



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00090135

N/REF: 1367/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Informes sobre la adjudicación de un proyecto de obras.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de abril 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:

«El 21 de marzo de 2023 el director general de Carreteras firmó el informe justificativo de la decisión de no adjudicar el contrato y desistir del procedimiento de adjudicación del proyecto de acceso a El Musel desde el enlace de La Peñona. En la página 16 se señala que en el marco del contrato de Apoyo técnico en la supervisión y control de actuaciones y proyectos en el ámbito de la Subdirección General de Construcción (SGC-SGC012, LOTE 4), las empresas URCL

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



CONSULTORES, S.L. Y OTTO INGENIERÍA Y OBRAS, S.L. han desarrollado varios estudios que han buscado analizar los principales riesgos de la actuación.

Quería conocer en qué fecha se solicitó a los citados consultores que hicieran esos estudios y en qué fecha fueron entregados, así como disponer de copia de todos ellos y conocer cuál ha sido el importe abonado por cada uno de esos trabajos.

Quería conocer en qué fecha fue solicitado a Geoconsult que hiciera el análisis, disponer de copia de la resolución que determinó que fuera Geoconsult y no otra consultora, y cuánto se pagó por su trabajo.

También quería una aclaración. Según el pliego del contrato Apoyo técnico en la supervisión y control de actuaciones y proyectos en el ámbito de la Subdirección General de Construcción el lote 4 se corresponde con actuaciones en la Demarcación de Carreteras del Estado en Madrid, siendo que el proyecto del acceso al puerto de El Musel correspondería a la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias o en su defecto a la Dirección General de Carreteras. ¿Cuál fue la justificación para encomendar dicho trabajo al adjudicatario del lote 4 y no del lote 2, que es el de la demarcación asturiana?»

2. Mediante resolución de 24 de junio de 2024, el citado ministerio acordó la inadmisión a trámite de la petición con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) y e) LTAIBG en los siguientes términos:

(...) 5º Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Carreteras considera que la misma incurre en el expositivo precedente por los siguientes motivos:

Informes que nos han servido para la toma de decisiones

Se trata de documentación interna de apoyo a la toma de decisiones del órgano de contratación, decisión que en este caso se ha manifestado en una resolución administrativa de desistimiento de la contratación, que sí es pública y está en la plataforma de contratación.

Aclaraciones sobre a qué lotes se ha asignado la realización de los informes

El artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como “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”.

En relación con esta cuestión, la solicitud presentada no pide acceso a ningún contenido o documento elaborado o adquirido por este Departamento en el ejercicio



de sus funciones, con lo que no puede ser admitido a trámite al no estar solicitando “información pública”, según lo considerado en la LTAIBG.

Consideramos por lo tanto que dicha cuestión tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, dado que se trata de un tema puramente interno y de simple oportunidad operativa.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en las letras b) y e) 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 29 de julio 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 pone de manifiesto que:

«La Dirección General trata de redefinir los límites de acceso a la información pública. A su juicio, solo debe conceder acceso a la resolución que toma una decisión, pero no a los informes que han ayudado a sustentarla. Creemos que es doctrina sentada por el consejo que el ciudadano tiene derecho a conocer el proceso de toma de decisiones; saber qué se encarga con fondos públicos, a quién y por qué es una parte elemental también para conocer la gestión que se hace del erario público.

La segunda parte de la pregunta pretende conocer la justificación por la cual se optó por un lote de los contratos en lugar del que, desde fuera, parece el naturalmente diseñado para ello. De nuevo nos encontramos con una respuesta muy restrictiva de los derechos de acceso, pues basta con mostrar la justificación del encargo para acreditar qué lote era el apropiado. A priori no debería ser una cuestión sujeta a la voluntad discrecional, toda vez que había pliegos regulando que las actuaciones en el ámbito de la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias correspondían a otros consultores.»

4. Con fecha 29 de julio 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 considere pertinentes. El 2 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

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



«Se mantiene lo resuelto en el expediente 001-090135 en el que se solicitaban todos los informes que han servido a la Dirección General de Carreteras para la toma de decisiones y aclaraciones sobre a qué lotes se asignaron la realización de dichos informes, ya que 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.

Asimismo, como ya se recogió en la resolución, el artículo 13 de la LTAIBG define la información pública como “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”.

En relación con esta cuestión, la solicitud presentada no pide acceso a ningún contenido o documento elaborado o adquirido por este Departamento en el ejercicio de sus funciones, con lo que no puede ser admitido a trámite al no estar solicitando “información pública”, según lo considerado en la LTAIBG.

Consideramos por lo tanto que dicha cuestión tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, dado que se trata de un tema puramente interno y de simple oportunidad operativa, ya que de acuerdo con la letra e) 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 manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

El cambio de orientación de la actuación que nos ocupa se encuentra fundamentado en la nueva información alcanzada por el Órgano de Contratación como consecuencia de los estudios técnicos que se han realizado durante la fase de licitación de la obra, recogidos en el informe de desistimiento suscrito por la DGC el 21/03/2024, y puesto a disposición de todos los ciudadanos a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Como recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, su objeto es ampliar y reforzar la



transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

Que este cambio de orientación de la actuación no sea compartido por el recurrente no puede llevar al establecimiento de un debate permanente y especulativo con la Administración que desvirtúa claramente el objeto de esta ley, para lo cual existen articulados otros cauces en nuestro ordenamiento.

En el caso que nos ocupa, el Órgano de Contratación ha actuado con la máxima transparencia en su toma de decisiones, poniendo a disposición del ciudadano toda la información técnica relevante que ha llevado a la Administración a la lícita reorientación de la actuación en salvaguarda de los intereses públicos. De hecho, el informe de desistimiento incluye el informe determinante de fecha 21 de febrero de 2024 del Banco Europeo de Inversiones que aconseja el cambio de orientación de la actuación. Por otro lado, el expediente administrativo objeto de la reclamación corresponde al expediente de contratación en relación a la licitación de un contrato de obra, al amparo de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuya documentación se encuentra disponible en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Señalar también que conforme a la nueva organización de esta Dirección General (RD 250/2023, de 4 de abril de 2023) ya no se opera con contratos de supervisión de proyectos restringidos al marco de una determinada demarcación, siendo el criterio de trabajo la disponibilidad técnica y económica de la correspondiente asistencia.

Cualquier información adicional se considera, de acuerdo con el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, información interna del Órgano de Contratación en su toma de decisiones (art. 14. 1. k) de la Ley 19/2013).»

5. El 2 de agosto de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 8 de agosto de 2024 en el que señala que:

«(...) Dar por buenos los argumentos de la dirección al final lo que hace es someter a su arbitrio qué es información pública y qué no. En la resolución de desistimiento se alude a informes, pero no se entregan, se muestra un informe, el del BEI de



manera íntegra pero otros o se omiten o se muestran solo parcialmente. Resulta poco coherente mostrar el informe del BEI al considerarlo información pública (siendo elaborado por una entidad ajena) pero luego ocultar los informes encargados y financiados con presupuesto propio sobre el mismo tema, por no hablar del informe de Geoconsult del que se muestra solo una parte. ¿Debemos entender que la parte del informe no mostrada es documento interno de trabajo pero las páginas que sí se han mostrado son información pública?»

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, entendiéndose 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”.

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>



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 diversa información referida al desistimiento del procedimiento de adjudicación del proyecto de construcción del acceso al Puerto de El Musel desde el enlace de La Peñona ; en particular, los informes que han servido para tomar la decisión de no adjudicar el contrato, así como aclaración sobre los lotes asignados.

El ministerio requerido resolvió inadmitir a trámite la parte relativa a los informes por considerar que se trata de información auxiliar o de apoyo y tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, de acuerdo con el artículo 18.1.b) y e) LTAIBG; y acordó denegar la aclaración sobre los lotes por no tratarse de información pública según el artículo 13 LTAIBG. En las alegaciones presentadas en este procedimiento argumenta el porqué entiende concurrente la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG y añade la invocación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar, en primer lugar, la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG respecto a los informes y estudios que han fundamentado el desistimiento, que permite la inadmisión de 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»*.

En este sentido no es posible desconocer que, por un lado, *«[!]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).



Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«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»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

5. En este caso, el Ministerio justifica la aplicación de la causa de inadmisión invocada en que los informes solicitados han servido *«de apoyo a la toma de decisiones del órgano de contratación, decisión que en este caso se ha manifestado en una resolución administrativa de desistimiento de la contratación, que sí es pública y está en la plataforma de contratación.»* En las alegaciones presentadas en este procedimiento especifica que *se trata de un tema puramente interno y de simple oportunidad operativa*, ya que el cambio de orientación en la actuación (desistimiento) se produce como consecuencia de los informes técnicos realizados durante la licitación de la obra recogidos en el informe de desistimiento suscrito por la Dirección General de Carreteras el 21 de marzo de 2024 que se encuentra a disposición de todos los ciudadanos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Manifiesta, en este sentido, que el Órgano de Contratación ha puesto a disposición del interesado toda la información técnica relevante para la reorientación de la actuación del proyecto en salvaguarda de los intereses públicos, en la que se incluye el informe de desistimiento, el informe emitido por del Banco Europeo de Inversiones de fecha 21 de febrero de 2024 y el expediente de contratación en relación a la



licitación de un contrato de obra, que puede consultar en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

La verificación de la aplicabilidad de la causa de inadmisión invocada no puede desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones respecto de la denegación de acceso a la información relativa al mismo contrato y su desistimiento planteadas por el mismo reclamante. Lo anterior es relevante, en primer lugar, porque si bien en este caso el Ministerio no aporta un enlace directo al Portal de Contratación del Sector Público donde, según se alega, se puede acceder al informe de desistimiento, lo cierto es que el reclamante conoce el acceso pues le ha sido facilitado en otros procedimientos de solicitud de acceso sobre la misma materia.

Sentado lo anterior, resulta cierto que a través del enlace https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=ooXaxz5jPMIPpzdqOdhuWg%3D%3D se puede acceder al Informe justificativo de la decisión de no adjudicar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación en el contrato relativo al acceso al puerto de El Musel desde el enlace de La Peñona por el vial de Jove (Asturias), así como a la resolución de no adjudicación que recoge las conclusiones del informe.

En el mencionado informe, aparte de los antecedentes del proceso de licitación, se expresan las siguientes *razones de interés público* que aconsejan el desistimiento de la adjudicación: (i) las incertidumbres (riesgos) que presenta la actuación y que han sido identificadas por las empresas a que hace referencia el solicitante del acceso y que se resumen en el informe —riesgos geológico-técnicos, riesgos hidrogeológicos, riesgos durante la fase de explotación— y resumen del informe de mayor especialización referido a los riesgos detectados en las unidades de geología y procedencia de materiales, geotecnia del corredor, hidrogeología (adjuntándose como anejo las conclusiones del informe), (ii) los resultados de la estudio de la actuación en fase de licitación, especificándose los aspectos que ahondan en la problemática señalada por los estudios anteriores y los nuevos condicionantes; (iii) la existencia de nuevos desarrollos industriales que afectan a la actuación; (iv) la evaluación de la viabilidad del proyecto por parte del Banco Europeo de Inversiones (cuya recomendación también se adjunta como anejo al informe); (v) la actualización de la demanda de tráfico (detectándose una sobreestimación muy significativa de la previsión del tráfico) y (vi) la posibilidad de incorporación de los objetivos de modalidad sostenible. En definitiva, las conclusiones de dicho informe van acompañadas del informe del BEI, de las conclusiones del estudio de demanda de noviembre de 2023 y de las conclusiones del informe elaborado por Geoconsult.



Atendiendo a la información que se facilita, entiende este Consejo que, efectivamente, el resto de la documentación a la que pretende acceder tiene carácter auxiliar o de apoyo en la toma de la decisión sobre el proyecto y, por tanto, queda justificada la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. Respecto a la cuestión referida adjudicación de los lotes, conviene recordar que el artículo 13 define la información pública como «*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*», por lo que no integran dicha noción las pretensiones consistentes en evidenciar una queja, obtener una concreta actuación material de la Administración o que se proporcione una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra, como aquí ocurre.

En efecto, en este caso, lo que se pretende obtener es la justificación que determinó que se optara por un lote de contratos y no por el que parecía naturalmente diseñado para ello, por lo que no se trata de información pública tal y como se define en el artículo 13 LTAIBG. Se señala, asimismo, que conforme a la nueva organización de la Dirección General de Carreteras del Ministerio ya no se opera con contratos de supervisión de proyectos restringidos al marco de una determinada demarcación, siendo el criterio de trabajo la disponibilidad técnica y económica de la correspondiente asistencia.

7. En conclusión, habiéndose proporcionado la información pública suficiente para conocer cómo se adoptan las decisiones públicas, y resultando de aplicación la causas de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG invocada, procede desestimar la reclamación, sin que sea necesario analizar la invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG o del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG, meramente citados.

III. RESOLUCIÓN

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



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: 2024-1397 Fecha: 03/12/2024

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>