



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 968/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: comunicaciones al Jefe del Estado, Casa de su Majestad el Rey, Convenio de Tromsø, art. 2.1.f) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de abril de 2024 el reclamante solicitó a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Ante el parón de Pedro Sánchez en toda su actividad institucional para meditar sobre su continuidad en el cargo de presidente del Gobierno, solicito la siguiente información pública:

-Comunicación que haya efectuado al Jefe del Estado, Congreso y Senado a este respecto.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



-La normativa en que se basa para efectuar dicho parón y mecanismos legales previstos para situaciones como la descrita.

-Detalle de los actos oficiales previstos y agendados que han sido abandonado por el mencionado parón del Presidente del Gobierno.

-Identificación de la autoridad del Estado que ha asumido sus funciones durante el parón.

-Informes de la Abogacía del Estado emitidos para avalar la legalidad de dicho parón.

-Identificación de precedentes en la Historia de la Democracia Española donde se hayan producido casos similares.

-Detalle del organigrama del poder ejecutivo durante el mencionado parón.

-Efectos económicos que va a tener el parón del Presidente del Gobierno en su nómina.

-Lugar donde haya estado el Presidente del Gobierno durante el parón.

-Gabinete de crisis del Consejo de Ministros durante el parón del Presidente del Gobierno».

2. Mediante resolución de 28 de mayo de 2024 la citada Secretaría General proporciona la siguiente respuesta:

«(...) Conceder el acceso parcial a la información solicitada.

El concepto de información pública se refiere a aquella información, contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que existiendo en el momento en que se formule la solicitud, se encuentre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título al haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. De lo anterior se extrae que el derecho de acceso a la información pública, en la configuración legal establecida por la LTAIBG, se refiere a información ya elaborada.

Por otro lado, el Gobierno de España tiene el mandato constitucional de dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado,



así como ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Por ello, con arreglo a la Constitución, en sus artículos 99, 101, 112 y 113, a los que se remite el artículo 12 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la condición de Presidente del Gobierno se ejerce de forma continua e íntegra durante todo el lapso de tiempo que discurre entre su nombramiento y cese, sin contemplar ningún periodo determinado, o determinable, en el que el Jefe del Ejecutivo no ostente esa condición.

Señalado lo anterior, se informa sobre los distintos puntos de la solicitud siguiendo para ello el orden en el que se formulan.

En relación con el punto primero de la solicitud, “Comunicación que haya efectuado al Jefe del Estado, Congreso y Senado a este respecto”:

El 23 de noviembre de 2021 el Plenipotenciario de España firmó en Estrasburgo el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009.

De acuerdo con el artículo 96.1 de la Constitución Española, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno.

El pasado día 23 de octubre de 2023 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, previendo su entrada en vigor el día 1 de enero de 2024.

Una vez en vigor el citado Convenio, debemos señalar que su artículo 3 relaciona las limitaciones posibles del acceso a los documentos públicos, estableciendo que los Estados afectados podrán declarar, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que las comunicaciones con la familia reinante y su Casa o con el Jefe del Estado estarán incluidas también entre las limitaciones posibles.

Así, la Declaración II del Instrumento de ratificación señala: «El Reino de España declara que las comunicaciones con los miembros de la Familia Real y la Casa de



S.M. el Rey también estarán incluidas entre las posibles limitaciones de conformidad con el artículo 3.1 del convenio».

En consecuencia, este órgano inadmite a trámite la solicitud en este extremo.

Por otro lado, en cuanto a comunicaciones remitidas a otros órganos constitucionales, señalar que no se ha registrado documento o contenido que se corresponda con los solicitado.

En relación con los puntos segundo, cuarto, sexto, séptimo, octavo y décimo de la solicitud, “La normativa en que se basa para efectuar dicho parón y mecanismos legales previstos para situaciones como la descrita”; “Identificación de la autoridad del Estado que ha asumido sus funciones durante el parón”; “Identificación de precedentes en la Historia de la Democracia Española donde se hayan producido casos similares”; “Detalle del organigrama del poder ejecutivo durante el mencionado parón”; “Efectos económicos que va a tener el parón del Presidente del Gobierno en su nómina” y “Gabinete de crisis del Consejo de Ministros durante el parón del Presidente del Gobierno” :

La LTAIBG, de acuerdo con lo recogido en el primer párrafo de esta resolución, no ampara el derecho a obtener un documento elaborado expresamente en respuesta a la solicitud.

Pues bien, la información solicitada requeriría de una acción de elaboración expresa por parte de la Administración, en tanto que lo que se solicita es una interpretación normativa ajena a la materia de derecho de acceso a la información pública, motivo por el cual se inadmite a trámite.

En relación con el punto tercero de la solicitud, “Detalle de los actos oficiales previstos y agendados que han sido abandonado por el mencionado parón del Presidente del Gobierno”:

En el periodo al que hace referencia la solicitud el Presidente del Gobierno no ha cancelado ningún acto oficial.

En relación con el punto quinto de la solicitud, “Informes de la Abogacía del Estado emitidos para avalar la legalidad de dicho parón”:

No se ha registrado ningún documento o contenido que se corresponda con lo solicitado.



Finalmente, en relación al punto noveno de la solicitud, “Lugar donde haya estado el Presidente del Gobierno durante el parón”: Señalar que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno no ha gestionado ningún desplazamiento oficial del Presidente del Gobierno en el periodo al que hace referencia la solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 29 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«El Presidente del Gobierno mantiene ocultas las comunicaciones efectuadas con la Casa Real durante su periodo de baja temporal o parón que tuvo, en base a una normativa internacional de muy reciente aprobación. Entiendo que debería tener acceso a estos documentos en base a la Ley nacional de Transparencia.

La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno dice no ha gestionado ningún desplazamiento oficial del Presidente del Gobierno en el periodo del parón presidencial, pero no se responde a la pregunta de dónde estuvo el Presidente del Gobierno durante su parón.

Presidencia del Gobierno no ha contestado a las siguientes cuestiones, sin dar justificación para ello: “La normativa en que se basa para efectuar dicho parón y mecanismos legales previstos para situaciones como la descrita”; “Identificación de la autoridad del Estado que ha asumido sus funciones durante el parón”; “Identificación de precedentes en la Historia de la Democracia Española donde se hayan producido casos similares”; “Detalle del organigrama del poder ejecutivo durante el mencionado parón”; “Efectos económicos que va a tener el parón del Presidente del Gobierno en su nómina” y “Gabinete de crisis del Consejo de Ministros durante el parón del Presidente del Gobierno”».

4. Con fecha 30 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al órgano requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 13 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reiteran los criterios que fundamentaron la resolución dictada.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a varias informaciones sobre el periodo en el que el Presidente del Gobierno anunció una interrupción de su actividad institucional.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno concede un acceso parcial al tiempo que resuelve inadmitir la solicitud de información en lo referido a la eventual comunicación al Jefe del Estado (amparándose en una declaración introducida por el Reino de España en la ratificación del Convenio de Tromsø), así como en lo relativo a otra serie de cuestiones planteadas (respecto de las cuales considera que requieren la elaboración de un informe de interpretación normativa *ad hoc* para el interesado).

La reclamación interpuesta ante este Consejo cuestiona los motivos aducidos para inadmitir la solicitud sobre ambos bloques de informaciones, por lo que se ha de proceder al examen de lo argüido en relación con cada uno de ellos.

4. Como fundamento de la inadmisión de la solicitud de acceso a la comunicación dirigida al Jefe del Estado, la Secretaría General de Presidencia del Gobierno invoca la declaración formulada por el Reino de España al manifestar su consentimiento en obligarse por el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009.

Sin embargo, a juicio de este Consejo, de la mencionada declaración no cabe extraer directamente las consecuencias jurídicas pretendidas. El tenor de la declaración, recogida en el instrumento de ratificación, expedido y firmado por S. M. el Rey el 9 de junio de 2023, y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 23 de octubre de 2023 junto con el texto del Convenio, es el siguiente: *«El Reino de España declara que las comunicaciones con los miembros de la Familia Real y la Casa de S.M. el Rey también estarán incluidas entre las posibles limitaciones de conformidad con el artículo 3.1 del convenio»*. Y en este precepto, en el que se enuncian las *limitaciones posibles del acceso a los documentos públicos* que las Partes podrán establecer (a condición de que estén contenidas específicamente en una ley, sean necesarias en una sociedad democrática y proporcionales al objetivo a proteger), se prevé que *«[l]os Estados afectados podrán declarar, en el momento de la firma o en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que las comunicaciones con la familia reinante y su Casa o con el Jefe del Estado estarán incluidas también entre las limitaciones posibles.»*

Como puede apreciarse, el artículo 3.1 del Convenio únicamente autoriza a los Estados parte a incluir las comunicaciones con la familia reinante, con la Casa Real, o con el Jefe del Estado entre las limitaciones posibles del derecho de acceso, pero por sí mismo no establece ninguna limitación al derecho de acceso a la información



pública. Por otra parte, de la declaración formulada por el Reino de España con motivo de la adhesión al Convenio tampoco se deriva directamente restricción alguna del derecho, pues se trata de una cláusula declarativa cuya finalidad únicamente es dejar constancia expresa de que el Estado español se acoge a la posibilidad de hacer uso de la previsión limitadora. Para que dicha posibilidad se traduzca en una limitación efectiva del derecho de acceso es necesario que el legislador estatal haya excluido las citadas comunicaciones de su objeto.

La cuestión aquí suscitada ha de dilucidarse, por tanto, atendiendo a lo dispuesto en la legislación española. A estos efectos, resulta relevante tener presente que el legislador español no ha incluido al Jefe del Estado entre los sujetos obligados por la LTAIBG; y también lo es que ha decidido circunscribir la aplicación de la LTAIBG a la Casa de su Majestad del Rey a las «*actividades sujetas a Derecho administrativo*» (artículo 2.1.f). Como este Consejo ha expuesto en varias ocasiones, de ello se deriva que únicamente cabe ejercer el derecho de acceso a la información pública frente a la Casa de su Majestad el Rey en lo que concierne a sus actividades en materia de personal, de administración y de gestión patrimonial, que son las únicas que se rigen por el Derecho administrativo. Así pues, es evidente que el ordenamiento español actual excluye la posibilidad de solicitar al Jefe del Estado las comunicaciones enviadas o recibidas en ejercicio de sus funciones, e igualmente lo es que tampoco permite que dichas comunicaciones se soliciten a la Casa de su Majestad el Rey.

Ahora bien, de lo anterior no se infiere una exclusión absoluta de todas las comunicaciones dirigidas al Jefe del Estado del ámbito del derecho de acceso a la información pública, pues las limitaciones expuestas no se fundan en razones de orden sustantivo, sino en un criterio subjetivo. Ello determina que no puedan ser invocadas para denegar las solicitudes de acceso que se dirijan a otros órganos que sí se encuentran dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG. Así lo tiene ya declarado este Consejo, entre otras, en la Resolución 577/2021 en la que señaló que *«del hecho de que el artículo 2.1.f) de la LTAIBG únicamente incluya a la Casa de su Majestad el Rey en su ámbito subjetivo “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, no cabe derivar que cualquier información pública que obre en poder de los demás sujetos obligados quede fuera del ámbito material de aplicación de la LTAIBG por la mera circunstancia de afectar a la Casa Real. La limitación legal engloba únicamente a los órganos mencionados en el artículo 2.1.f) en su condición de sujetos obligados, eximiéndoles de atender las solicitudes de acceso que versen sobre informaciones ajenas las actividades sujetas a Derecho*



Administrativo, pero no establece una prohibición general de acceso a tales informaciones. En consecuencia, cuando, como sucede en el presente caso, la solicitud se dirige a un órgano distinto de los enunciados en el artículo 2.1.f) de la LTAIBG, no cabe oponer la limitación del ámbito subjetivo de aplicación que en el mismo se acoge, debiendo resolverse, en caso de tratarse de un sujeto legalmente obligado, en función de la concurrencia o no de los presupuestos, condiciones y límites que determinan el ámbito material de aplicación de la Ley.»

Por otra parte, este Consejo también se ha pronunciado sobre el alcance sustantivo del derecho de acceso a las comunicaciones dirigidas al Jefe del Estado, estableciendo la necesidad de atender la naturaleza de las mismas y su conexión con los fines de la LTAIBG, precisando que dentro del concepto “comunicaciones” «se pueden incluir muy diversos documentos o informaciones, algunos de los cuales podrían incardinarse dentro de los que encajan en la finalidad de la ley – como puedan ser aquellos que realmente sirvan para el control de la actividad pública, la toma de decisiones que afecten a los ciudadanos o las decisiones que lleven aparejadas el uso de fondos públicos – y otros que quedarían fuera de dicha finalidad, como las meras cartas o comunicados de cortesía, los documentos preparatorios de encuentros o citas de trabajo y, en definitiva, aquellos ajenos al cumplimiento de la finalidad por la que fue aprobada la LTAIBG, fundamentalmente el control de la actividad pública.» (Resolución 583/2020).

Aplicando la doctrina expuesta al presente caso, se ha de concluir que la comunicación solicitada, en caso de existir, puede incluirse entre las informaciones susceptibles de ser objeto del derecho de acceso a la información pública en la medida en que el conocimiento de su contenido sirva a los fines de control de la actuación de los poderes públicos expresados en el preámbulo de la LTAIBG. Dado que este Consejo desconoce tanto si la comunicación solicitada realmente existe como su contenido, ha de proceder a estimar la reclamación en este punto e instar al órgano requerido a que admita a trámite la solicitud y dicte resolución concediendo el acceso en caso de que tal comunicación exista y reúna los requisitos antes expuestos o, en caso contrario, declare expresamente estas circunstancias.

5. En lo que concierne a la información demandada sobre el «*lugar donde haya estado el Presidente del Gobierno durante el parón*», aun cuando el órgano requerido no ha dado una respuesta directa, al haber declarado que durante ese periodo no se ha gestionado ningún desplazamiento oficial del Presidente del Gobierno, ha facilitado



la información pública que obra en su poder sobre la cuestión planteada, por lo que ha de considerarse debidamente atendida la solicitud.

6. También ha de entenderse suficiente la respuesta dada a la cuestión referida a la *Identificación de la autoridad del Estado que ha asumido sus funciones durante el parón*, puesto que en la resolución se indica que «con arreglo a la Constitución, en sus artículos 99, 101, 112 y 113, a los que se remite el artículo 12 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la condición de Presidente del Gobierno se ejerce de forma continua e íntegra durante todo el lapso de tiempo que discurre entre su nombramiento y cese, sin contemplar ningún periodo determinado, o determinable, en el que el Jefe del Ejecutivo no ostente esa condición.» Con esta explicación se responde implícitamente también tanto la pretensión referida a los efectos económicos en la nómina del Presidente durante el período, como a las cuestiones relativas al organigrama del poder ejecutivo y al gabinete de crisis, dado que únicamente tienen sentido a partir de una hipótesis que se aclara que no se ha producido: que el Presidente del Gobierno no se mantuvo en el ejercicio del cargo. No obstante, no se puede dejar de señalar que en aras de una mejor observancia de las exigencias dimanantes del principio de buena administración es exigible una respuesta expresa y razonada a todas las cuestiones planteadas por quien ejerce el derecho constitucional de acceso a la información pública.
7. Finalmente, en lo respecta a la solicitud de información sobre *la normativa en que se basa para efectuar dicho parón, los mecanismos legales previstos para este tipo de situaciones y la identificación de precedentes similares en la historia de la democracia española*, este Consejo considera que, en efecto, tal como señala el órgano requerido, lo pretendido comporta la elaboración de un *informe ad hoc* que no tiene cabida en la LTAIBG. Conviene recordar en este punto lo ya apuntado en el fundamento jurídico segundo acerca de que el objeto del derecho de acceso reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la *información pública* entendida, según se dispone el artículo 13 de la misma ley, como aquellos documentos o contenidos que obran en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, la preexistencia de la información solicitada es un presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho prospere, presupuesto que en el presente caso no concurre dado que lo que se solicita es la confección *ex novo* de un informe específico en el que se recoja una interpretación de la normativa vigente



y una indagación histórica sobre eventuales precedentes, actuaciones todas ellas que se sitúan fuera del ámbito material del derecho de acceso a la información pública en su configuración actual en la LTAIBG.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación en los términos indicados en el fundamento jurídico cuarto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la SECRETARÍA GENERAL de la Presidencia del Gobierno.

SEGUNDO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, dicte resolución de conformidad con lo indicado en el fundamento jurídico cuarto sobre la parte de la solicitud referida a la siguiente información:

- *Comunicación que haya efectuado al Jefe del Estado.*

TERCERO: INSTAR a la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG

Número: 2025-0026 Fecha: 09/01/2025

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>