



CRITERIO INTERPRETATIVO Nº 7/2026, DE 17 DE JUNIO DE 2026, SOBRE LA CAUSA DE INADMISIÓN DEL ARTÍCULO 18.1.E): INADMISIÓN DE SOLICITUDES QUE TENGAN UN CARÁCTER ABUSIVO NO JUSTIFICADO CON LA FINALIDAD DE TRANSPARENCIA DE LA LEY

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 la causa de inadmisión de solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, artículo 18.1.e) 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 003/2016, de 14 de julio de 2016, sobre causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva.*



ÍNDICE

1. *¿Cuál es el contenido del artículo 18.1.e)?*

2. *¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de las causas de inadmisión del artículo 18.1.e)?*

3. *¿Cuáles son las reglas específicas de aplicación del artículo 18.1.e)?*

3.1. *¿Qué es una solicitud abusiva?*

a. El carácter abusivo de la solicitud de acceso

b. La no justificación con la finalidad de la transparencia

c. La necesaria interpretación contextualizada y conjunta de los presupuestos de las solicitudes abusivas del artículo 18.1.e) LTAIBG

3.2. *¿Qué no es una solicitud abusiva?*



CRITERIOS INTERPRETATIVOS

1. ¿Cuál es el contenido del artículo 18.1.e)?

El artículo 18.1.e) LTAIBG dispone en su inciso final que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*».

2. ¿Cuáles son las reglas comunes para la aplicación de las causas de inadmisión del artículo 18.1.e)?

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:

1. Examen preliminar de las causas de inadmisión
2. Principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho de acceso a la información pública
3. Exigencia de resolución motivada
4. Interpretación estricta cuando no restrictiva de las causas de inadmisión
5. Concesión parcial de la información

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

3.1. ¿Qué es una solicitud abusiva?

Para que una solicitud pueda calificarse como abusiva (y justificar su inadmisión) deben reunirse de **forma cumulativa** dos características o elementos esenciales, según se



desprende de la [Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 \[ECLI:ES:TS:2020:3870\]](#):

- que el ejercicio del derecho sea **abusivo** (*carácter abusivo*)
- que dicho ejercicio abusivo o excesivo **no esté justificado con la finalidad de la transparencia pública**.

a. El carácter abusivo de la solicitud de acceso

En la determinación del carácter abusivo del ejercicio del derecho de acceso a la información debe partirse de la definición contenida en el artículo 7.2 del Código Civil: «[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho.»

Los **presupuestos** para estimar ese **ejercicio abusivo** del derecho –que deben acreditarse por quien lo alega– se han establecido por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia [sistematizada en la [Sentencia de 15 noviembre de 2010, FJ 8 \(ECLI:ES:ES:2010:6592\)](#)]:

«La doctrina del abuso de Derecho, (...) exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (...); exigiendo su apreciación (...) una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»



De lo anterior se desprende la **necesidad** de **constatar** la existencia de **dos elementos**, **subjetivo** y **objetivo**, para poder apreciar ese carácter abusivo en el ejercicio del derecho:

El **elemento objetivo**: se trata de un **exceso** en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como **anormal**, porque no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio (y, en definitiva, a criterios de razonabilidad), y en consecuencia, sobrepasa de **forma manifiesta** los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil.

El **elemento subjetivo**: se trata de una **extralimitación** en la **conducta carente de finalidad seria y legítima**, con voluntad de **perjudicar** (mala fe) o huérfana de **interés legítimo**. Intencionalidad que no debe presumirse, sino, por el contrario, inferirse de elementos objetivos. En ese sentido, la intención de paralizar la actividad del órgano al que se dirigen las solicitudes es un indicador subjetivo de la existencia de abuso.

a.' Perspectivas cuantitativa y cualitativa

El Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que el criterio **cuantitativo** no resulta por sí solo determinante del carácter abusivo de la solicitud (por ejemplo, [R CTBG 1094/2023](#)); y ello porque el **número de solicitudes** presentadas por una **misma persona** no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. No obstante, sí es un factor que debe tomarse en consideración.

En efecto, la **intensidad** en el ejercicio del derecho **unida a otros factores** (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva **cualitativa**. Esto es, las perspectivas **cuantitativa y cualitativa** deben analizarse de forma



interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

Así ocurre, a mero título de ejemplo, en los casos en que se acredita la existencia de un elevado número de solicitudes de acceso dirigidas a un mismo sujeto obligado, que se refieren a temas muy diversos (con un grado de detalle muy elevado en algunas ocasiones) y no espaciadas en el tiempo, ([R CTBG 1129/2024](#); [R CTBG 157/2025](#); [R CTBG 527/2025](#); [R CTBG 982/2025](#); [R CTBG 1546/2025](#)).

En tal sentido es preciso aclarar que esas solicitudes constituirían un ejercicio normal –que no abusivo– del derecho de acceso de forma *individualmente consideradas*, pero es esa **visión global o conjunta** la que permite apreciar ese carácter abusivo en los términos antecitados de la Jurisprudencia [[Sentencia de 15 noviembre de 2010, FJ 8 \(ECLI:ES:ES:2010:6592\)](#)], esto es: «(...) *una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna (...)*».

Por el contrario, el carácter abusivo no puede deducirse directamente del elemento cuantitativo, cuando el número de solicitudes que se indica, distribuido en el período de tiempo en el que se presentaron, no acredita por sí mismo una extralimitación en el ejercicio del derecho susceptible de integrar la cualificación de abuso en los términos exigidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo ([R CTBG 840/2025](#)).

b. La no justificación con la finalidad de la transparencia

De acuerdo con el **preámbulo** de la LTAIBG, la transparencia *sirve* para someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, para conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG no pueden obviar que la propia Ley **no exige la motivación de la solicitud** -o la expresión de la finalidad concreta que persigue la persona solicitante- para el ejercicio del derecho.



Debe partirse, entonces, de un **enfoque amplio**, como el contenido en el *preámbulo* del Convenio de Tromsø en el que se precisa que el derecho de acceso a los documentos públicos: «i. *proporciona una fuente de información al público; ii ayuda al público a forjarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii favorece la integridad, el buen funcionamiento, la eficacia y la responsabilidad de las autoridades públicas, contribuyendo así a afianzar su legitimidad.*»

La falta de adecuación de la solicitud a los fines de la transparencia es un **presupuesto añadido**, aunque directamente relacionado con ellos, a los presupuestos objetivo y subjetivo del abuso en el ejercicio del derecho.

Esa ausencia de justificación con la finalidad de la transparencia deberá apreciarse de forma **casuística**; esto es, atendiendo a las concretas circunstancias del caso.

De este modo, a mero título de ejemplo, se considera que una solicitud está **justificada con la finalidad de ley** cuando suponga:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, como puede ser conocer el funcionamiento real de un servicio público ([R CTBG 312/2024](#); [R CTBG 579/2024](#)), o las medidas que se han adoptado para el cumplimiento de un mandato legal.
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas en, por ejemplo, los procesos selectivos de empleados públicos ([R CTBG 454/2024](#)).
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas ([R CTBG 439/2023](#)).

Por el contrario, **no** se considera que una solicitud está **justificada con la finalidad de la ley**, por ejemplo, cuando no puede reconducirse a ninguna de las finalidades señaladas anteriormente y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos ([R CTBG 139/2023](#)).

La doctrina del Consejo queda cristalizada en la [R CTBG 1094/2023](#), en los siguientes términos:

“Desde esa visión en conjunto no se aprecia ese interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino,



al contrario, una ausencia de interés legítimo y una tendencia a colapsar el funcionamiento de un determinado órgano.

(...) Esta diversidad (y a la vez disparidad) en la información cuya obtención se pretende supone para el órgano que debe tramitar y resolver tales solicitudes un gravamen desproporcionado respecto valor que aporta el conocimiento de tal información.

Se constata, además, que algunas de esas peticiones son manifiestamente repetitivas (así ocurre, por ejemplo, con aquellas concernientes a las donaciones percibidas por la Comandancia, habiéndose pronunciado ya este Consejo sobre esa cuestión en las resoluciones R CTBG 873/2023, de 20 de octubre y R CTBG 945/2023, de 7 de noviembre) y que otras muchas parten de un cierto apriorismo sobre la deficiente actuación de la Comandancia constituyendo, más que solicitudes de información (desde la perspectiva de lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG), críticas o valoraciones subjetivas de esa Comandancia (por ejemplo, cuando se pide conocer si se realizó o no el control previo de las solicitudes de vacaciones del personal subordinado que exige la normativa, poniendo de manifiesto que se remitió un listado erróneo de peticionario)”.

b'. El interés meramente privado

La persecución de un *interés meramente privado* por parte de la persona solicitante no puede calificarse como *ausencia* de justificación con las finalidades de la LTAIBG. La existencia de un (legítimo) interés particular ni excluye su conexión con las finalidades propias de la transparencia (en la medida en que ese interés privado puede vincularse con el conocimiento de cómo adoptan decisiones las administraciones públicas y cómo se manejan los fondos públicos, entre otras), ni constituye por sí mismo un elemento determinante de esa ausencia de justificación con la finalidad de la ley.

Es importante recordar a estos efectos que, según interpretación del Tribunal Supremo, «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por



el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud» [[Sentencia de 12 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3870](#)].

b´´. Perjuicio en el normal funcionamiento de la organización

El **perjuicio en el normal funcionamiento de la organización** de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, constituye un ejemplo de ausencia de justificación con la finalidad de la Ley que engarza, necesariamente, con la ausencia de una finalidad legítima. Esa ausencia ha de apreciarse, sin embargo, tras una **ponderación razonada y basada en indicadores objetivos**, debiendo aportar elementos verificables (el número de personal disponible, la estimación de horas de trabajo que ocasionaría el acceso, las dificultades objetivas para recopilar la información, etc.) que resultan imprescindibles para valorar el **impacto real** que la atención de dichas solicitudes tiene en el funcionamiento ordinario de la entidad. No basta la mera alegación de que proporcionar la información supondría un gran esfuerzo que perjudicaría el desarrollo de su actividad ordinaria, sino que se deberán aportar esos elementos objetivos.

c. La necesaria interpretación contextualizada y conjunta de los presupuestos de las solicitudes abusivas del artículo 18.1.e) LTAIBG

Tal y como ha quedado reflejado con anterioridad, los presupuestos de **carácter abusivo y de no justificación con la finalidad de la LTAIBG**, se encuentran estrechamente conectados y, por ello, la verificación de su concurrencia deberá hacerse a partir de una interpretación relacionada y conjunta que tome en consideración, necesariamente, las concretas circunstancias del caso.

Según se ha desarrollado, **las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada**, operando como cláusula de cierre para la aplicación de esta causa de inadmisión la constatación, manifestada de forma expresa y motivada en la resolución, de que la atención y tramitación de la solicitud implica un **gravamen desproporcionado** para el sujeto obligado.



3.2. ¿Qué no es una solicitud abusiva?

El hecho de que se haya inadmitido por abusiva una solicitud de acceso de un reclamante, tomando en consideración el conjunto de una serie de solicitudes de acceso en muy poco tiempo, no permite volver a inadmitir a trámite posteriores solicitudes de acceso de la misma persona con referencia al mismo contexto global. Por tanto, el análisis de las ulteriores solicitudes de acceso ha de realizarse en su propio contexto.

Ni el marco temporal sobre el que se solicita la información ni el volumen de lo solicitado son circunstancias que determinen **por sí mismas** la calificación de la solicitud como abusiva. En este sentido debe recordarse que LTAIBG provee de mecanismos procedimentales para que los sujetos obligados solventen dudas e incertidumbres que resuelvan estas cuestiones, como son la identificación de la información solicitada –artículo 19.2– y la ampliación del plazo para dictar y notificar la resolución –artículo 20.1–.

La presentación de numerosas solicitudes de acceso a la información pública por una misma persona, pero dirigidas a diferentes departamentos ministeriales, organismos, entidades o administraciones locales o autonómicas, no permite entender dicho ejercicio como abusivo pues se requiere, para apreciar el factor de la *intensidad* se predique de un único sujeto obligado destinatario.

Tampoco cabe aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG con el único fundamento de que la solicitud viene motivada por un *interés privado* que no tiene encaje en las finalidades de la Ley.

Igualmente, tampoco cabe considerar abusivo el uso por parte del solicitante de un procedimiento de acceso diferente al pretendido por la Administración, como ha sucedido, por ejemplo, con solicitudes de acceso en el ámbito medioambiental ([Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2023 \(ECLI:ES:TS:2023:5136\)](#)).

4. Conclusiones

- ✓ La aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) 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.



- ✓ Para que una solicitud pueda calificarse como abusiva debe reunir de forma cumulativa dos requisitos esenciales: ejercicio abusivo del derecho y que no esté justificado con la finalidad de la transparencia pública.
- ✓ El carácter abusivo del derecho exige la concurrencia de un elemento objetivo (anormalidad en el ejercicio) y subjetivo (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).
- ✓ El carácter abusivo del derecho se ha de analizar desde las perspectivas cuantitativa y cualitativa de forma interrelacionada.
- ✓ La falta de adecuación de la solicitud a los fines de la transparencia es un presupuesto añadido a los presupuestos objetivo y subjetivo del abuso en el ejercicio del derecho, que deberá apreciarse de forma casuística.
- ✓ La persecución de un interés meramente privado por parte del solicitante no puede calificarse, por sí solo, como ausencia de justificación con las finalidades de la LTAIBG.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña