



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00090125

N/REF: 1224/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Ordenes de estudio aprobadas por la Dirección General de Carreteras desde 2015.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1276 Fecha: 11/11/2024

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:

«Quería conocer las ordenes de estudio aprobadas por la Dirección General de Carreteras, a ser posible, desde 2015. Muchas gracias.»

2. Con fecha 16 de mayo el Ministerio acuerda la ampliación del plazo para resolver.

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



3. Mediante resolución de 11 de junio de 2024 el citado Ministerio inadmite la solicitud en los siguientes términos:

«(...) 2º Con fecha 24 de abril 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 16 de mayo 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:

Las órdenes de estudio son documentos internos de trabajo de la Dirección General de Carreteras, conteniendo información de apoyo.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra b) del artículo 18.1 de la Ley 18/2013, de 9 de diciembre, se inadmite el acceso a la información pública cuya solicitud ha quedado identificada en el punto 1 de esta resolución.»

4. Mediante escrito registrado el 7 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:

«El Consejo tiene asentando un criterio interpretativo que ha de ser observado para aplicar la causa de inadmisión invocada. En efecto, según dicho criterio, puede entenderse como información auxiliar o de apoyo las que tengan opiniones personales, tengan la consideración de texto preliminar, sea información preparatoria, comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o informes no preceptivos. Nada de ello encaja con la tramitación y significado de las Ordenes de Estudio.

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



Las órdenes de estudio son emitidas por el la Dirección General de Carreteras especificando la obra que se ha considerado necesario tramitar, fijando un presupuesto y un plazo para ella. Previamente puede haber una solicitud por parte del ingeniero-jefe de la demarcación de Carreteras donde se pretende ejecutar dicha obra, interesando la misma, y puede haber un estudio preliminar dentro de la Dirección General que desemboca en esta resolución con la que, de alguna manera, nace el expediente de obra. Además del presupuesto y plazo de hecho se fija el código que se utilizará en adelante para tramitar dicho expediente de obra.

Es de alguna manera el inicio formal de todo expediente de obra, un reconocimiento de que, de manera preliminar se ha entendido necesario tramitar dicha actuación, por más que luego la Dirección tenga capacidad política y de gestión para decidir que el expediente queda parado. En las licitaciones de obras de carreteras se incorpora, como parte de los pliegos, esta orden de estudio que, queda dicho, tiene un carácter reglado y procedimental. El hecho de que luego dicho expediente se impulse hasta la fase de obra o no, no obsta para que la orden tenga la consideración de nota interna. A este respecto son varias las resoluciones del propio consejo indicando que los informes que forman parte de un expediente deben ser entregados a quien lo solicita haya o no terminado ese expediente en la obra pretendida.»

5. Con fecha 8 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 15 de julio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Las órdenes de estudio que formaliza la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible son documentos internos de trabajo preliminares de la propia Dirección General que permiten establecer las características principales que debe tener el estudio o proyecto de la actuación que se determine.

Estas órdenes de estudio no son resoluciones que sean preceptivas conforme a la legislación o normativa reglamentaria y, por tanto, no surten efectos sobre terceros, por tanto, no es un trámite reglado ni necesario dentro del conjunto de procedimientos administrativos.

Las órdenes de estudio, como documentos preliminares de trabajo interno, que han llegado a materializarse en estudios y proyectos están incluidas como información



adicional dentro de los proyectos a los que se puede acceder a través de la Plataforma de Contratación:

<https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3AperfilContratante&idBp=bbqeQ9uN6YE%3D>

Y como se ha dicho anteriormente, las órdenes de estudio, al no producir efectos sobre terceros ni ser un documento reglado y ser interno de trabajo, la Dirección General de Carreteras ha anulado 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.»

6. El 16 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 25 de julio en el que señala:

«Leídas las alegaciones de ellas se deducen dos cuestiones que, considero, ratifican lo indicando en nuestra anterior exposición. La orden de estudio es el primer documento o informe reglado que inicia el expediente de una actuación, reconociendo la necesidad de la misma y fijando plazos y presupuestos. Posteriormente y como refleja la dirección generan en su respuesta, es potestad de la misma decidir qué expedientes continúan y cuáles no. Es precisamente para conocer mejor esa toma de decisiones por lo cual se solicitó conocer esas órdenes de estudio.

Ha decidido la dirección anular todas las anteriores a determinada fecha, no dejando que sigan adelante esos expedientes que, en su momento, la propia dirección general consideró pertinentes iniciar. Como recordábamos en nuestro anterior escrito, hay abundantes resoluciones del consejo que indican que el hecho de que un expediente no termine no obsta para que los informes o documentos generados durante el mismo no sean facilitados al ciudadano.»

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](#)

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



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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a las órdenes de estudio emitidas por la Dirección General de Carreteras desde 2015.

EL Ministerio inadmite la solicitud por considerar que en ella concurre la causa del artículo 18.1.e) LTAIBG. Posteriormente en fase de alegaciones, reiterando sus argumentos, facilita enlace, a través de la Plataforma de Contratación, a los proyectos en los que las indicadas órdenes de servicio se han materializado en estudios y proyectos en los que figuran como información adicional. Finalmente informa que «*la Dirección General de Carreteras ha anulado 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*».

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>



4. 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».*

5. Centrada la cuestión objeto de debate en los términos reflejados, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, partiendo de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites y de las causas de inadmisión previstas en los artículos 14 y 18 LTAIBG que, en todo caso se aplicarán ponderando los diversos intereses



concurrentes y de forma proporcionada —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

6. Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG (que permite la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes «*[r]eferidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo*»), este Consejo ha precisado en el Criterio Interpretativo 006/2015 que la característica que habilita la aplicación de la misma es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto («*notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos*») un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se señala que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Pero 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 esta misma línea, la Audiencia Nacional ha declarado 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 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

7. En este caso e Ministerio requerido inadmite el acceso afirmando que «*[l]as órdenes de estudio son documentos internos de trabajo de la Dirección General de Carreteras, conteniendo información de apoyo*» y que no constituyen un trámite reglado, No obstante, tal afirmación no cuadra con lo reflejado en la nota de servicio 01/24 de la Subdirección General de Proyectos y Obras, perteneciente a la Dirección General de Carreteras, por la que se establece el procedimiento para la redacción de proyectos



y que, en relación con el contrato de servicios para la asistencia técnica en la redacción de proyectos, establece que será necesaria la realización de un estudio del riesgo de la actuación, redactado al amparo de la vigente OC 5/2023, que configurará la orden de estudio y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) del contrato de servicios, y concretará además el tipo de proyecto necesario (anteproyecto, proyecto de trazado y proyecto de construcción, o una combinación de ellos) y el tipo de supervisión requerida (simplificada, ordinaria, intensiva o extraordinaria); esto es se configura la orden de estudio como un documento preceptivo en dicho procedimiento. Así mismo, con carácter previo a la adjudicación del contrato, la indicada orden señala que el procedimiento se inicia con la petición de orden de estudio (POE), figurando en el paso previo a la licitación del contrato la emisión de dos documentos: la orden de estudio y el pliego de prescripciones técnicas y cláusulas particulares.

En este punto resulta también relevante, y contradice el pretendido carácter de documentación interna y meramente auxiliar de las órdenes de estudio objeto de la petición de acceso, la existencia de procedimientos de contratación cuyo objetivo es precisamente su redacción, como el anunciado en el BOE el 3 de enero de 2023 con el número 169: *«Anuncio de licitación de: Dirección General de Carreteras. Objeto: 30.1065/22-2; AC-517/22 Redacción de propuestas de órdenes de estudio para actuaciones no simples (AC+T+TD) de desarrollo del plan de acción contra el ruido Fase II (PAR2): Demarcación de Carreteras de Madrid. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Next Generation EU. Expediente: 230222828942»*, en el que en la descripción de la licitación figura: *«(...) Redacción de propuestas de órdenes de estudio para actuaciones no simples (AC+T+TD) de desarrollo del plan de acción contra el ruido Fase II (PAR2) (...)»*.

8. Por otra parte, no resulta relevante, ni determinante a los efectos aquí tratados, que las órdenes de estudio no sean resoluciones *«preceptivas conforme a la legislación o normativa reglamentaria»* que no surtan efecto sobre terceros, o que no sean *«un trámite reglado ni necesario»*, lo relevante es el hecho de que su contenido sirve de fundamento técnico y sustento en la formación de la voluntad del órgano, así como el hecho de que en ocasiones como la arriba indicada, pueden incluso ser objeto de contratación, por lo que su conocimiento también sirve a los fines de transparencia en el uso de recursos públicos.
9. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación al no apreciarse a la concurrencia de la causa de inadmisión invocada.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] 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:

- *Ordenes de estudio aprobadas por la Dirección General de Carreteras, a ser posible, desde 2015.*

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

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>