



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2015/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

Palabras clave: normativa, carreteras, disconformidad, información completa tardía, art. 20.1 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 30 de agosto 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:

«a) La normativa que concreta la forma de garantizar la limitación de accesos a las autovías exigida por los artículos 2.3 de la Ley de Carreteras y 101 y 102 del Reglamento General de Carreteras. En defecto de normativa, se solicita conocer la decisión que se ha adoptado para garantizar dicha limitación de accesos.

b) La normativa que regula el procedimiento y las condiciones del amojonamiento necesario para la delimitación de la zona de dominio público correspondiente a las autovías del Estado, de acuerdo con la obligación del artículo 29.8 de la Ley de Carreteras. En defecto de normativa, se solicita conocer la decisión que se ha adoptado para efectuar tal amojonamiento.

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



c) *La normativa que regula las condiciones técnicas de las vallas que han de limitar el acceso a las autovías y, en concreto, en relación con la A6».*

2. Mediante resolución de 29 de octubre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

«1. Con respecto a la normativa concreta a la forma de garantizar la limitación de accesos a las autovías exigida por los artículos 2.3 de la Ley de Carreteras y 102 del Reglamento General de Carreteras, son de aplicación las siguientes:

-Orden de 16 de diciembre de 1997 por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicio (modificada por la orden de 13 de septiembre de 2001, la orden FOM/1740/2006, la orden FOM/392/2006 y la orden TMA/277/2023)

-Orden FOM/2873/2007 sobre procedimientos complementarios para autorizar nuevos enlaces o modificar los existentes en la Red Carreteras del Estado.

-Orden FOM/273/2016 por la que se aprueba la Norma 3.1-IC Trazado de la Instrucción de Carreteras.

2. No existe normativa específica para la delimitación de los terrenos de titularidad pública de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Los proyectos de construcción de nuevas carreteras incluyen las partidas económicas necesarias para realizar el amojonamiento de los terrenos de titularidad pública, en consonancia con el expediente expropiatorio iniciado con la aprobación definitiva del proyecto de trazado, de manera que se dé cumplimiento a la obligación de delimitar los terrenos de titularidad pública al finalizar su construcción, como prevé el artículo 29.8 de la Ley 37/2015 de Carreteras.

En el caso de carreteras existentes que no cuenten con amojonamiento, se está a lo dispuesto por el artículo 52 "Procedimiento de deslinde" de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, pudiendo iniciarse el procedimiento de deslinde a petición de los colindantes.

3. No existe una normativa específica que regule las condiciones técnicas de los vallados perimetrales de las autovías, al margen de normativa de producto como la serie UNE-EN 10223 que regula alambres de acero y productos de alambre para cerramientos y mallas».

3. Mediante escrito registrado el 16 de noviembre 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 ha recibido respuesta a su solicitud y expone lo siguiente:

«En primer lugar, debe señalarse que la Administración ha procedido a ampliar el plazo de resolución citando el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Sin embargo, tal decisión está ausente de la más mínima motivación que explique la concurrencia de alguno de los supuestos habilitantes (volumen o la complejidad de la información) en el supuesto concreto.

(...)

En relación con la primera pretensión, debe recordarse que la petición es la “normativa que concreta la forma de garantizar la limitación de accesos a las autovías o, en su defecto, la decisión que se ha adoptado para garantizar dicha limitación de accesos”. En la práctica, esto se traduce en qué artículo de qué norma establece que las autovías han de estar valladas o, en caso de no estar establecido en una norma, en qué decisión administrativa se ha establecido.

(...)

Ante dicha primera pretensión, la Administración se ha limitado a indicar ciertas normas:

“-Orden de 16 de diciembre de 1997 por la que se regulan los accesos a las carreteras del Estado, las vías de servicio y la construcción de instalaciones de servicio (modificada por la orden de 13 de septiembre de 2001, la orden FOM/1740/2006, la orden FOM/392/2006 y la orden TMA/277/2023)

-Orden FOM/2873/2007 sobre procedimientos complementarios para autorizar nuevos enlaces o modificar los existentes en la Red Carreteras del Estado.

-Orden FOM/273/2016 por la que se aprueba la Norma 3.1-IC Trazado de la Instrucción de Carreteras.”.

A este respecto, debe señalarse que la primera orden tiene 54 páginas, la segunda 3 páginas y la última 237 páginas. Sin embargo, la Administración no ha especificado que artículos, Anexos, Capítulos o disposiciones concretas regulan o establecen la obligación de cerramiento de las autovías mediante vallado.

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



(...)

Más aún, no puede soslayarse que las normas en cuestión no parecen tener una incidencia directa en la pretensión (norma que establece la obligación de vallado o cerramiento de las autovías), puesto que parecen regular:

- La primera regula los accesos, las vías de servicio y la construcción de instalaciones. Sin embargo, el cerramiento afecta, precisamente, a las autovías en los tramos en los que no hay un acceso, así como en los laterales de las vías de servicio.
- La segunda regula un procedimiento para autorizar nuevos accesos o modificar los existentes, por lo que nada tiene que ver con los cerramientos.
- Finalmente, la última regula los diseños de los trazados, pero no parece regular nada relativo a la limitación de accesos.

En este sentido, en tales normas prácticamente no se contemplan las palabras “cerramiento” o “valla”.

Por tanto, la Administración no solo no ha dado el artículo, precepto o punto en el que se regula la cuestión planteada, sino que ha efectuado una remisión a unas normas genéricas en las que nada parece indicarse al respecto.

En consecuencia, la Administración no ha resuelto la pretensión formulada.

(...)

En relación con la segunda pretensión, debe recordarse que la petición es la “normativa que regula las condiciones técnicas de las vallas que han de limitar el acceso a las autovías y, en concreto, en relación con la A6”.

Por su parte, la Administración ha resuelto indicando que “No existe una normativa específica que regule las condiciones técnicas de los vallados perimetrales de las autovías, al margen de normativa de producto como la serie UNE-EN 10223 que regula alambres de acero y productos de alambre para cerramientos y mallas”.

Dicho sentido no está respondiendo a la pretensión formulada, puesto que no está indicando la altura de la valla, si tiene que estar enterrada unos ciertos centímetros para impedir que los animales pasen fácilmente por debajo, el grosor de los agujeros, cada cuánto han de estar los postes, las adaptaciones a realizar en función de la fauna típica del tramo, etc.



Sin embargo, es obvio que tales elementos han de estar regulados o establecidos en alguna decisión administrativa».

4. Con fecha 18 de noviembre 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 10 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«La Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras en su artículo 36.3 define como "accesos" a las carreteras estatales "las conexiones de éstas con carreteras o cualquier tipo de vía de titularidad distinta a la estatal, o con las vías de servicio de la propia carretera, las conexiones directas con núcleos urbanos y con propiedades colindantes, y, en general cualquier disposición física del terreno que permita la entrada o salida de vehículos a la calzada"»

Por lo tanto, la respuesta emitida en su día hacía referencia a la normativa de "accesos" tal y como se define en la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras y no respondía, ahora resulta obvio, por no emplear el peticionario el término correcto y la falta de contexto, al interés del solicitante acerca de los "vallados perimetrales de las autovías"

(...)

En relación con el vallado o cerramiento que la Dirección General de Carreteras puede instalar en las márgenes, cabe indicar que, este elemento se recoge en los proyectos de construcción de autopistas y autovías (tanto en planos como en pliegos y presupuesto) para tratar de impedir el acceso a la vía, por lugares no autorizados, a las personas y vehículos y reducir el riesgo de que la fauna pueda acceder a calzadas donde circulan vehículos automóviles a gran velocidad. Los proyectos de construcción son aprobados por resolución del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de acuerdo con el procedimiento indicado en el artículo 32 del Reglamento General de Carreteras, siendo esta la decisión administrativa que establece su instalación.

(...)

En lo referente al aspecto formal de ampliación de plazo decir que la Dirección General de Carreteras, tal y como ha expuesto en repetidas ocasiones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, está sufriendo un proceso muy importante de descapitalización de personal que implica una carga muy importante de trabajo del poco personal del que disponemos, por lo que atender todas las solicitudes de la



Ley de Transparencia a tiempo, así como las reclamaciones correspondientes es prácticamente imposible. El personal está soportando una carga tal que está llegando a bajas y problemas de salud importantes».

5. El 12 de diciembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que conste su comparecencia a la notificación.

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, 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#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>



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 acerca de tres cuestiones relacionadas con la limitación de accesos a autovías: a) la normativa referente a la limitación de accesos a las autovías (o, en su defecto, la decisión tomada al respecto), b) la normativa relativa al procedimiento y las condiciones del amojonamiento necesario para la delimitación de la zona de dominio público correspondiente a las autovías del Estado (o, en su defecto, la decisión tomada al respecto) y c) la normativa que regula las condiciones técnicas de las vallas que han de limitar el acceso a las autovías y, en concreto, en relación con la A6.

Tras acordar la ampliación en un mes para resolver, el Ministerio concede el acceso mediante respuesta a cada una de las cuestiones planteadas.

La reclamación interpuesta ante este Consejo cuestiona que el contenido de la resolución constituya realmente una respuesta a sus peticiones primera y tercera, por lo que se ha de proceder al examen de lo argüido en relación con cada una de ellas.

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»*.

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»*.

En este caso, el Ministerio notifica el acuerdo de ampliación de plazo el 30 de septiembre de 2024 sin incluir dicho acuerdo ninguna motivación o justificación de la ampliación de plazo, por lo que resulta improcedente.



La ampliación de plazo para resolver, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo *«(...) 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 y ser objeto de una interpretación restrictiva, 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. Por ello, no resulta ajustada a Derecho una ampliación del plazo basada en el hecho de la disminución de los recursos humanos disponibles, circunstancia esta última que invoca el Ministerio en sus alegaciones.

5. Respecto de la primera de las peticiones de la solicitud sobre *«[l]a normativa que concreta la forma de garantizar la limitación de accesos a las autovías exigida por los artículos 2.3 de la Ley de Carreteras y 101 y 102 del Reglamento General de Carreteras»*, este Consejo considera que, en efecto, tal como señala el órgano requerido en sus alegaciones, la resolución dio respuesta al objeto de la primera petición en los términos planteados en la misma, que no aludían a la cuestión de los vallados perimetrales de las autovías sino a la limitación de accesos, expresando la respuesta dada la normativa reguladora de dicha materia.
6. Respecto de la tercera de las peticiones de la solicitud sobre *«[l]a normativa que regula las condiciones técnicas de las vallas que han de limitar el acceso a las autovías y, en concreto, en relación con la A6»*, el Ministerio se ratifica en la respuesta dada, que indicó que *«[n]o existe una normativa específica que regule las condiciones técnicas de los vallados perimetrales de las autovías, al margen de normativa de producto como la serie UNE-EN 10223 que regula alambres de acero y productos de alambre para cerramientos y mallas»*.

En primer lugar, este Consejo estima que esta explicación da respuesta a la petición, en la medida en que, por un lado, se responde explícitamente a la pretensión referida a la normativa sobre condiciones técnicas de los vallados perimetrales de las autovías, y por otro, se responde implícitamente a la pretensión relativa a la normativa *«en concreto, en relación con la A6»*, dado que esta segunda parte de la petición únicamente tiene sentido a partir de una hipótesis que se aclara que no se produce, como es la de existencia de normativa que regule las condiciones técnicas de los vallados perimetrales de las autovías en general.

No obstante, no se puede dejar de señalar que en aras de una mejor observancia de las exigencias dimanantes del principio de buena administración es exigible una



respuesta expresa y razonada a todas las cuestiones planteadas por quien ejerce el derecho constitucional de acceso a la información pública, es decir, la resolución debió incluir una respuesta expresa sobre la no existencia de normativa específica sobre la carretera A-6, denominada “Autovía del Noroeste”, y las condiciones técnicas de sus vallados perimetrales.

En segundo lugar, se considera por este Consejo que, si bien la resolución de aprobación del proyecto de construcción de una carretera no tiene carácter normativo y la tercera de las peticiones de la solicitud no se refería, como sí lo hacían la primera y la segunda, a que «[e]n defecto de normativa, se solicita conocer la decisión que se ha adoptado», la respuesta del Ministerio podría haber sido completada por el órgano requerido con lo indicado en sus alegaciones sobre que lo relativo al vallado o cerramiento «se recoge en los proyectos de construcción (...) aprobados por resolución del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de acuerdo con el procedimiento indicado en el artículo 32 del Reglamento General de Carreteras, siendo esta la decisión administrativa que establece su instalación». Incluso, cabe añadir, el Ministerio pudo facilitar una relación de las resoluciones ministeriales relativas a los proyectos de construcción de la A-6, o, en caso de no disponer de dicha relación o no poder ser facilitada, indicarlo así expresamente en la resolución, con la motivación correspondiente.

En cualquier caso, considera este Consejo que, a la vista del tenor literal de la solicitud y de las explicaciones que se han añadido durante la tramitación de este procedimiento, se ha proporcionado una respuesta completa a la tercera petición.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto procede su estimación por motivos formales al no haberse respetado el derecho del solicitante a acceder a la totalidad de la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta 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: 2025-0296 Fecha: 14/03/2025

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>