



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1723/2024

Reclamante: ██████████

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: carreteras, órdenes de estudio, anulación.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 29 de julio de 2024 el 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 gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Durante el trámite de alegaciones a la reclamación cursada ante el Consejo de Transparencia como expediente 1224/2024, la Dirección General de Carreteras ha indicado que han sido anuladas todas las órdenes de estudio para la redacción de estudios y proyectos anteriores a 31 de diciembre de 2021 que no se han materializado en estudio o proyectos posteriores. Quería disponer de copia de la resolución o documento por el cual se adoptó dicha decisión, la justificación que la motiva, el número de ordenes de estudio afectadas por la decisión y, si fuera posible su denominación, código y fecha de aprobación».

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



2. Mediante resolución de 18 de septiembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«(...) 2º Con fecha 30 de julio de 2024 esta solicitud se recibió en la Dirección General de Carreteras, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto para su resolución en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre. No obstante, con fecha 1 de agosto de 2024 se amplió en un mes el plazo para resolver en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3º De acuerdo con la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública cuando sean 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.

4º Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Carreteras considera que la misma incurre en el expositivo precedente por los siguientes motivos:

La Resolución que solicita es una nota interna con instrucciones sobre cómo proceder en la programación interna de la Dirección General de Carreteras.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmite el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el punto 1 de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 3 de octubre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que

«Las Órdenes de Estudio de la Dirección General (DG) de Carreteras son documentos reglados, que se aprueban tras un procedimiento en el que los técnicos detectan una necesidad en la red viaria y plantean, tentativamente, una solución. La DG defiende que es su derecho hacer una anulación general de todas las aprobadas hasta determinada fecha, sin explicar los motivos por estar reflejados en lo que denomina nota interna sobre la programación del departamento. Ello vulnera el principio esencial de la Ley de Transparencia, que en su preámbulo ya especifica que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones

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



que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes público».

4. Con fecha de registro de salida de 3 de octubre 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 considerara pertinentes. El 25 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se anexa la Resolución de la Dirección General de Carreteras por la que se anulan diversas órdenes de estudio para la redacción de anteproyectos, proyectos de trazado y proyectos de construcción, responsabilidad de la Subdirección General de Proyectos y Obras, de 12 de junio de 2024, en la que acuerda:

«Esta Dirección General de Carreteras está procediendo a la revisión de la programación de la cartera de proyectos disponibles. Teniendo en cuenta que durante los últimos años se han producido cambios significativos en el mercado y que también se han revisado diversas normativas técnicas consideradas sustanciales, es necesario actualizar todas las órdenes de estudios de anteproyectos, proyectos de trazado y proyectos de construcción a cargo de la Subdirección General de Proyectos y Obras.

En consecuencia, se propone anular todas las órdenes de estudio anteriores al 31 de diciembre de 2021 y la devolución de las peticiones de todas aquellas no emitidas a la fecha presente, procediéndose a solicitar nuevas órdenes conforme a los procedimientos vigentes.

Esta revisión debe permitir a las Demarcaciones de Carreteras, y a la propia Dirección General, revisar la prioridad de las actuaciones propuestas a la luz de los condicionantes y las necesidades actuales.

Para facilitar esta tarea, junto con el traslado de la resolución se incorporará un anexo con las actuaciones afectadas en cada Demarcación de Carreteras. Los informes que se remitan como petición de nuevas órdenes de estudio deberán tener un carácter exhaustivo, procediendo a:

- Describir la situación y la problemática observada con el máximo detalle posible.*
- Recopilar los posibles antecedentes administrativos.*
- Establecer los principales condicionantes y riesgos de todo tipo que afectan a la actuación.*



- Proponer las posibles soluciones que se consideran viables para afrontar la problemática.
- Acotar las funcionalidades y definir las características de la solución, estableciendo la propuesta de instrucciones particulares que debería incorporar la orden de estudio que se emita.
- Identificar y, en su caso, considerar las posibles actuaciones complementarias que pueden contribuir a los objetivos de la actuación.
- Estimar la tramitación administrativa que pueda resultar necesaria.
- Incorporar una previsión realista y justificada del plazo que se estima necesario para alcanzar el objetivo.
- Proponer y valorar la posible necesidad de promover contratos de servicios para el desarrollo de los trabajos.
- Realizar una propuesta justificada del importe de la actuación, atendiendo a todos los factores que se observan como condicionantes.
- Proponer el equipo responsable de la redacción de los proyectos.

De acuerdo con todo lo anterior, RESUELVO:

- Anular las órdenes de estudio ya emitidas para la redacción de anteproyectos, proyectos de trazado y proyectos de construcción de las actuaciones asignadas a la Subdirección General de Proyectos y Obras, de fecha anterior al 31 de diciembre de 2021.
- La devolución de las propuestas de órdenes de estudio no emitidas a la fecha.
- Que cada Demarcación de Carreteras del Estado proceda a la revisión de la priorización de las actuaciones afectadas por esta resolución y se soliciten las nuevas órdenes de estudio conforme a la normativa actualmente vigente».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 30 de octubre de 2024 en el que señala que:

«Teniendo conocimiento que en el trámite de alegaciones la DG de Carreteras ha facilitado copia de la resolución que anula las órdenes de estudio... .. se subraya que disponer de ella era una de las peticiones hechas en la solicitud de información inicial. Sigue sin ser atendidas las peticiones sobre el número de ordenes de estudio afectadas por la decisión y, si fuera posible su denominación, código y fecha de aprobación. Se recuerda que cada vez que es aprobada una orden de estudio esta es registrada por la DG, dándosele ese código y fecha».

R CTBG

Número: 2025-0062 Fecha: 20/01/2025



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a las órdenes de estudio anteriores a 31 de diciembre de 2021 que hayan sido anuladas.
4. El Ministerio concernido dictó resolución expresa inadmitiendo la solicitud por considerar que concurría la causa del artículo 18.1.b) LTAIBG al afirmar que la resolución a que se refería la información solicitada era una nota interna con

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



instrucciones sobre cómo proceder en la programación interna de la Dirección General de Carreteras. Disconforme con el contenido de la respuesta recibida, el solicitante interpuso reclamación ante este Consejo, en cuya tramitación el Ministerio reclamado adjuntó en fase de alegaciones Resolución de la Dirección General de Carreteras de 12 de junio de 2024, por la que, entre otras cosas, se anulaban las órdenes de estudio ya emitidas para la redacción de anteproyectos, proyectos de trazado y proyectos de construcción de las actuaciones asignadas a la Subdirección General de Proyectos y Obras, de fecha anterior al 31 de diciembre de 2021.

Durante el trámite de audiencia al interesado el solicitante manifestó que la resolución recibida satisfizo parte del objeto solicitado quedando pendiente de informar lo relativo al número de ordenes de estudio afectadas por la decisión y, si caso de ser posible su denominación, código y fecha de aprobación.

5. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

Respecto a esta posibilidad de ampliación, el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo establece que *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada»*. La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente, se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto.

En el presente caso, tras acordar la indicada ampliación de plazo huérfana de toda argumentación o justificación, el órgano competente dicta una resolución de inadmisión. Debe reiterarse, por tanto, que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.



A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*».

6. Dicho lo anterior, y a los efectos de resolver adecuadamente el objeto de esta reclamación, procede destacar que frente a la motivación de la resolución impugnada que inadmitió la solicitud al amparo del artículo 18.1.b) LTAIBG, el Ministerio reclamado corrigió en fase de alegaciones su posición inicial concediendo parte de la información solicitada mediante la remisión de la Resolución de anulación de las órdenes de estudio previas a diciembre de 2021, y por ende, estimando parcialmente la misma aún de forma extemporánea, pero sin hacer mención alguna al resto de las cuestiones planteadas en la solicitud.

Si bien se ignoran los motivos por los cuales la Administración reclamada no entró a valorar el resto de las peticiones de información de la solicitud, del examen de los mismos (referidos al número de órdenes de estudio afectadas por la anulación, y en caso de ser posible, su denominación, código y fecha de aprobación), este Consejo no aprecia que concurra limitación legal alguna impeditiva del referido acceso.

7. En consecuencia, a la vista de todo lo expuesto anteriormente, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

número de ordenes de estudio anteriores a 31 de diciembre de 2021 afectadas por la Resolución de anulación y, si fuera posible su denominación, código y fecha de aprobación.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 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 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0062 Fecha: 20/01/2025

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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

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