



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00090123

N/REF: 1274/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Estudios de riesgo de anteproyectos y obras de la Dirección General de Carreteras.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1306 Fecha: 14/11/2024

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:

«El 22 de diciembre de 2023 se emitió la Orden Circular 5/2023 sobre procedimiento para la realización de los estudios de riesgo de anteproyectos y obras de la dirección de carreteras. Quería saber qué estudios de riesgo se han realizado desde

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



esa fecha, sobre qué anteproyectos y obras, y disponer de copia de los resultados de los mismos.»

2. Mediante resolución de 14 de junio de 2024 el citado Ministerio inadmitió la solicitud en base a las siguientes consideraciones:

«1º Con fecha 24 de abril de 2024 tuvo entrada en la Unidad de Transparencia del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la solicitud 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, solicitud que quedó registrada con el número 001-090123.

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:

Los estudios de riesgo son documentos internos de trabajo de la Dirección General de Carreteras, por tanto, no se pueden suministrar.

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.»

3. Mediante escrito registrado el 12 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Se inadmite el acceso a los informes, enunciando que son internos, pero sin justificar el motivo. La dirección ha optado por no publicarlos, como parte de sus obligaciones de publicidad activa, pero debe hacer un ejercicio de justificación para limitar aquí el derecho de acceso a la información pública, entendemos.»

4. Con fecha 15 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 26 de julio tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente

«Se mantiene lo resuelto en el expediente 001-090123 en el que se solicitaban todos los estudios de riesgo aprobados por la Dirección General de Carreteras a partir del 22 de diciembre de 2023, 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.

Los estudios del riesgo de las actuaciones constituyen informes internos de carácter puramente técnico que buscan aportar conocimiento al propio organismo gestor para afrontar las incertidumbres que conlleva el proceso de creación de una infraestructura. Estos estudios se encuentran en revisión permanente a lo largo de la redacción de un proyecto y todas las conclusiones alcanzadas se acaban recogiendo en el correspondiente documento final del proyecto constructivo, que se publica durante la fase de licitación de las obras y resulta plenamente accesible para todos los ciudadanos. El procedimiento para redactarlos es objeto de la Orden Circular 2/2023 de la DGC disponible en la sede electrónica del Ministerio y tiene su origen en la Norma UNE ISO 31000:2018.

Entendemos que esta solicitud resulta equivalente a solicitar durante los trabajos de redacción de un proyecto de los estudios técnicos que se encuentran en

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



elaboración e incluso en revisión permanente, tales como el estudio de tráfico, los estudios cartográficos, los estudios de drenaje, los cálculos estructurales, etc., estudios todos ellos que se integran en el proyecto constructivo que se acaba publicando.

En consecuencia, este organismo entiende que la solicitud realizada desborda el objeto de la Ley 19/2013.»

5. El 29 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

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

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>



“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 los estudios de riesgo realizados en la Dirección General de Carreteras desde la publicación de la Orden Circular 5/2023 por la que se establece el procedimiento para su realización.

El Ministerio, tras acordar la ampliación de plazo para resolver, dictó resolución de inadmisión por considerar que lo solicitado es información auxiliar y de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1.b) LTAIBG, sin ulterior argumentación adicional, salvo la mera declaración de que se trata de documentos internos. Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento, profundiza en tal manifestación argumentando que se trata de informes *«de carácter puramente técnico»*, que *«se encuentran en revisión permanente»* y que *«todas las conclusiones alcanzadas se acaban recogiendo en el correspondiente documento final del proyecto constructivo, que se publica durante la fase de licitación de las obras»* y los equipara a otros estudios que también define como auxiliares tales como: *«el estudio de tráfico, los estudios cartográficos, los estudios de drenaje, los cálculos estructurales, etc., estudios todos ellos que se integran en el proyecto constructivo que se acaba publicando»*.

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 el Ministerio requerido si bien inicialmente no justifica suficientemente la inadmisión acordada, limitándose a afirmar que se trata de documentos internos de trabajo, lo cierto es que posteriormente, como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, sí razona debidamente la indicada condición auxiliar explicando que *«constituyen informes internos de carácter puramente técnico que buscan aportar conocimiento al propio organismo gestor para afrontar las incertidumbres que conlleva el proceso de creación de una infraestructura»*. Desde esta perspectiva debe traerse a colación lo recogido en la Orden Circular 5/2023 de la DGC, donde se señala que integrar actuaciones viarias en el territorio, antes, y especialmente ahora, conlleva un gran trabajo de gestión de incertidumbres, por lo que para asumir esta realidad, abordarla y normalizarla se hacen necesarias herramientas que, como los estudios de riesgo, en otros ámbitos de la ingeniería han demostrado su eficacia, motivo por el que se dicta tal Orden, con la intención de dotar a la Dirección General de Carreteras de un procedimiento de estudio del riesgo que permita avanzar hacia una gestión más eficaz e integrada del ciclo de vida de las infraestructuras viarias que son de su competencia.



Según dicha Orden, el estudio del riesgo se ha desarrollado como una herramienta que busca conocer y gestionar la incertidumbre a que se enfrenta una organización, identificando los riesgos, evaluándolos, adoptando un tratamiento y realizando su seguimiento. El objetivo final es la minimización de aquellos riesgos con consecuencias negativas (amenazas) y la maximización de los que tienen consecuencias positivas (oportunidades), en el contexto de una obra pública viaria. Se pretende que el proceso de la gestión del riesgo se integre en la toma de decisiones durante la redacción de un proyecto y la ejecución de una obra de carretera, de forma que se minimicen los efectos adversos (amenazas) y se incrementen los efectos positivos (oportunidades) asociados a la materialización de los riesgos de una actuación, y es por ello que el resultado de tales estudios se recoge tanto en las ordenes de estudio como en los proyectos o anteproyectos de obra, siendo además que se realiza un segundo estudio del riesgo previo a la licitación del contrato, partiendo de las conclusiones del estudio del riesgo anterior o del último que se haya llevado a cabo tras eventuales actualizaciones y dependiendo de la complejidad del anteproyecto o proyecto. Por otro lado, durante la ejecución de la obra, y si resulta necesario tramitar modificaciones contractuales, cada una de ellas implicará la actualización del estudio del riesgo vigente.

Todo ello guarda coherencia con lo indicado por el Ministerio en sus alegaciones - *«[e]stos estudios se encuentran en revisión permanente a lo largo de la redacción de un proyecto y todas las conclusiones alcanzadas se acaban recogiendo en el correspondiente documento final del proyecto constructivo, que se publica durante la fase de licitación de las obras y resulta plenamente accesible para todos los ciudadanos»* - y encaja con el concepto de información auxiliar alegado en la medida en que contienen valoraciones interinas y las conclusiones finales son objeto de publicación.

8. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del 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: 2024-1306 Fecha: 14/11/2024

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>