurídica letrada para el ejercicio de su derecho de defensa, *“7. La asistencia jurídica letrada del Estado y las instituciones públicas se regirá por su normativa de aplicación y esta ley orgánica.”*

De esta manera, la asistencia jurídica letrada que se presta por la Abogacía General del Estado es una forma de ejercicio de la abogacía equivalente a la prestada por los profesionales definidos en el artículo 4 de la LODD. Ejercicio de la abogacía que está sujeta, en los términos previstos en su normativa específica como es la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, a las garantías y deberes que se reconocen en la LODD. En ese sentido, la Disposición Final Cuarta, dos, de la LODD ha introducido en la Ley 52/1997 una nueva disposición final séptima, que señala lo siguiente:

“Disposición adicional séptima. Aplicación de la Ley Orgánica del derecho de defensa a la asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas.

1. En la asistencia jurídica letrada que presten los abogados del Estado, los letrados de las Cortes Generales, los letrados de la Administración de la Seguridad Social y los restantes letrados previstos en la presente ley:

a) Actuarán con libertad de criterio técnico con sujeción en todo caso a las instrucciones emanadas por el centro directivo que ejerza la dirección de la asistencia jurídica, en el marco del principio de unidad de doctrina.

b) Les serán de aplicación los artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica del derecho de defensa.



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”.

Por lo tanto, el derecho a la defensa de la Administración General del Estado se garantiza por medio de la asistencia jurídica letrada que presta la Abogacía General del Estado conforme a lo previsto en su normativa propia. Y en esa normativa propia se reconoce, como parte consustancial del derecho a la asistencia jurídica letrada, la garantía de la confidencialidad de las comunicaciones y el secreto profesional previsto en el artículo 16 de la LODD.

En efecto, el artículo 16 de la LODD, dispone:

“Artículo 16. Garantía de confidencialidad de las comunicaciones y secreto profesional.

1. Todas las comunicaciones mantenidas entre un profesional de la abogacía y su cliente tienen carácter confidencial y sólo podrán ser intervenidas en los casos y con los requisitos expresamente recogidos en la ley.

4. Excepto en los casos que expresamente recojan las leyes, la entrevista entre el profesional de la abogacía y su cliente defendido tendrá carácter confidencial.

5. El secreto profesional incluirá las siguientes manifestaciones:

a) La inviolabilidad y el secreto de todos los documentos y comunicaciones del profesional de la abogacía, que estén relacionados con el ejercicio de sus deberes de defensa”.

Como ha señalado el TEDH, quienes consultan a un abogado pueden esperar razonablemente que sus comunicaciones permanezcan privadas y confidenciales [TEDH, sentencia de 9 de abril de 2019, *Altay c. Turquía* (n.o 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, § 49]. Por lo tanto, salvo en situaciones excepcionales, estas personas deben poder confiar legítimamente en que su abogado no divulgará a nadie, sin su consentimiento, que han



recurrido a sus servicios (sentencia de 8 de diciembre de 2022, Orde van Vlaamse Balies y otros, C-694/20, EU:C:2022:963, apartado 27).

De manera complementaria a lo indicado, es de destacar que la Disposición Final Séptima incorpora una serie de garantías y obligaciones para los abogados del Estado que son equivalentes a las de los abogados, y que aseguran su disciplina profesional y su función como colaboradores de la Justicia de manera similar a la de los abogados.

En concreto, el reconocimiento de su independencia o actuación con libertad de criterio técnico con sujeción en todo caso a las instrucciones emanadas por el centro directivo que ejerza la dirección de la asistencia jurídica, en el marco del principio de unidad de doctrina; la adecuación de su conducta, no solo a las normas éticas vigentes en la administración o entidad pública respectiva, sino también a los criterios derivados de los principios deontológicos de su función de ejercicio de la abogacía, y cumplimiento de las exigencias derivadas de los principios de buena fe, lealtad, confidencialidad y colaboración con la Administración de Justicia; o la sujeción a la garantía institucional del ejercicio de la función de asistencia jurídica letrada y del régimen disciplinario de los centros directivos que dirigen los servicios jurídicos en los que se integren.

En relación con los informes a los que se refiere el peticionario, la Abogacía del Estado atendió la consulta recibida ofreciendo los criterios que, en Derecho, consideró que existían en relación con las cuestiones consultadas, en el marco del principio de legalidad y de acuerdo con los intereses generales. La difusión de esta información atentaría directamente contra la necesaria confianza que ha de existir entre el abogado y el cliente (en este caso, los órganos de la Administración que han efectuado la consulta), máxime cuando es pública y notoria la voluntad de una de las entidades financieras interesadas en interponer un recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Supremo, siendo cuestión de tiempo que se conozca la admisión a trámite de ese recurso; sobre todo, tras haberse anunciado por la Comisión Europea la apertura de un procedimiento de infracción a España en relación con la intervención del Gobierno de España en relación con dicha operación de



concentración económica. Los informes solicitados incluyen consideraciones relativas a dicha operación, por lo que su entrega puede suponer, por tanto, una quiebra del principio de igualdad de las partes en este eventual procedimiento judicial que se interponga, afectando a la posición representada por la Abogacía del Estado.

En suma, estamos ante una materia específica que afecta al derecho fundamental a la defensa y al secreto profesional contemplados en el artículo 24.2 de la CE, estableciendo una regulación concreta, claramente restrictiva. En consecuencia, debe concluirse que el secreto profesional y la confidencialidad de la información solicitada, constituyen un verdadero un régimen jurídico específico que desplaza a la LTAIBG. Sin tal confidencialidad y secreto se podría proporcionar a la parte contraria la información suficiente para anticipar sus estrategias, para eludir las consecuencias del asesoramiento formulado, y para impedir que la Administración vele por los intereses generales con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico.

Subsidiariamente a todo lo dicho hasta ahora, y en aplicación supletoria de la LTAIBG, 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 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.

En el presente caso, la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría, en su caso, un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que, es pública y notoria la voluntad de una de las entidades financieras interesadas en interponer un recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Supremo, siendo cuestión de tiempo que se conozca la admisión a trámite de ese recurso; sobre todo, tras haberse anunciado por la Comisión Europea la apertura de un procedimiento de infracción a España en relación con la intervención del Gobierno de España en relación con dicha operación de concentración económica. Los informes



solicitados incluyen consideraciones relativas a dicha operación, por lo que su entrega puede suponer, por tanto, una quiebra del principio de igualdad de las partes en este eventual procedimiento judicial que se interponga, afectando a la posición representada por la Abogacía del Estado. La proporcionalidad de esta denegación de acceso se funda en esa directa conexión entre la materia de dichos informes y la pretensión que será el objeto de dicho procedimiento judicial (autorización de la operación de concentración), 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”, advirtiéndose, 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 de los informes que se solicitan 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 de estos informes generaría una situación de desigualdad, perjudicando un correcto desarrollo de la eventual defensa procesal cuyo último perjudicado sería el cliente (Gobierno de España), titular del derecho a la tutela judicial efectiva del Art. 24 CE.

En efecto, si se accediera al derecho de acceso respecto a estos informes, 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 solicitados concurre un interés inferior, el de conocer y, a resultados de ello, divulgar con carácter general su contenido cuando, presumiblemente, ese contenido va a formar parte del debate que se suscitará en el seno de un procedimiento judicial (y, cabe añadir, incluso en el procedimiento de infracción abierto por la Comisión frente a España), 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, derechos todos ellos implicados en el procedimiento judicial que está pendiente de iniciarse sobre el objeto a que los informes se refieren.

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, unos informes relativos al procedimiento judicial concreto en el que deba intervenir.

Es decir, tal y como exige la R/114/2021 del CTBG, no se está alegando, sin más, la existencia de un eventual procedimiento judicial al respecto, sino que se indica por qué el conocimiento de la información solicitada podría suponer un perjuicio (ventaja procesal de la recurrente, 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.



En consecuencia, según lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la propia LTAIBG y, supletoriamente, en la letra f) del artículo 14.1. de la LTAIBG, este centro directivo resuelve denegar el acceso a los informes solicitados.

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