



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Números de expediente: 2588/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ADIF AV/M. DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: estudio de viabilidad técnico-económica, túnel ferroviario (Serrería), art. 13 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, mediante solicitud dada de alta en el portal de transparencia el 1 de octubre de 2025, el reclamante pidió 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:

«PRIMERO. Copia íntegra en formato electrónico del llamado Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia elaborado en 2015, incluidos los anexos.

SEGUNDO. Copia íntegra de todos los informes técnicos sobre la llamada Alternativa 3 por los que en junio de 2024, se afirmó que dicha alternativa implicaría un estrangulamiento de los accesos ferroviarios del Puerto e incrementaría el tráfico de camiones en la V30.

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



TERCERO. Copia íntegra de todos los informes técnicos que motivan el anuncio realizado en abril de 2025 sobre la imposibilidad de abordar este proyecto mientras no estén concluidas las obras del túnel pasante porque se cortarían el Corredor Mediterráneo

CUARTO. Copia de la respuesta facilitada al Ayuntamiento de Valencia (sin anexos) en atención a lo reclamado por el Pleno del Ayuntamiento el 11 de abril de 2025. En caso de inexistencia, hacer constar tal extremo.

QUINTO. Copia de la resolución o acuerdo por el que se levanta la suspensión del contrato que fue acordada el 1 de diciembre de 2021 en el expediente 2019F463O430 (estudio informativo prolongación sur túnel Serrería). En caso de seguir suspendido, hacer constar tal extremo.

SEXTO. Copia con datos personales anonimizados de todos los escritos presentados por GEOCONTROL, S.A., desde febrero de 2024 hasta la fecha de respuesta a la presente solicitud (expediente 2019F463O430). En caso de inexistencia, hacer constar tal extremo.

SÉPTIMO. Copia de todas las certificaciones mensuales (cláusula tercera contrato expediente 2019F463O430) desde febrero de 2024 hasta la fecha de respuesta a la presente solicitud. En caso de inexistencia, hacer constar tal extremo.

OCTAVO. Copia de las peticiones de informes realizadas a otros organismos implicados que han motivado la suspensión del contrato (expediente 2019F463O430) desde febrero de 2024 hasta la fecha de respuesta a la presente solicitud. En caso de inexistencia, hacer constar tal extremo.

NOVENO. Copia de los informes emitidos por otros organismos implicados en relación a la suspensión del contrato (expediente 2019F463O430) desde febrero de 2024 hasta la fecha de respuesta a la presente solicitud. En caso de inexistencia, hacer constar tal extremo.

DÉCIMO. Copia de cualquier documento, informe parcial o avance de resultados emitido por GEOCONTROL SA o los servicios técnicos del Ministerio en cumplimiento de la exigencia incluida en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato (expediente 2019F463O430), relativa al análisis de las afecciones provisionales al tráfico ferroviario y viario durante la ejecución del proyecto. En caso de inexistencia, hacer constar expresamente tal extremo.

UNDÉCIMO. Copia de todos los informes jurídicos o técnicos, si existen, sobre la posibilidad de reanudar o modificar el contrato del expediente 2019F463O430 tras



su suspensión el 30 de noviembre de 2021. En caso de inexistencia, hacer constar expresamente tal extremo.

DUODÉCIMO. Copia de cualquier documento, nota, correo o comunicación que mencione las remisiones realizadas por el Ayuntamiento de Valencia el 11 de septiembre de 2024 (informes del Servicio de Ciclo Integral del Agua, Movilidad y Urbanismo), o que acredite la recepción de los mismos.

DECIMOTERCERO. Copia de todos los informes, comunicaciones internas, notas o documentos elaborados por cualquier departamento del Ministerio de Transportes (y entes dependientes como ADIF o ADIF ALTA VELOCIDAD) desde enero de 2024 hasta la fecha de respuesta, en relación con el expediente 2019F463O430, o con el proyecto de prolongación del túnel de Serrería en general y que no se han solicitado en los puntos anteriores. En caso de inexistencia, hacer constar expresamente tal extremo.

DECIMOCUARTO. Copia de todos los informes, comunicaciones internas, notas o documentos recibidos desde otros Ministerios (incluido Presidencia) en cualquier departamento del Ministerio de Transportes (y entes dependientes como ADIF o ADIF ALTA VELOCIDAD) desde enero de 2024 hasta la fecha de respuesta, en relación con el expediente 2019F463O430, o con el proyecto de prolongación del túnel de Serrería en general y que no se han solicitado en los puntos anteriores. En caso de inexistencia, hacer constar expresamente tal extremo».

El Ministerio duplica el expediente entre la Dirección General del Sector Ferroviario (DGSF) y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias Alta Velocidad (en adelante ADIF), en función de las competencias que a cada uno le corresponden.

2. Mediante resolución de fecha 3 de noviembre de 2025, ADIF, que asume la respuesta del punto 1 de la solicitud, acuerda la inadmisión al amparo del artículo 18.1.a) y b) LTAIBG, con fundamento en la siguiente argumentación:

«Antes de entrar en el fondo del asunto, cabe aclarar que un estudio de viabilidad técnica y económica constituye una herramienta de planificación estratégica que permite valorar preliminarmente la conveniencia de acometer una determinada actuación pública. Por tanto, su naturaleza es eminentemente interna, preliminar y orientativa, y su elaboración obedece al propósito de proporcionar elementos iniciales de juicio y análisis que permitan al órgano competente valorar la posible conveniencia de un proyecto, es decir, avalar la rentabilidad socioeconómica de una actuación.



En este contexto, se deja constancia de que no se trata de un documento que forme parte de un procedimiento administrativo reglado, ni genera efectos jurídicos vinculantes por sí mismo, sino que sirve como base para decidir si resulta oportuno continuar con el desarrollo del proyecto mediante la elaboración de un posterior estudio informativo.

Desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública, regulado en la Ley 19/2013, este tipo de documentos preliminares no se encuadran en el concepto de “información pública” definido en su artículo 13, en tanto no han sido elaborados ni adquiridos en el ejercicio de funciones administrativas con efectos jurídicos externos. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido en su criterio interpretativo CI/006/2015 que la información de carácter preparatorio, auxiliar o de apoyo, como notas, borradores, opiniones o estudios internos, pueden ser objeto de inadmisión conforme al artículo 18.1.b) de la Ley (...)

En el caso concreto del estudio de viabilidad técnica y económica, su función es meramente exploratoria, orientada a analizar la factibilidad técnica, económica y operativa de una posible actuación. Por tanto, no constituye una decisión administrativa ni un acto que determine derechos u obligaciones, pudiendo ser su contenido modificado o descartado. En este sentido, su divulgación no está amparada por el derecho de acceso, al tratarse de un documento que forma parte de la fase preparatoria, un evento muy inicial de la actividad administrativa, sobre el que no recae obligación legal de publicación ni de puesta a disposición de terceros.

(...) desde ADIF se concluye que el estudio de viabilidad técnica y económica solicitado reviste la condición de documentación auxiliar o de apoyo, al tratarse de un documento de carácter secundario, sin efectos jurídicos frente a terceros, y carente de relevancia tanto en el establecimiento, desarrollo y configuración del plan de obra pública como en su decisión final, conforme a lo establecido en la Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, pues la ejecución de infraestructuras públicas se articula a través de fases técnicas sucesivas (estudio informativo, anteproyecto, proyecto básico y proyecto de ejecución) siendo en esta última donde se definen con precisión las características generales de la actuación mediante la adopción y justificación de soluciones concretas y siendo, como ya se ha expuesto, el Estudio de viabilidad un paso previo, incluso, al Estudio informativo. Se puede afirmar, por tanto, que en el Estudio de viabilidad técnica y económica se expresan las ideas que desarrollan el encargo de modo elemental y esquemático, mediante croquis o dibujos, a escala o sin ella. Incluyendo, además, la recogida de información, el



planteamiento del programa técnico de necesidades y una estimación orientativa de coste económico. En este sentido, se entiende que el objeto de la solicitud de información es un documento preparatorio que, atendiendo a la fase en la que actualmente se encuentra el proyecto, no permite el conocimiento del proceso de toma de decisiones ni la rendición de cuentas por la actuación pública, objetivos de la Ley 19/2013. Una actuación que, por otro lado, quedará definida en el Proyecto Básico que finalmente se elabore y que permitirá conocer y controlar las decisiones que se adopten con relación al proyecto de obra pública por el que se interesa el solicitante.

Debe tenerse en cuenta, como ya se ha expuesto, que la decisión de acometer una obra pública no se adopta, en ningún caso, sobre la base exclusiva del estudio de viabilidad, sino que requiere la elaboración y aprobación posterior, entre otros, de un estudio informativo, conforme a lo previsto en la legislación sectorial aplicable. Este estudio informativo, a diferencia del de viabilidad, sí forma parte de un procedimiento administrativo formal, está sujeto a exposición pública y evaluación ambiental, y constituye el instrumento técnico-jurídico que permite seleccionar la alternativa más adecuada para el desarrollo del proyecto. No obstante, cabe mencionar que dicho Estudio informativo, aún no ha sido finalizado ni sometido a los trámites legalmente exigidos, siendo que la solicitud sobre el propio Estudio informativo para la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia (Expediente 2019F463O430), licitado por el MITMS, objeto de inadmisión, por referirse a información que está en curso de elaboración, conforme al artículo 18.1.a) Ley 19/2013.

Finalmente, se debe concluir la respuesta argumentando que, la decisión de continuar con el desarrollo del proyecto corresponde exclusivamente al Ministerio competente, en ejercicio de su potestad de planificación, y no puede condicionarse por la divulgación de documentos de naturaleza interna, preliminar y orientativa, que carecen de naturaleza administrativa definitiva o vinculante».

3. Mediante escrito registrado el 3 de noviembre de 2025, completado por otro de fecha 6 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#), en relación con la resolución dictada por ADIF, en la que pone de manifiesto, de forma resumida, lo siguiente:

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



«El estudio de viabilidad fue objeto de un contrato administrativo reglado.

El fundamento esencial de la inadmisión -que el documento “no forma parte de un procedimiento administrativo reglado”- es fácticamente falso. El “Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería” fue el objeto del contrato tramitado por ADIF Alta Velocidad bajo el expediente 3.14/06800.0122, licitación publicada en el BOE de 21 de abril de 2014 por un valor de 441.787,50 euros, y ejecutado conforme a la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS 3/2011, vigente en ese momento).

Dicho contrato se formalizó con una empresa adjudicataria, se ejecutó y se pagó con fondos públicos. Por tanto:

- Existe expediente administrativo completo (pliegos, adjudicación, ejecución, recepción y facturación).
- El estudio constituye el resultado contractual, no una nota o borrador interno.
- Su existencia y custodia derivan del ejercicio de competencias públicas de planificación ferroviaria. Esta realidad impide calificar el estudio como “documento auxiliar o de apoyo”. Un documento elaborado por encargo contractual no es un instrumento interno, sino una prestación administrativa incorporada al expediente reglado del contrato público. Página 2 de 5 3.

Información pública conforme al artículo 13 de la Ley 19/2013

(...)

El estudio de viabilidad cumple todos esos requisitos:

- Obra en poder de ADIF.
- Fue elaborado por encargo del propio ente público, dentro de sus funciones de planificación ferroviaria.
- Supuso gasto público y adjudicación formal, por lo que constituye un contenido administrativo finalizado y financiado con fondos públicos. Su exclusión del derecho de acceso supone una interpretación restrictiva y contraria al artículo 105.b) CE, que garantiza el acceso a los archivos y registros administrativos.

(...) Inaplicabilidad del artículo 18.1.a) y 18.1.b) de la Ley 19/2013 El estudio fue finalizado en 2015 (hace más de 10 años) y pagado conforme a las certificaciones



contractuales. No existe elaboración pendiente ni tramitación activa, por lo que la causa de inadmisión del art. 18.1.a) resulta manifiestamente improcedente.

El apartado b) del artículo 18.1 permite inadmitir solicitudes relativas a “información auxiliar o de apoyo”, pero esta excepción solo comprende borradores no finalizados, notas internas o documentos de trabajo sin trascendencia propia. El hecho de que un documento se elabore en fases iniciales o sirva de base para decisiones posteriores no lo priva de su carácter de información pública. Por tanto, el estudio de viabilidad no puede considerarse documento auxiliar; es el producto final contratado y pagado, con existencia jurídica plena dentro de un expediente reglado.

Por otra parte, ADIF ni tan siquiera invoca los apartados “j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial” o “k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” del artículo 14.1 de la Ley 19/2013. De hecho se deduce con claridad que la resolución impugnada adolece de una motivación fundada y resulta contraria a derecho, pues el estudio de viabilidad ni tan siquiera es considerado confidencial por parte de ADIF.

Utilización pública del estudio por el propio Ministerio El Ministerio de Transportes ha hecho referencia expresa en medios de comunicación a las conclusiones del estudio de viabilidad, utilizándolo como fundamento de decisiones políticas y técnicas (...). Tal uso público y externo refuerza su condición de documento público con efectos reales, no de material interno reservado. A mayor abundamiento, tal y como reconoce ADIF de forma contradictoria en su resolución, por un lado, indica que el estudio de viabilidad no tenía por qué generar ningún compromiso o actuación posterior, pero al mismo tiempo reconoce que dicho estudio de viabilidad sirvió para licitar y adjudicar posteriormente el contrato del “estudio informativo para la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia” (expediente: 2019F463O430)».

4. Con fecha 6 de noviembre de 2025, 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 28 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de ADIF en el que se reitera lo manifestado en la resolución dictada respecto a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, manifestando que se trata de un « estudio que no genera efectos jurídicos vinculantes por sí mismo y que se encarga en un momento muy preliminar del proyecto, siendo su función meramente exploratoria, orientada a analizar la factibilidad técnica,



económica y operativa de una posible actuación, pudiendo ser su contenido modificado o, incluso, descartado», añadiéndose lo siguiente:

«(...) en este caso concreto, el estudio de viabilidad técnica y económica relativo a la prolongación sur del túnel de Serrería, elaborado en 2015, se considera obsoleto debido a las numerosas modificaciones normativas producidas desde su redacción, lo que provoca que el documento carezca de valor técnico. Concretamente, el estudio no se ajusta al contenido exigido por la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, para los estudios de viabilidad, requisitos incorporados tras la reforma legislativa de diciembre de 2022, al carecer del análisis coste-beneficio, elemento esencial para la toma de decisiones desde la perspectiva socioeconómica».

5. El 1 de diciembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 2 de diciembre de 2025 en el que señala, de forma resumida:

«(...) se solicita copia íntegra de un estudio emitido en 2015, no un instrumento vivo de revisión, ni un mero documento preparatorio destinado a volcarse en un documento final futuro (...)

(...) un estudio técnico-económico sobre viabilidad de una gran infraestructura, elaborado por un ente público, no puede vaciarse de control ciudadano mediante una etiqueta (“auxiliar”) cuando es precisamente un documento idóneo para fiscalizar la racionalidad del gasto y de la planificación pública.

(...) el “Estudio de Viabilidad técnico-económica” fue objeto de un contrato tramitado en el expediente 3.14/06800.0122, con licitación publicada en el BOE y precio, lo que acredita su inserción en un procedimiento administrativo reglado de contratación y su condición de resultado contractual

(...) El derecho de acceso recae sobre documentos existentes que obran en poder del sujeto obligado. La “vigencia” o “valor técnico” puede debatirse en el plano político/técnico, pero no extingue el derecho de acceso, que precisamente permite contrastar y fiscalizar la calidad de los fundamentos técnicos que han acompañado (o pudieron acompañar) una actuación pública.

(...) Un estudio de viabilidad técnico-económica sobre una infraestructura estratégica es, por definición, un documento con relevancia pública para conocer cómo se analizó (o se pretendió analizar) la actuación.»



6. El 2 de diciembre de 2026 se presentó en el portal de la Transparencia nueva solicitud de información del interesado, relacionada con la que es objeto de esta resolución, que ha dado lugar a la incoación del expediente de reclamación 58/2026.

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, a los efectos que aquí interesa (punto

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>



primero), se pide copia del «*Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia, elaborado en 2015, incluidos los anexos*».

ADIF dictó resolución en la que acuerda la inadmisión al entender aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.a) y b) LTAIBG. En este sentido, razona la entidad reclamada que el estudio no ha sido finalizado ni sometido a los trámites legalmente exigidos, por lo que se puede considerar que está en curso de elaboración y, además, que tiene carácter auxiliar, ya que su función es meramente exploratoria.

4. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado ya sobre la controversia relativa al acceso al resto de puntos que integraban la solicitud de acceso inicial (sobre los que resolvió el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible) en la resolución R CTBG 359/2026, de 26 de marzo, estimando parcialmente la reclamación interpuesta e instando al Ministerio a facilitar la información pretendida en los puntos 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 de la citada solicitud —transcrita en el antecedente primero de esta resolución— al entender que la respuesta genérica ofrecida —que «*no se ha generado ninguna documentación nueva del expediente que poder aportar por parte de esta Dirección General. El expediente sigue suspendido desde el 30 de noviembre de 2021*»— no resulta conforme al derecho de acceso a la información pública.

Realizada esta precisión, y por lo que concierne a la concreta petición de obtener copia del estudio de viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia elaborado en 2015, incluidos los anexos, cuya denegación por parte de ADIF constituye el objeto de esta reclamación, no puede desconocerse que, de lo aportado por las partes, se deduce que este estudio fue objeto de un contrato tramitado mediante un expediente del que se aporta su referencia numérica (3.14/06800.0122), la fecha en que se publicó su licitación en el BOE y su cuantía económica, finalizado en el año 2015. En ningún momento ADIF niega la existencia de dicho contrato ni la existencia del estudio, que fue el resultado de la ejecución de un contrato con cargo a financiación pública. Se concluye de lo anterior que la entidad está en posesión del documento solicitado —lo que en ningún momento se niega—, y que constituye información pública de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 LTAIBG.

5. Respecto a las causas de inadmisión invocadas en la resolución dictada —artículo 18.1.a) y b) LTAIBG—, debe abordarse su análisis partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la



información pública, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)]

6. Partiendo de esa premisa y por lo que se refiere al artículo 18.1.a) LTAIBG —que permite inadmitir las solicitudes de acceso referidas a una información que esté *en curso de elaboración* o de *publicación general*— este Consejo considera que su aplicación es improcedente dado que el estudio fue finalizado en 2015 —con independencia de que se considere, o no, válido— y abonado el encargo conforme a las correspondientes certificaciones contractuales. Se trata de un documento terminado, con independencia del uso que se haya dado al mismo o de que partes de este documento puedan ser utilizadas en el futuro.

Conviene recordar en este punto que, según doctrina reiterada de esta Autoridad Administrativa Independiente, *«(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general»*.

De lo anterior se desprende que no es lo mismo la información que se encuentra en elaboración y que, por ello, no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta —circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo—, con las diversas fases y documentos de un expediente en tramitación, sin que sea dable aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG a todos y cada uno de los documentos que integran dicho expediente inconcluso. En definitiva, no debe confundirse *expediente en tramitación* o en desarrollo con *información en elaboración*; por lo que nada impide el reconocimiento del derecho de acceso a aquellos documentos terminados o perfeccionados que formen parte de un expediente inconcluso (salvo que concurra algún límite legal).

7. Tampoco se considera aplicable la causa de inadmisión a la que se hace mención en el artículo 18.1.b) LTAIBG, referida a *«información que tenga carácter auxiliar o de*



apoyo», puesto que una interpretación restrictiva de esta causa de inadmisión supone limitarla a aquella información que pueda ser calificada como borradores no finalizados, notas internas o documentos de trabajo que no tengan ninguna trascendencia o incidencia en la decisión adoptada. En este caso, el hecho de que este estudio se encargase al inicio de un procedimiento que todavía no ha finalizado (por encontrarse suspendido) y que su contenido no se adecúe, según alega ADIF, al contenido exigido por la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario para los estudios de viabilidad, de acuerdo con los requisitos incorporados tras la reforma legislativa llevada a cabo en el año 2022 (en particular, respecto del análisis coste-beneficio), deviniendo obsoleto, no supone su conversión automática en información auxiliar, en la medida en que, en su momento, sí tuvo un carácter decisivo en cuanto a la fijación de posibilidades y de viabilidad de diferentes alternativas. A lo anterior se añade, debe reiterarse, que dicho estudio de viabilidad es el resultado de un encargo a una entidad externa de la Administración, objeto de un procedimiento de contratación pública.

8. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, no habiéndose invocado por parte de ADIF ninguna otra causa de inadmisión, ni límite de acceso a esta información, procede la estimación de la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución dictada, en fecha 3 de noviembre de 2025, por ADIF AV/M. DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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

- *Copia íntegra en formato electrónico del llamado Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia elaborado en 2015, incluidos los anexos.*

TERCERO: INSTAR al ADIF AV/M. 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: 2026-0376 Fecha: 30/03/2026

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>