



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 1555/2024

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

**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 9 de agosto de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«En relación los acuerdos alcanzados para la investidura de Salvador Illa como presidente de la Generalitat por los que el Estado se compromete a implementar un nuevo modelo de financiación de Cataluña, en el que la Agencia Tributaria catalana será quien gestione, capte, liquide e inspeccione todos los impuestos; a llevar a cabo el reconocimiento de las selecciones deportivas catalanas; a promover el catalán como la única lengua propia de Cataluña; o a culminar la creación del Cuerpo de Acción Exterior; entre otras cuestiones, SOLICITO:

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



1.- Fecha del despacho mantenido con el Rey donde le ha informado de la realización de tales concesiones y copia de la documentación entregada al Monarca sobre ello, dada la evidente implicación del Gobierno y que la condición de Presidente del Gobierno es inescindible de su condición personal, trascendiendo, por razones obvias, los acuerdos que los partidos políticos puedan adquirir a la esfera pública, materia que ha de ser por mandato legal de naturaleza pública y publicable. Se solicita tal información a Presidencia del Gobierno, no a la Casa Real en cuyo nombre aquella resuelve.»

2. Mediante resolución de 26 de agosto de 2024 la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno resolvió lo siguiente:

«(...) En consecuencia, la Directora del Departamento de Coordinación Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, RESUELVE Inadmitir a trámite la solicitud presentada.

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 presentada.»



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

«(...)

*TERCERO: La respuesta recibida no analiza ni profundiza con la motivación requerida las causas de inadmisión, como reiteradamente viene exigiendo el CTBG. El hecho de la aplicación automática de dicho convenio no se encuentra motivado en la resolución recibida, sin más especificación. El convenio de referencia establece en la Declaración segunda que las comunicaciones con el Rey de España también estarán incluidas entre las posibles limitaciones de conformidad con el artículo 3.1 del Convenio, posible límite de conformidad con el apartado 3.2 podrá ser rechazado si puede o probablemente pueda dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación. Para nada ha motivado la Administración que prevalezca el secreto de dichas comunicaciones sobre el interés público pues la carencia de cualquier motivación en la resolución es evidente.*

Como afirma la resolución del CTBG 0084/2024

*“Sentado lo anterior, la verificación de la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, así como del límite del artículo 14.1.c) LTAIBG —que se alegan, tardíamente, en este procedimiento de reclamación— debe partir de la configuración del derecho de acceso a la información como un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia debe ser objeto de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites aplicables que, en todo caso, deben justificarse de una forma expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida —así lo viene exigiendo este Consejo de manera constante y así lo requiere el Tribunal Supremo, por todas STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)—. De ahí que, como se remarca en la citada sentencia, «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la*

---

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



*conurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concorra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.».*

*El Ministerio requerido se ha limitado a citar la causa de inadmisión y el límite que considera aplicables a efectos de denegar la información, sin explicitar las razones por las que aplica los límites mencionados. La ausencia de esta justificación evidencia por sí misma la total inobservancia de los requisitos que la LTAIBG exige para imponer una limitación al ejercicio del derecho de acceso a información pública.*

*En este sentido, no se ha realizado el mínimo esfuerzo de explicar en qué medida parte de la información solicitada tiene la consideración de información auxiliar o de apoyo (de acuerdo con la consolidada doctrina de este Consejo al respecto) o por qué el acceso a la nota verbal emitida por el Ministerio (en la que, según señala la reclamante, el ministro ratificaba que ambas ciudades autónomas son categóricamente españolas) causa un perjuicio a las relaciones exteriores.*

*Tampoco se ha tomado en consideración el interés público en el acceso para ponderarlo con el eventual daño que dicho acceso causaría al bien protegido. Al actuar así, se incumple con el mandato del artículo 14.2 LTAIBG, impidiendo el control de la veracidad y la proporcionalidad de la restricción establecida a partir de la justificación expresa y detallada del órgano decisorio, como demanda el Tribunal Supremo.*

*En virtud de lo expuesto SOLICITO DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO como órgano competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública, admita la presente reclamación al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y sea reconocido nuestro derecho a obtener la información pública en la forma solicitada y garantice el derecho de acceso a la información solicitada y el deber de facilitar la documentación.»*

4. Con fecha 2 de septiembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio 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 considerase pertinentes. El 11 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:



«(...)

*La entrada en vigor del Convenio de Tromsø el 1 de enero de 2024 ha supuesto, como se indicaba en la resolución objeto de recurso, la inclusión en nuestro ordenamiento jurídico de la limitación al acceso a las comunicaciones con los miembros de la Familia Real y la Casa de S.M. el Rey.*

*Esta limitación, a diferencia de las recogidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tiene carácter absoluto. Así, frente a las limitaciones recogidas en la mencionada Ley que se refieren a un “atributo” de los documentos o contenidos considerados información pública, susceptible, por tanto, de valorarse caso a caso previa realización del test del daño, la limitación ahora integrada en nuestro ordenamiento jurídico refiere a una tipología completa de documentos o contenidos, de la que únicamente cabe la aplicación total.*

*Por otro lado, señalar que, de acuerdo con el artículo el artículo 62.g) de la Constitución Española, corresponde al Rey ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. Por otro lado, el artículo 97 de la Carta Magna encomienda al Gobierno 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.*

*En este contexto, el Jefe del Ejecutivo mantienen despachos periódicos con el Jefe del Estado con el fin de informar sobre los asuntos de Estado tratados por el Gobierno de España reunido en Consejo de Ministros, cuando estos no sean presididos por el Monarca.*

*Señalado lo anterior, no se puede desconocer que el objeto de la solicitud versa sobre las negociaciones para la formación de un gobierno, algo que, de acuerdo con lo establecido en la Carta Magna, se sustancia en el ámbito de los Grupos políticos.*

*Por lo tanto, SOLICITA Que se resuelva de forma desestimatoria la reclamación formulada por [la persona reclamante] ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.»*

**R CTBG**  
Número: 2025-0054 Fecha: 17/01/2025



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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.<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) 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 la fecha del despacho mantenido entre el presidente del gobierno y el rey en el que aquél informó a este último de la realización de determinadas concesiones con el independentismo catalán para alcanzar la investidura del señor Illa como presidente de la Generalidad, así como la documentación entregada al Jefe del Estado sobre ello.

---

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

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

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

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



El órgano requerido inadmitió la solicitud invocando la Declaración II del Instrumento de ratificación el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, que señala que «[e]l 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».

4. Centrado el objeto de la reclamación en los términos descritos, no puede desconocerse que este Consejo ha dictado en fecha reciente la resolución R CTBG 26/2025, de 9 de enero, en la que se ha abordado el examen de 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 como fundamento de la inadmisión de la solicitud de acceso a una comunicación dirigida al Jefe del Estado.

En el extenso Fundamento Jurídico 4 de aquella resolución se precisa lo siguiente:

*«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 a 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».*

Esta doctrina es plenamente aplicable a esta resolución de manera que la fecha del despacho mantenido entre el presidente del gobierno y el rey en el que aquél informó a este último de la realización de determinadas actuaciones para que el sr. Illa fuese investido presidente de la Generalidad, así como la documentación entregada al Jefe del Estado sobre ello, en caso de existir, puede incluirse entre las informaciones susceptibles de ser objeto de derecho de acceso en la medida en que el conocimiento de su contenido sirva a los fines de control de la actuación de los poderes públicos expresado en el preámbulo de la LTAIBG. No obstante, dado que este Consejo



desconoce tanto si el despacho se ha celebrado como si realmente existen los documentos solicitados, ha de proceder a estimar la reclamación e instar al órgano requerido a que admita a trámite la solicitud y dicte resolución concediendo el acceso en caso de que tal despacho se hubiese celebrado y existan los mencionados documentos o, en caso contrario, declare expresamente estas circunstancias.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** 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:

- *Fecha del despacho mantenido entre el presidente del gobierno y el rey en el que aquél informó a este último de la realización de los acuerdos alcanzados para culminar la investidura del sr. Illa como presidente de la Generalidad, así como la documentación entregada al Jefe del Estado sobre ello.*

**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 a la 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>8</sup>, 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

---

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

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



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

**R CTBG**  
Número: 2025-0054 Fecha: 17/01/2025

---

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