



## CRITERIO INTERPRETATIVO Nº 3/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026, SOBRE LA CAUSA DE INADMISIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.B): INADMISIÓN DE SOLICITUDES QUE SE REFIERAN A INFORMACIÓN QUE TENGA CARÁCTER AUXILIAR O DE APOYO

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 de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública del artículo 18.1.b) 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 el *Criterio Interpretativo 006/2015, de 12 de noviembre de 2015, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo.*



## ÍNDICE

1. ¿Qué dice el artículo 18.1.b)?
2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de esta causa de inadmisión?
3. ¿Cuáles son las reglas específicas de aplicación del artículo 18.1.b)?
  - 3.1. *El carácter material o sustantivo de la información auxiliar o de apoyo*
  - 3.2. *La relación con el artículo 70.4 LPAC*
  - 3.3. *La naturaleza del órgano que elabora la información*
4. ¿Qué es «información de carácter auxiliar o de apoyo»?
5. ¿Qué no es «información de carácter auxiliar o de apoyo»?
6. Conclusiones



## CRITERIOS INTERPRETATIVOS

### 1. ¿Qué dice el artículo 18.1.b)?

El artículo 18.1.b) LTAIBG dispone que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada las solicitudes «*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*».

### 2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de esta causa de inadmisión?

Las *reglas comunes* de aplicación a *todas* las causas de inadmisión se contienen en el [\*\*CRITERIO INTERPRETATIVO N° 1/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026\*\*](#). Esto es:

**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**

### 3. ¿Cuáles son las reglas específicas de aplicación del artículo 18.1.b)?

El artículo 18.1.b) LTAIBG no define qué se entiende por información que tenga carácter auxiliar o de apoyo. Únicamente se refiere a ella por alusión a la contenida en «*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*».



El contenido del artículo 18.1.b) LTAIBG obliga a hacer algunas **precisiones**.

### **3.1. El carácter material o sustantivo de la información auxiliar o de apoyo**

El concepto de información auxiliar o de apoyo es de carácter **material** o **sustantivo**, lo que obliga a analizar el contenido de la información, no siendo relevante la denominación formal de la información solicitada como «*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas*». En este sentido, la Audiencia Nacional en la [Sentencia de 25 de julio de 2017 \(ECLI:ES:AN:2017:3357\)](#) ha declarado lo siguiente:

*«(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última».*

Por ello, a la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo también deben tenerse en cuenta la **finalidad** y **naturaleza** de la información solicitada en el específico caso de que se trate.

### **3.2. La relación con el artículo 70.4 LPAC**

El artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) precisa que «*No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas,*



salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

De la lectura conjunta de ambos preceptos se concluye que es cuestión distinta que los documentos enumerados en el artículo 70.4 LPAC no formen parte de un expediente administrativo, por una parte y, por otra, que no se trate de información pública a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG.

El carácter auxiliar o de apoyo depende del **contenido material** de la información pública y exige un **análisis de cada caso concreto**.

### 3.3. La naturaleza del órgano que elabora la información

La calificación como **órgano de apoyo** del órgano que haya elaborado la información solicitada tampoco es determinante para atribuir a la misma la condición de «información auxiliar o de apoyo». En consecuencia, la información como auxiliar no depende tampoco de la estructura interna del sujeto obligado ([R CTBG 0552/2023](#) y [R CTBG 0679/2023](#)).

## 4. ¿Qué es «información de carácter auxiliar o de apoyo»?

De acuerdo con lo expuesto este Consejo considera información auxiliar o de apoyo, entre otra, la siguiente:

- La información que contenga **opiniones o valoraciones personales** del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad ([R CTBG 0262/2023](#)).
- La **información preparatoria** de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, salvo que se trate de un documento que pueda tener consecuencias para terceros o que haya sido relevante en la adopción de la decisión por el órgano competente ([R CTBG 0217/2022](#)).



- Las **comunicaciones internas o las comunicaciones entre distintas instituciones** (los oficios) que no sean trámites de un procedimiento administrativo ([R CTBG 1017/2025](#); [R CTBG 1070/2025](#); [R CTBG 0423/2025](#); [R CTBG 0415/2026](#); [R CTBG 0494/2026](#)), salvo que en dichas comunicaciones se defina la posición del sujeto obligado en una cuestión de su competencia o sea emitido en el desempeño de funciones legales de asesoramiento especializado ([R CTBG 23/2024](#); [R CTBG 0354/2025](#); [R CTBG 0853/2025](#); [R CTBG 0542/2026](#)).
- Las **circulares, instrucciones y disposiciones similares** que se limiten a recordar la necesidad de cumplir con la normativa vigente con efectos exclusivamente internos en el seno de la Administración.

## 5. ¿Qué no es «información de carácter auxiliar o de apoyo»?

A mero título ejemplificativo, no se considera información de carácter auxiliar o de apoyo y, por consiguiente, será información pública accesible -salvo que concurra otra limitación conforme a los artículos 14 y/o 15 LTAIBG-, entre otra, la siguiente:

- La documentación que integre un expediente administrativo (artículo 70 LPAC). Por consiguiente, tampoco los informes tanto preceptivos (obligatorios) como facultativos (voluntarios), ya sean vinculantes o no, solicitados en el curso de un procedimiento administrativo antes de la resolución que le ponga fin.
- Los informes que no forman parte de un procedimiento pero que sean relevantes. Tendrán dicha condición de “relevantes” aquellos informes emitidos o recibidos al margen de un procedimiento que pretendan objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos importantes que han de ser informados y que, en consecuencia, permitan conocer la motivación de la decisión adoptada por la Administración con independencia de que hayan sido o no de apoyo a la decisión final ([Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia](#)



[Nacional, de 25 de julio de 2017 \[ECLI:ES:AN:2017:3357\]; R CTBG 1091/2025; R CTBG 1507/2025\).](#)

- La información que tenga relevancia en la tramitación de un expediente o en la conformación de la voluntad decisoria del órgano. Se trata de información que resulta de utilidad para el conocimiento de la toma de decisiones públicas, su aplicación, así como para la rendición de cuentas. En estos casos, es preciso evaluar la influencia de esa información sobre la decisión adoptada y la relevancia de su conocimiento por la ciudadanía acerca de cómo se toman las decisiones públicas. En suma, si la información solicitada reviste interés público y si sirve a los fines de la transparencia pública al permitir un mejor escrutinio ciudadano de las decisiones que les afectan ([R CTBG 0340/2026](#)).
- Comunicaciones entre distintas instituciones que definan la posición del sujeto obligado en una cuestión de su competencia y sea emitido en el desempeño de funciones legales de asesoramiento especializado ([R CTBG 23/2024](#); [R CTBG 0354/2025](#); [R CTBG 0853/2025](#); [R CTBG 1010/2025](#)).
- Las actas de los órganos colegiados ([R CTBG 0819/2024](#)).
- Las circulares, instrucciones y disposiciones similares en la medida en que contengan pautas interpretativas de normas que condicionen la forma de actuar de las Administraciones Públicas con repercusión a terceras personas ([R CTBG 927/2025](#)). De hecho, recordemos que su publicación es obligatoria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.a) LTAIBG.
- Los protocolos clínicos, por cuanto se trata de documentos que tienen una relevancia capital para conocer cómo se toman las decisiones en la práctica clínica y asistencial y, en consecuencia, para la rendición de cuentas de la actuación de los servicios públicos de salud a la ciudadanía. Dentro de este supuesto quedarían incluidos también los “manuales de actuación o de procedimientos” ([R CTBG 1173/2025](#); [R CTBG 1553/2025](#); [R CTBG 0474/2026](#)).

- Los planes, esto es, los documentos en los que se establecen objetivos concretos y programan medidas específicas para alcanzar esos objetivos, incluyendo su previsión temporal y presupuestaria ([R CTBG 1519/2025](#) y [R CTBG 0376/2026](#)). De hecho, recordemos que su publicación es obligatoria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 LTAIBG.
- Actuaciones previas al inicio de un procedimiento administrativo (artículo 55 LPAC), cuya finalidad es valorar y objetivar los aspectos que han de servir de base a la decisión de iniciar o no el referido procedimiento (incluso un procedimiento sancionador), sin perjuicio de que puedan proyectarse otros límites como los previstos en los artículos 14.1.e) y/o 15 LTAIBG ([R CTBG 0072/2025](#) y [R CTBG 880/2023](#)).
- Por último, tampoco tiene carácter auxiliar o de apoyo la información que tenga carácter provisional, es decir, la que no sea definitiva, por estar en curso de elaboración, lo que sería reconducible a la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG.

Un mismo tipo de documento será o no información auxiliar o de apoyo en función del destino, uso y efectos que tenga en el marco de la actividad pública, como sucede, por ejemplo, con las circulares, instrucciones y disposiciones similares.

## 6. Conclusiones

- ✓ La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG exige contemplar, en primer lugar, las reglas que son de común aplicación a todas las causas de inadmisión reguladas en el artículo 18 LTAIBG.



- ✓ Debe rechazarse la idea de que la información que no forma parte del expediente administrativo -artículo 70.4 LPAC- es siempre auxiliar o de apoyo.
- ✓ La enumeración de documentos del artículo 18.1.b) LTAIBG como información auxiliar o de apoyo es meramente ejemplificativa.
- ✓ El concepto de información auxiliar o de apoyo del artículo 18.1.b) LTAIBG es de carácter sustantivo o material.
- ✓ Para saber si estamos ante información auxiliar o de apoyo debe examinarse cada caso concreto con independencia de su denominación formal.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña