



CRITERIO INTERPRETATIVO N° 1/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026, SOBRE LAS REGLAS COMUNES DE APLICACIÓN DE LAS CAUSAS DE INADMISIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, ARTÍCULO 18 LTAIBG

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), atribuye a la presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la función de «*adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley*» -artículo 38.2.a)-.

Por su parte, el 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, enumera, entre las funciones de la presidencia del Consejo, la relacionada con la adopción de «*criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el reglamento que desarrolle dicha ley o en este estatuto, aprobando, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación*» -artículo 13.2.b)-.

En su virtud, esta presidencia ha adoptado, previo informe de la Comisión de Transparencia, el siguiente CRITERIO INTERPRETATIVO sobre las reglas comunes de aplicación de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública del artículo 18 LTAIBG. Este Criterio se elabora sobre la base de la doctrina fijada en las resoluciones del CTBG dictadas en los expedientes de reclamación del artículo 24 LTAIBG, así como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de las resoluciones judiciales dictadas al respecto por la Audiencia Nacional. En consecuencia, puede quedar afectado tanto por modificaciones legislativas como por cambios introducidos por la jurisprudencia en la interpretación de la LTAIBG.

Este CRITERIO INTERPRETATIVO sustituye y deja sin efecto los *Criterios Interpretativos 006/2015, de 12 de noviembre de 2015, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo, 007/2015, de 12 de noviembre de 2015, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: relativas a información*

para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración y 003/2016, de 14 de julio de 2016, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva.

ÍNDICE

1. ¿Qué dice el artículo 18?

2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de las causas de inadmisión?

2.1. Examen preliminar de las causas de inadmisión

2.2. Principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho a la información pública

2.3. Exigencia de resolución motivada

2.4. Interpretación estricta cuando no restrictiva de las causas de inadmisión

2.5. Concesión parcial de la información

a. Principio de proporcionalidad

b. Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009 (Convenio de Tromsø)

3. Conclusiones

CRITERIO INTERPRETATIVO

1. ¿Qué dice el artículo 18?

«1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.»

2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de las causas de inadmisión?

Sin perjuicio de las singularidades aplicativas específicas de cada una de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18 LTAIBG, son **reglas comunes** de **aplicación concurrente a todas** ellas las siguientes:

2.1. Examen preliminar de las causas de inadmisión

2.2. Principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información pública

2.3. Exigencia de resolución motivada

2.4. Interpretación estricta cuando no restrictiva de las causas de inadmisión

2.5. Concesión parcial de la información

2.1. Examen preliminar de las causas de inadmisión

Presentada una solicitud de acceso a la información, y comprobado que reúne los requisitos del artículo 17 LTAIBG, con carácter **preliminar** se procederá al examen de la eventual concurrencia de alguna de las causas de inadmisión del artículo 18.1 LTAIBG.

Este examen se ha de efectuar siempre con carácter **previo** al de la posible concurrencia de los límites del artículo 14 y 15 LTAIBG. En tal sentido debe aclararse que las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG y los límites contemplados en los artículos 14 y 15 LTAIBG son cuestiones distintas:

- Las causas de inadmisión afectan a la tramitación de la solicitud de acceso, pudiendo ésta inadmitirse.
- Los límites, en cambio, se proyectan sobre el contenido material de la información solicitada, limitando o impidiendo parcial o totalmente su acceso.

En caso de **apreciarse** la concurrencia de cualquiera de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, se declarará mediante **resolución motivada**, comportando la **no tramitación** de la solicitud («Se inadmitirán trámite...», -artículo 18.1 LTAIBG-) y la **terminación** del procedimiento administrativo de acceso a la información.

En caso de **no apreciarse** ninguna de las causas de inadmisión, la persona titular del órgano administrativo pasará, a continuación, a examinar la existencia o no de alguno de los límites de los artículos 14 y 15 LTAIBG en la información solicitada.

2.2. Principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho a la información pública

Tal y como se desprende de los artículos 12 y 13 LTAIBG, la configuración legal del derecho de acceso a la información pública se caracteriza por su **carácter amplio**, tanto en su delimitación **subjetiva** como en su delimitación **objetiva y funcional**.

Desde su delimitación **subjetiva**, la amplitud del derecho se refleja en el reconocimiento en favor de «*Todas las personas*» sin necesidad de acreditar un interés legítimo y/o una motivación en su solicitud. De ahí que la ausencia de motivación no pueda ser por sí sola causa de rechazo de la solicitud (artículo 17.3 LTAIBG).

Como ha señalado el [Tribunal Supremo en Sentencia de 2 de junio de 2022 \[ECLI: ES:TS:2022:2272\]](#):

«(...) la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso de forma muy amplia a "todas las personas", sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder..." a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce "a los ciudadanos" el acceso a los archivos y registros administrativos».

La amplitud del derecho se refleja también en su delimitación **objetiva** al proyectarse no sólo sobre los «*archivos y registros administrativos*» (expresión del artículo 105.b) de la Constitución Española) o sobre «*documentos públicos*», sino también sobre «*contenidos*» (esto es, materias) con independencia de cuál sea su soporte (físico o digital), siempre que estén en poder de alguno de los sujetos legalmente obligados (según el artículo 2 LTAIBG) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Así lo ha declarado el Tribunal Supremo al señalar que:

«Esta delimitación objetiva del derecho de acceso se extiende de forma amplia, más allá de los documentos y la forma escrita, a los contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que dichos documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» ([Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2022, \[ECLI:ES:TS:2022:2272\]](#)).

El ámbito objetivo del derecho de acceso se amplía, en consecuencia, a **formatos digitales y contenidos propios de los sistemas automatizados** de toma de decisiones de las Administraciones públicas, imponiendo a éstas, como ha señalado la [Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de septiembre de 2025 \[ECLI:ES:TS:2025:3826\]](#): «obligaciones de información pública para facilitar el acceso de los ciudadanos, en mayor o menor medida, a las características fundamentales de los algoritmos empleados en la toma de decisiones o a su código fuente, como una manifestación del principio de transparencia, consagrado constitucionalmente (artículo 105.b) de la CE».

Por último, el derecho de acceso a la información pública también está configurado de forma amplia en su aspecto **funcional**, toda vez que, por razón de los fines que viene a cumplir, la regla general es que ante una solicitud de acceso se conceda siempre la información solicitada y sólo de forma excepcional, tasada y motivada se pueda denegar la misma.

La interpretación favorable a la efectividad del derecho a la información pública exige tener en cuenta que éste “se configura como un derecho constitucional con contenido propio y efectivo que ni el legislador ni el aplicador de la norma pueden desconocer (...)” ([Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de septiembre de 2025 \[ECLI:ES:TS:2025:3826\]](#)) lo que exige, como se ha adelantado, una interpretación limitativa o taxativa de las restricciones legalmente previstas.

2.3. Exigencia de resolución motivada

La LTAIBG exige que la **apreciación** de las causas de inadmisión se lleve a cabo mediante **resolución motivada**. En este mismo sentido se manifiesta el artículo 5.6 del Convenio del

Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, cuando dispone que, «*La autoridad pública que deniegue el acceso total o parcial a un documento público expresará las razones en que se basa la denegación. El solicitante tendrá derecho a recibir, previa solicitud, la justificación escrita de la denegación por dicha autoridad pública*».

La exigencia de una resolución motivada se proyecta en un **doblo plano**:

- Como una **garantía** del ciudadano de obtener un **pronunciamiento expreso** de la Administración y con ello un acto administrativo frente al que, de no estar de acuerdo, pueda reaccionar mediante su impugnación, promoviendo una reclamación (potestativa) ante el CTBG o acudiendo directamente ante los Tribunales de Justicia.
- Como una **obligación** para la Administración de exteriorizar las razones o motivos por los cuales, a su juicio, concurre alguna de esas causas de inadmisión y, por consiguiente, ha adoptado la decisión de no tramitar la solicitud de acceso.

El Tribunal Supremo ([Sentencia de 16 de octubre de 2017, \[ECLI: ES:TS:2017:3530\]](#) y [Sentencia de 2 de junio de 2022, \[ECLI:ES:TS:2022:2272\]](#)) exige una **justificación clara y suficiente, expresa y detallada**, a fin de comprobar la **veracidad y la proporcionalidad** de la restricción aplicada. Por tanto, la resolución por la que se inadmita la solicitud debe especificar:

- las **causas** que la **motivan** y
- la **justificación legal y material** aplicable al caso concreto, de forma clara y suficiente.

Este Consejo ha reiterado que la **mera cita** o **paráfrasis** del precepto que prevé una causa de inadmisión (es decir, limitarse a invocar el artículo 18 LTAIBG, afirmar que la información solicitada está, por ejemplo, en curso de elaboración o bien que tiene carácter auxiliar o de apoyo, o que su entrega exige una acción previa de reelaboración etc.) sin explicar detalladamente las razones por las cuales efectivamente concurre en ese caso concreto la referida causa de inadmisión **no constituye** una justificación **suficiente** en los términos exigidos por la jurisprudencia y la doctrina de este Consejo. En ese supuesto no se aportan los elementos necesarios para valorar la veracidad de su apreciación y su aplicación proporcionada, y, desde luego, no obedece a la interpretación estricta cuando no restrictiva que exige la jurisprudencia, lo que impide a este Consejo, en caso de que realmente concurriera dicha causa de inadmisión, verificar su aplicación.

En consecuencia, para cumplir esta exigencia legal de motivación **no es suficiente** una invocación genérica del precepto legal o una mera alegación de la causa de inadmisión, sin realizar el mínimo esfuerzo argumentativo para justificar su aplicación en el caso concreto. Se exige exteriorizar las razones de su concurrencia en el caso concreto.

2.4. Interpretación estricta cuando no restrictiva de las causas de inadmisión

Como cuestión previa procede aclarar dos cosas. De un lado, que las causas de inadmisión legalmente contempladas en el artículo 18 LTAIBG, son **causas tasadas**. Por tanto, conviene clarificar que la Disposición Adicional Primera LTAIBG *-Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública-* no establece causas de inadmisión sino reglas para determinar cuál sea la normativa aplicable en ciertos casos de forma preferente a la LTAIBG.

Sentado lo anterior, la jurisprudencia exige que la interpretación de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG se lleve a cabo de *«forma estricta, cuando no restrictiva»*, como consecuencia de la amplia configuración constitucional del derecho de acceso a la información pública (artículo 105.b) de la Constitución Española). En efecto, el derecho de acceso a la información pública se configura como un **derecho público subjetivo de rango constitucional** que se inserta dentro de los mecanismos de **participación ciudadana** reconocidos por la Constitución Española para la realización del Estado Democrático

(artículos 1 y 9.2 de la Constitución Española) y la consecución de la **transparencia de la estructura burocrática** (artículos 103, 105 y 106 de la Constitución Española).

Por consiguiente, la **interpretación estricta cuando no restrictiva** de las causas de inadmisión es la que resulta **más respetuosa con el fundamento constitucional** del derecho de acceso, así como también la que resulta más acorde con el **espíritu de la LTAIBG**. Debe recordarse que el fin último del derecho de acceso es poner a disposición de los ciudadanos un mecanismo efectivo de control de la actuación del poder público en la toma de sus decisiones y en la gestión de los recursos públicos para lo que resulta esencial estar debidamente informado.

La **interpretación estricta** requiere que la resolución de inadmisión de la solicitud de acceso esté ajustada enteramente a la ley, sin admitir ningún margen de interpretación.

La **interpretación restrictiva**, por su parte, obliga a adoptar una *perspectiva limitativa* en la aplicación de las causas de inadmisión por cuanto restringe, limita o acorta aún más su apreciación.

Como ha subrayado la jurisprudencia ([Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017, \[ECLI: ES:TS:2017:3530\]](#)),

«[c]ualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013». Añadiendo, a continuación, que no cabe «(...) aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

2.5. Concesión parcial de la información

La exigencia de **interpretación estricta** -cuando no restrictiva- en la aplicación de las causas de inadmisión, unida al **principio de proporcionalidad** que rige el ejercicio de las

potestades públicas, junto con la exigencia de una **resolución motivada** en todos los casos, exige que, antes de acordar la inadmisión integral de una solicitud, deba examinarse siempre la **posibilidad de tramitar aquella parte que no esté afectada por la causa de inadmisión y conceder un acceso parcial** -conforme establece el artículo 16 LTAIBG-; siempre y cuando la causa de inadmisión no afecte a la totalidad de la información solicitada.

Este Consejo ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el hecho de que los documentos o informaciones objeto de una solicitud de acceso puedan contener, por ejemplo, determinados datos de carácter personal no ha de conducir, como regla general, a denegar por entero el acceso a los mismos ([R CTBG 0529/2025](#)), como tampoco en aquellos casos en que se trate de información afectada por una cláusula de confidencialidad prevista en un contrato ([R CTBG 1168/2024](#)). **Lo procedente en esos casos** no es denegar el acceso a toda la información, sino adoptar la decisión sobre el acceso a la información pública con arreglo al principio de proporcionalidad y conceder un acceso parcial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la LTAIBG.

El artículo 16 LTAIBG dispone lo siguiente:

«En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida».

Aunque el artículo 16 LTAIBG regula expresamente el **acceso parcial** cuando concurre algún límite del artículo 14 LTAIBG, este Consejo sostiene la **aplicación analógica** del artículo 16 LTAIBG al ámbito de las causas de inadmisión del artículo 18.1 LTAIBG -en atención a su carácter garantista-, toda vez que las restricciones al ejercicio del derecho de acceso han de ser, en todo caso, la excepción y, en la medida de lo posible, estar también limitadas en su alcance, facilitando el acceso aunque sea parcial a la información ([R CTBG 0331/2022](#); [R CTBG 0489/2024](#)).

La aplicación del artículo 16 LTAIBG exige observar:

a. Principio de proporcionalidad

b. Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009. (Convenio de Tromsø)

a. Principio de proporcionalidad

El Tribunal Supremo ha subrayado que el **principio de proporcionalidad** rige también para la concesión del acceso parcial al sostener que, «El juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada» ([Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2021 \[ECLI:ES:TS:2021:574\]](#)).

Por tanto, la proporcionalidad en la aplicación de los límites y las causas de inadmisión obliga al órgano competente a que, antes de resolver en sentido negativo, valore cuidadosamente la posibilidad de conceder un acceso parcial a los contenidos no afectados por los límites o las causas de inadmisión; y, únicamente cuando ello no sea posible (ya sea porque toda la información esté afectada, o porque la parte restante carece de sentido o lo distorsione), podrá denegar el acceso a toda la información solicitada, justificando debidamente en su resolución las razones que impiden conceder el acceso parcial.

b. Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009 (Convenio de Tromsø)

Es necesario tener presente que, tras la entrada en vigor del Convenio de Tromsø en España el 1 de enero de 2024, los mandatos contenidos en el artículo 16 LTAIBG han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 6 del Convenio**, según el cual,

«Si se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.».

A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión».*

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes **prescripciones** que deberán ser **observadas** por los **sujetos obligados** a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información cuando puedan verse afectadas por la concurrencia de una causa de inadmisión:

No cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando las causas de inadmisión afecten sólo a una parte.

En consecuencia, siempre se ha de valorar la posibilidad de proporcionar parte de la información y no extender la causa de inadmisión a toda aquella que obre en poder del sujeto obligado, sino, exclusivamente a la que está afectada por la causa de que se trate.

Como buena práctica, se sugiere que el órgano competente comunique al solicitante que se ha omitido una parte de la información. En este caso, se ha de indicar con claridad cuál es la información suprimida y la causa de inadmisión que justifica dicha supresión.

3. Conclusiones

- ✓ Este criterio interpretativo recoge las reglas que son de común aplicación a todas las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18 LTAIBG.

- ✓ La apreciación de la concurrencia de una causa de inadmisión se ha de efectuar siempre con carácter previo al de la posible concurrencia de los límites de los artículos 14 y 15 LTAIBG dado que su apreciación determina la finalización del procedimiento.
- ✓ El examen de las causas de inadmisión exige siempre que su interpretación sea favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información pública, de modo que, en caso de duda, se tramite la solicitud de acceso.
- ✓ La aplicación de una causa de inadmisión obliga a adoptar una resolución administrativa expresa y motivada que identifique claramente la causa concreta que la motiva y la justificación legal y material en que se sustenta.
- ✓ Las causas de inadmisión han de ser objeto de interpretación estricta cuando no restrictiva de acuerdo con un principio de interpretación favorable al acceso a la información.
- ✓ En la aplicación de las causas de inadmisión se ha de valorar siempre la posibilidad de tramitar aquella parte de la solicitud que no esté afectada por la causa de inadmisión.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña