





« (...) 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.

Subsidiariamente, señalar que la información solicitada incurriría igualmente en causa de denegación de las previstas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.»

3. Mediante escrito registrado el 23 de abril 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 lo siguiente:

«La respuesta recibida no analiza ni profundiza con la motivación requerida las causas de inadmisión, como reiteradamente viene exigiendo el CTBG. El hecho de

---

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



*la aplicación automática de dicho convenio no se encuentra motivado en la resolución recibida, como tampoco la aplicación subsidiaria del artículo 14 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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 que 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, añadiendo, sin ninguna motivación igualmente, que subsidiariamente se aplica el artículo 14, sin determinar concretamente qué apartado del artículo 14 o qué límite es el aplicable para limitar la información.*

*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)—. (...)”*

*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 igualmente ha mencionado en numerosas resoluciones que “conviene recordar, en este punto y con carácter previo, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación o restricción del acceso. En la misma línea, la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) señaló que (...)*

*A lo anterior se suma que la resolución denegatoria se limita a afirmar la aplicabilidad de las restricciones al acceso, mediante la mera cita de los preceptos o argumentos genéricos o formulados en términos de mera posibilidad que ni objetivan el concreto daño que se derivaría de la divulgación, ni son el resultado de una ponderación previa entre el interés en el acceso y el interés concreto que se protege con el límite invocado. En definitiva, no se justifica de forma adecuada y proporcionada en qué medida la divulgación de la información solicitada —que entronca claramente con la finalidad de la LTAIBG— puede causar un perjuicio real y no hipotético a los intereses de España frente a otros Estados. »*

4. Con fecha 23 de abril 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 considere pertinentes. El 13 de mayo 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, 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. En todo*



*caso, no se puede desconocer que las comunicaciones entre las más altas autoridades del estado en un contexto internacional altamente complejo como es el actual, tienen una implicación directa, actual y real, en relaciones con terceros países, no pudiendo este órgano contemplar un interés superior a la protección de los intereses del Estado y, por ende, del interés general.».*

## 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*”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<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#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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 con el Rey en el que se le ha informado la intención del Presidente del Gobierno de proponer a las Cortes el reconocimiento del Estado de Palestina, así como copia de la documentación entregada al Jefe del Estado sobre ello.

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. De forma subsidiaria se afirma que la información solicitada *Incurriría igualmente en causa de denegación de las previstas en el artículo 14 LTAIBG.*

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 alega que la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 (en adelante, Convenio de Tromsø), el 1 de enero de 2024, ha supuesto *«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.»*

Tal conclusión se extrae 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, según cuyo tenor: *«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.»*



Sin embargo, a juicio de este Consejo, tal como ya se ha puesto de manifiesto en las resoluciones R CTBG 26/2025, de 9 de enero y R CTBG 54/2025, de 17 de enero, de la mencionada declaración no cabe extraer directamente las consecuencias jurídicas pretendidas.

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.

5. 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) LTAIBG]. 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).

6. Aplicando la doctrina expuesta al presente caso, se ha de concluir que la comunicación solicitada, en caso de existir, podría 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.

7. La conclusión anterior no resulta afectada por la invocación subsidiaria de las *causas de denegación previstas en el artículo 14 LTAIBG*, por cuanto es evidente que esta invocación sumamente genérica no constituye justificación suficiente para restringir el derecho constitucional de acceso a la información pública de acuerdo con la ya consolidada jurisprudencia asumida por este Consejo que impone, no solo una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites al acceso, sino una aplicación justificada y proporcionada de los límites —como, de hecho, exige el artículo 14.2 LTAIBG—.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de 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, remita al reclamante la siguiente información:

*Fecha del despacho mantenido con el Rey donde le ha informado de su intención de proponer a las Cortes el reconocimiento del Estado de Palestina y copia de la documentación entregada al Monarca sobre tal reconocimiento.*

**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 23.1<sup>7</sup>](#), 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

---

<sup>7</sup> <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](#)<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 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: 2025-0168 Fecha: 13/02/2025

---

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

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