



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1672/2025

Reclamante: Federación Xarxa Vendrellenca.

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: transporte, carretera, N-340, estudios preliminares, art. 18.1.a) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de junio de 2025 la entidad reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), y por duplicado, la siguiente información:

«Copia de la documentación relativa a los estudios preliminares para evaluar la viabilidad técnica y posibles soluciones que mejoren la seguridad y accesibilidad en la carretera N340 entre los puntos kilométricos 1186,500 y 1187,800 que ha elaborado el Ministerio y que constan en la respuesta escrita a la pregunta con número de referencia 684 11778 a la Senadora Laura Castel Fort del día 11 de marzo de 2025».

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

2. Mediante resolución de la Dirección General de Carreteras de 14 de julio de 2025 se inadmitieron ambas solicitudes, previa acumulación, en aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG indicándose lo siguiente:

«Con fecha de 17 de junio de 2025 tuvieron entrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, las solicitudes de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, solicitudes que quedaron registradas con los números 001-0105557 y 001-0105558. Dado que las dos solicitudes guardan identidad sustancial e íntima conexión, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a su resolución de forma acumulada.

(...)

Los informes solicitados tienen carácter preliminar, auxiliar y son de carácter interno; tratándose por tanto de documentos “no oficiales” ni públicos. Una vez se avance con la actuación y se tengan documentos que puedan ser publicados así se informará debidamente».

3. Mediante escrito registrado el 3 de agosto de 2025, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24² LTAIBG en la que pone de manifiesto su disconformidad con la respuesta recibida y manifestando lo siguiente:

«En relación con nuestra solicitud de acceso a la información pública registrada con los números 001-0105557 y 001-0105558 —duplicada por error—, mediante la cual solicitamos a la Dirección General de Carreteras los estudios preliminares para evaluar la viabilidad técnica y las posibles soluciones que mejoren la seguridad y accesibilidad en la carretera N-340, entre los puntos kilométricos 1186,500 y 1187,800.

(...)

Los documentos solicitados, aunque preliminares, han sido elaborados por una administración pública y tienen como finalidad evaluar opciones técnicas para una

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



actuación que afecta directamente a la seguridad vial de un tramo concreto de la N-340 que transcurre por nuestro municipio.

El hecho de que se trate de documentos previos no los excluye automáticamente de ser considerados documentación pública, especialmente cuando su contenido puede tener un interés relevante para la ciudadanía y para las entidades que representamos a los vecinos afectados.

La jurisprudencia y los criterios interpretativos del propio Consejo de Transparencia han reconocido en numerosas ocasiones que el carácter interno o auxiliar de un documento no puede ser una excusa general para denegar el acceso, especialmente cuando se trata de documentos que pueden incidir en decisiones públicas y han sido elaborados con fondos públicos».

4. Con fecha 5 de agosto de 2025, 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 10 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Adicionalmente, debe señalarse que el estudio en cuestión se encuentra en curso de elaboración, sin haber alcanzado aún un grado de maduración suficiente para ser considerado un documento finalizado y validado por el órgano competente. Por esta razón, concurre también la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, relativa a la información que está en elaboración o pendiente de publicación general.

En este sentido, la inadmisión se fundamenta en los siguientes motivos:

- *El estudio preliminar no constituye un documento definitivo ni cerrado, sino un trabajo preparatorio en fase de análisis, cuyo contenido es susceptible de modificaciones. En consecuencia, queda comprendido en los supuestos de inadmisión de los artículos 18.1.a) y 18.1.b) de la Ley 19/2013.*
- *La entrega de información provisional o no validada podría generar interpretaciones parciales o erróneas, al no reflejar la posición oficial ni las conclusiones definitivas de la Administración.*
- *La finalidad de las excepciones legales citadas es precisamente proteger la eficacia y la calidad de la actuación administrativa, evitando que se vean afectados*

los procesos de deliberación y toma de decisiones por la difusión de documentos incompletos o carentes de carácter oficial.

• *La inadmisión acordada no supone una denegación absoluta del derecho de acceso a la información. Una vez que el estudio preliminar haya sido finalizado, aprobado y convertido en documento definitivo y público, el solicitante podrá ejercer su derecho de acceso con plenas garantías jurídicas y materiales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 19/2013».*

5. El 10 de septiembre de 2025, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 12 de septiembre de 2025 en el que señala:

«En primer lugar, entendemos que un estudio preliminar constituye un documento técnico cuyo objetivo es explorar y valorar distintas alternativas para mejorar la seguridad en la zona objeto de análisis. Por este motivo, consideramos que dicho documento, una vez finalizado, debe tener carácter público.

Reconocemos que la entrega de un documento no finalizado podría inducir a confusión a la ciudadanía. No obstante, una vez completado, el estudio recoge las diferentes opciones analizadas y la alternativa finalmente considerada válida por la Administración.

(...)

En relación con la inadmisión fundamentada en el artículo 18.1.b), debemos señalar que no consideramos que un estudio preliminar pueda calificarse como documentación auxiliar o de mero apoyo. Al contrario, entendemos que dicho estudio constituye la base técnica sobre la cual se valoran las distintas opciones y se adoptan decisiones que afectan directamente a la ciudadanía.

Por último, queremos dejar constancia de que cualquier documento oficial elaborado por la Administración que genere una propuesta o proyecto con incidencia en la ciudadanía tiene la consideración de información pública y, en consecuencia, debe estar accesible.

Por todo lo expuesto, SOLICITAMOS:

1. Que el Consejo de la Transparencia inste a la Dirección General de Carreteras a facilitarnos una copia del estudio preliminar, una vez este haya sido finalizado».



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 (duplicada por error, según indica la entidad solicitante) en la que se pide copia de los estudios preliminares sobre seguridad y accesibilidad entre dos puntos kilométricos concretos de la carretera N-340.

El Ministerio inadmitió las solicitudes con base en el artículo 18.1.b) LTAIBG (referido a información auxiliar o de apoyo), añadiendo en el curso de este procedimiento la

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

concurrencia de la causa prevista en la letra a) del mismo artículo, por encontrarse la información en curso de elaboración o de publicación general, y afirmando que una vez el documento «*haya sido finalizado, aprobado y convertido en documento definitivo y público, el solicitante podrá ejercer su derecho de acceso*».

La entidad interesada expone en su reclamación, y reitera en el trámite de audiencia, su disconformidad con la calificación del estudio solicitado como información auxiliar, si bien en el trámite de audiencia también reconoce los motivos para no conceder el acceso a documentos en elaboración, y solicita que se le remita el estudio preliminar solicitado «*una vez este haya sido finalizado*».

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar en primer lugar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG para denegar el acceso a la información solicitada, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*».

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la misma. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, que, recogiendo lo expresado en otras anteriores, señala que: «*(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*». Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.



En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente. En este sentido se recuerda que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, que puede que unos expedientes se encuentren inacabados pero que en ellos conste información o documentación ya elaborada y, por lo tanto, finalizada, que pueda ser proporcionada.

5. En este caso, como se ha señalado, la entidad reclamante solicita la «*copia de los estudios preliminares para evaluar la viabilidad técnica y las posibles soluciones que mejoren la seguridad y la accesibilidad en la carretera N-340 entre los puntos kilométricos 1186,500 y 1187,800* que, de acuerdo con la respuesta del Gobierno, de fecha 11 de marzo, a la pregunta escrita 684/11778 del Senado, de 22 de enero de 2025, «*el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana está llevando a cabo*»⁷, expresión ésta incluida en dicha respuesta de la que cabe deducir que la información solicitada estaba en proceso de elaboración.

En el momento de presentar sus alegaciones al presente procedimiento, el Ministerio confirma que dichos estudios preliminares continúan en estado de elaboración, indicando que «*el estudio en cuestión se encuentra en curso de elaboración, sin haber alcanzado aún un grado de maduración suficiente para ser considerado un documento finalizado y validado por el órgano competente*».

Dado que este Consejo no tiene motivo para poner en duda las afirmaciones indicadas, y que tampoco la entidad reclamante expone dudas al respecto, se considera que queda justificada la aplicación realizada de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG al encontrarse la información solicitada en curso de elaboración, por lo que no es necesario analizar la concurrencia o no de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

6. En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.a) LTAIBG, debiéndose subrayar que la propia Dirección General de Carreteras ha confirmado que, cuando

⁷ <https://www.senado.es/web/expedientdocblobservlet?legis=15&id=222724>

«se tengan documentos que puedan ser publicados así se informará debidamente», lo que deberá permitir acceder a la información en un plazo razonable.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>