



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 58/2026

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ADIF/ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

Sentido de la resolución: Desestimatoria

Palabras clave: Información que acredite la obsolescencia del Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería (Valencia), artículo 13 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 2 de diciembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO, 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, relacionada con la respuesta dada por ADIF a una previa solicitud de acceso formulada por aquél, que culminó con la Resolución del Consejo R CTBG [...] (Exp.2588/2025):

«PRIMERO. Copia de todo informe, nota interna, comunicación, correo electrónico oficial, acta de reunión, instrucción o documento equivalente (con datos personales anonimizados) en el que ADIF, ADIF Alta Velocidad, la Dirección General del Sector Ferroviario o cualquier unidad del MITMS haya evaluado, calificado o descrito el Estudio de Viabilidad técnico-económica (2015) como "obsoleto", "sin valor técnico", "no ajustado" al contenido exigido por la Ley 38-2015 tras la reforma de 2022, o expresiones equivalentes.

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



SEGUNDO. Copia de cualquier informe jurídico (o nota jurídica interna) emitido por servicios jurídicos del MITMSADIF (incluida Abogacía del Estado cuando actúe como órgano consultivo) relativo a:

- el alcance de la reforma de diciembre de 2022 en materia de requisitos de estudios de viabilidad, y-o*
- la aplicabilidad de tales requisitos a documentos redactados con anterioridad (como el estudio 2015), y-o*
- las consecuencias administrativas de considerar un estudio “obsoleto” por cambios normativos.*

TERCERO. Copia de cualquier instrucción, informe, circular, guía, criterio técnico, directriz interna, nota de servicio, procedimiento operativo o documento equivalente aprobado o utilizado por MITMS-ADIF-ADIF AV desde diciembre de 2022 hasta la fecha, relativo a:

- el alcance de la reforma de diciembre de 2022 en materia de requisitos de estudios de viabilidad, y-o*
- la aplicabilidad de tales requisitos a documentos redactados con anterioridad (como el estudio 2015), y-o*
- las consecuencias administrativas de considerar un estudio “obsoleto” por cambios normativos.*

CUARTO. Copia de cualquier documento en el que se determine o proponga la consecuencia administrativa de la supuesta obsolescencia del estudio de viabilidad técnico-económica de 2015 (Número de expediente ADIF: 3.14 06800.0122) (por ejemplo: necesidad de actualizarlo, encargar uno nuevo, no usarlo como antecedente, o sustituirlo por el Estudio Informativo), incluyendo órgano-unidad proponente, fecha y destinatarios.

QUINTO. Copia de todos los documentos (memoria justificativa, informe de necesidad, propuesta de contratación, encargo a medio propio, expediente de contratación menor, encargo interno, etc.) tramitado desde diciembre de 2022 para realizar un análisis coste-beneficio asociado a la prolongación sur del túnel de Serrería, o actualizar-rehacer el estudio de viabilidad de referencia, aunque finalmente no se haya ejecutado.



SEXO. Copia de cualquier comunicación interna o interorgánica (MITMS DGSF-ADIF-ADIF AV), informe, nota, correo, acta o minuta desde diciembre de 2022 donde:

-se mencione la reforma legislativa y-o

-la exigencia de análisis coste-beneficio, se valoren sus efectos sobre el proyecto de Serrería, o

- se conecte con decisiones de mantener la suspensión, no reanudar, modificar alcance, replantear alternativas o condicionar la reanudación del expediente 2019F463O430 de la Dirección General Del Sector Ferroviario.

SÉPTIMO. En caso de que la reforma legislativa no haya influido en la suspensión-paralización, se solicita certificación expresa de que no existe documentación que relacione reforma 2022-Análisis coste-beneficio obsolescencia con la suspensión del expediente 2019F463O430 de la Dirección General Del Sector Ferroviario».

2. Mediante resolución de 29 de diciembre de 2025 ADIF señala que:

«Que, en relación con la presente solicitud de información, derivada de la anterior identificada con el código 00001-00108975, (...) se comunica al solicitante que el estudio de viabilidad elaborado por ADIF en 2015 no está siendo utilizado en el desarrollo del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria undécima de la Ley del Sector Ferroviario, dado que la licitación para la redacción del estudio informativo es anterior a la última modificación de la citada norma (2022).

En consecuencia, se acredita que el estudio mencionado únicamente ostenta carácter auxiliar o de apoyo, careciendo de incidencia efectiva en el proyecto al no haber sido, ni siquiera, empleado en su tramitación. En lo que respecta al documento CI/006/2015, se trata de un informe no preceptivo que no ha sido incorporado como fundamento de una decisión administrativa definitiva.

En síntesis, dicho estudio no ha tenido relevancia en el desarrollo del procedimiento, ni en la conformación de la voluntad del órgano competente (Ministerio) a la hora de trabajar sobre el estudio informativo.

Con respecto del expediente concreto, estudiadas todas las cuestiones planteadas por el solicitante, procede su inadmisión por las razones jurídicas que se expondrán a continuación. (...), el elemento determinante para que la información pueda ser solicitada es que se encuentre disponible para el organismo o entidad destinataria de la petición, por haber sido generada u obtenida en el ejercicio de sus funciones.



En esta misma línea, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha avalado la inadmisión de solicitudes que no se refieren a información pública, como recoge la Resolución R/0276/2018, en la que se afirma [la reproduce]

A mayor abundamiento, el solicitante requiere que esta entidad emita diversos informes jurídicos sobre el alcance de una determinada reforma legislativa, la aplicabilidad de ciertos requisitos a documentos elaborados con anterioridad y las consecuencias jurídicas derivadas, así como comunicaciones internas y las razones de la suspensión de un proyecto concreto. En definitiva, se solicita la emisión de aclaraciones o interpretaciones sobre cuestiones jurídicas o doctrinales que no guardan relación con el objeto de la Ley de Transparencia, cuyo ámbito se limita al acceso a información pública (...) (artículo 13 LTAIBG).

Como ha reiterado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (...) no tienen cabida en la noción de información pública aquellas solicitudes orientadas a obtener una justificación específica de las razones por las que se adoptó una actuación determinada, ni las que pretenden que la Administración emita valoraciones políticas o responda a críticas o juicios subjetivos sobre su actuación, con independencia de su acierto. Asimismo, solicitudes como la presente, cuya finalidad es recabar respuestas a consultas concretas, jurídicas o de otra naturaleza, para confirmar o refutar hipótesis, quedan fuera del ámbito objetivo del derecho de acceso, al no referirse a contenidos o documentos preexistentes, sino exigir la elaboración ex novo de información específica.

(...) Resolución R/0418/2018, de 4 de septiembre de 2018: [reproduce su contenido]

Por consiguiente, (...) no resulta posible entregar la documentación solicitada, tanto por su falta de disponibilidad como por no tener la consideración de información pública, dado que se trata de una actuación material no amparada por el marco normativo regulador de la transparencia. Por cuanto antecede, se RESUELVE: Inadmitir la petición de acceso a la información solicitada, al amparo del artículo 13 de la Ley de 19/2013».

3. Mediante escrito registrado el 2 de enero de 2026, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que aborda, de forma resumida, los siguientes puntos:

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



1. Improcedencia de la “inadmisión por el artículo 13”: el art. 13 define el objeto, no es causa tasada de inadmisión. La solicitud no pide elaborar informes “ad hoc”, lo que se pide es copia de documentos preexistentes.
2. Incoherencia y falta de motivación: ADIF afirma una tesis compleja (“obsolescencia” + DT 11ª + “no se utiliza”) sin aportar soporte documental y, a la vez, inadmite por inexistencia.
3. Incorrecta interpretación y uso de la Disposición Transitoria 11ª: “no preceptivo” no equivale a “no utilizado”, ni puede borrar el marco contractual ya ejecutado.
4. Contradicción con el PPTP 2019: si el pliego ordena partir del análisis 2015, negar su uso exige acreditar un apartamiento documentado.

Por todo lo expuesto, solicitaba al CTBG que:

«(...) 2. Estime la reclamación y declare improcedente la inadmisión acordada por ADIF en el exp. 00001-00111571, por incorrecta utilización del artículo 13 y por insuficiencia/incoherencia de motivación.

3. En consecuencia, requiera a ADIF (y, en su caso, al MITMS/DGSF en el ámbito de sus competencias) para que:

o a) Realice una búsqueda diligente de los documentos solicitados (...) relativos a la supuesta “obsolescencia” del estudio 2015, a los requisitos post-reforma 2022 y a la eventual conexión con el mantenimiento de la suspensión del exp. 2019F4630430, y

o b) Facilite copia de toda la documentación localizada, con anonimización de datos personales si procede.

4. Subsidiariamente, (...), ordene la emisión de una certificación expresa de inexistencia individualizada sobre cada uno de los puntos, (...)

5. Tenga por especialmente relevante, a efectos de valorar la verosimilitud y coherencia de la resolución impugnada, que:

o el PPTP 2019 ordena partir del análisis del estudio 2015;

o el contrato del Estudio Informativo estaba ejecutado aproximadamente al 76% antes de su suspensión;

o y la DT 11ª no equivale a una regla de “no utilización”, sino solo de “no preceptividad”».



4. Con fecha 7 de enero de 2026, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida 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 9 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que manifiesta, en resumen, lo siguiente:

«(...) esta entidad interpreta que el interés del solicitante se circunscribe exclusivamente a verificar la existencia de documentos que acrediten, de manera formal, la eventual obsolescencia del Estudio de viabilidad técnico-económica relativo a la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia; y, en este sentido, resulta necesario precisar nuevamente que la posible pérdida de vigencia técnica de dicho estudio no condiciona ni interrumpe la continuidad del procedimiento administrativo en curso, ya que, conforme a lo previsto en la Disposición Transitoria undécima de la Ley del Sector Ferroviario, la licitación para la redacción del correspondiente estudio informativo se llevó a cabo con anterioridad a la última modificación normativa aprobada en 2022, razón por la cual la tramitación del estudio informativo no queda afectada por la antigüedad del estudio de viabilidad que se solicita, fechado en 2015.

(...) el estudio requerido carece en la actualidad de cualquier proyección pública efectiva, en la medida en que ni se está utilizando operativamente el estudio de viabilidad elaborado en 2015 ni se encuentra en marcha la redacción de uno nuevo; por ello, y conforme al criterio interpretativo 006/2015 del Consejo (...) dicho documento debe considerarse de carácter auxiliar o de apoyo, al tratarse de un informe no preceptivo que no ha sido incorporado como elemento de motivación de una decisión final ni ha intervenido en la formación de la voluntad administrativa. En consecuencia, la utilidad que su eventual entrega pudiera ofrecer al solicitante es inexistente, dado que no ha servido como base para que el órgano competente (DGSF) adopte decisión alguna, motivo por el cual ni siquiera alcanza la condición de documento preparatorio en los términos previstos por la normativa aplicable, máxime cuando, desde su elaboración en 2015, se han sucedido diversas modificaciones de la normativa sectorial que permiten concluir razonablemente la pérdida de vigencia práctica de dicho estudio de viabilidad por incorporarse nuevos requisitos como el actual “análisis coste- beneficio” del artículo 5.3 párrafo tercero de la LSF. No resulta necesario, en consecuencia, elaborar un informe específico destinado a declarar la desactualización del estudio de 2015 (...).»

5. El 9 de febrero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose contestación en esa misma fecha, el 9 de febrero de 2025, en el que manifiesta lo siguiente:



- «I. (...) 1. La solicitud de acceso que da lugar al presente expediente no tiene por objeto la obtención de copia del Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería en la ciudad de Valencia (2015).
2. El objeto de la solicitud es el acceso a documentación administrativa preexistente [reproduce su contenido] (...)
4. La resolución de inadmisión de 2 de enero de 2026 se fundamenta exclusivamente en el artículo 13 de la Ley 19/2013, como si no existiera información pública accesible.
5. El artículo 13 no constituye una causa autónoma de inadmisión, sino una norma definitoria del concepto de información pública. Su aplicación exige una búsqueda diligente previa y, en su caso, una certificación expresa de inexistencia, que no se ha producido. (...)
- la resolución impugnada no invoca el artículo 18.1.b), (...)
9. La invocación del artículo 18.1.b) en vía de alegaciones constituye una introducción ex post de un nuevo motivo de inadmisión, vulnerando el deber de motivación, el principio de congruencia y el derecho de defensa.
- (...) 11. ADIF sostiene que no existe ningún documento que evalúe, declare o determine la obsolescencia del estudio de 2015 ni su no utilización.
12. Esta afirmación carece de verosimilitud administrativa, pues:
- el PPTP del contrato 2019F4630430 obliga expresamente a partir del análisis del estudio de viabilidad de 2015,
 - el contrato fue ejecutado aproximadamente al 76 % antes de su suspensión el 30-11-2021,
 - y ADIF dice que no dictó instrucción, orden ni modificación del PPTP.
- (...)V. CONTRADICCIÓN CON LA POSICIÓN DE ADIF EN EL EXPEDIENTE CTBG 2588/2025
15. En el expediente CTBG 2588/2025, ADIF sostiene una tesis administrativa compleja según la cual el estudio de 2015:
- no se utilizó,
 - no influyó en la contratación del Estudio Informativo,
 - y carece de incidencia efectiva.
16. Sostener esa posición exige necesariamente la existencia de actuaciones administrativas documentadas que la respalden.
17. Sin embargo, en el presente expediente CTBG 58/2026, ADIF niega la existencia de cualquier documentación relacionada con esa misma tesis, lo que resulta lógicamente incompatible.
18. La invocación extemporánea del artículo 18.1.b) confirma, además, que sí existen documentos, aunque se pretenda calificarlos como auxiliares.
- VI. CONSECUENCIA JURÍDICA



19. De todo lo anterior se desprende que:

- la inadmisión por el artículo 13 es improcedente,
- la invocación del artículo 18.1.b) es extemporánea e incongruente,
- y la inexistencia documental alegada no resulta creíble ni está acreditada.(...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

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 <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>



3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución.

Conviene aclarar, como cuestión previa, dada la interrelación de asuntos, que la información solicitada en esta reclamación, está relacionada con una resolución previa de ADIF que denegó el acceso al Estudio de Viabilidad técnico-económica de la prolongación sur del túnel de Serrería (Valencia) solicitado —ex artículos 18.1.a) y b) LTAIBG— calificando el mismo de obsoleto, y cuya denegación dio lugar a la reclamación 2588/2025, estimada por este Consejo en la resolución R CTBG 376/2026, de 30 de marzo al verificar la no concurrencia de las precitadas causas de inadmisión.

En la presente, el interesado solicita que se le facilite la documentación/informes jurídicos que determinen la declaración de «obsoleto», «sin valor técnico» y «no ajustado» del referido Estudio de Viabilidad técnico-económica (2015) en relación con el contenido exigido por la Ley 38/2015 (y respecto a la reforma de diciembre de 2022) en materia de requisitos de estudios de viabilidad-análisis coste-beneficio. Según consta en el expediente, ADIF dictó resolución expresa en plazo acordando la inadmisión de esta solicitud -ex artículo 13 LAIBG, al considerar que la contestación requería *«la elaboración expresa de un informe o respuesta aclaratoria inexistente en el momento de la solicitud»* y porque su finalidad era recabar una respuesta a una consulta jurídica concreta dirigida a que el reclamante pudiera confirmar o refutar una hipótesis, sin relación con el objeto de la LTAIBG. Junto a ello, añadió que el referido estudio de viabilidad técnico-económica 2015 ostentaba el carácter de información auxiliar o de apoyo.

Disconforme con la respuesta recibida el interesado interpuso reclamación ante el Consejo señalando la improcedencia en la aplicación del artículo 13 LTAIBG al no recoger una causa tasada de inadmisión, así como falta de motivación de la decisión.

En fase de alegaciones ADIF ratificó la innecesaridad de elaborar un informe que justificara el carácter obsoleto del referido estudio de viabilidad técnico-económica, ratificando el carácter auxiliar o de apoyo de éste. Durante el trámite de audiencia el interesado se ratificó en esencia en los términos de su reclamación.

4. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede aclarar que, sin perjuicio de la verificación por este Consejo del carácter no auxiliar o de apoyo del meritado Estudio de Viabilidad técnico-económica —según la resolución estimatoria R CTBG 376/2026 citada—, concierne específicamente a esta reclamación la verificación de si procede la denegación de la información solicitada -ex artículo 13 LTAIBG- en los términos acordados por la resolución impugnada.



En tal sentido resulta necesario volver a recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, conforme se establece en el artículo 13 LTAIBG antes reproducido, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, de esta configuración legal se deriva que no tengan cabida en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG aquellas solicitudes de información que pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra. Tampoco entra dentro del contenido del derecho reconocido en la ley que la Administración conteste a una valoración política de determinadas actuaciones o dé respuesta a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes y entidades públicas, con independencia de su mayor o menor acierto.

Finalmente no tienen cabida en el ámbito objetivo del derecho de acceso a la información pública, aquellas pretensiones, como las aquí formuladas, cuya finalidad es recabar respuestas a consultas (jurídicas o de otra naturaleza) dirigidas a confirmar o rechazar determinadas hipótesis —a saber, en este caso, el carácter de obsoleto o no del estudio de viabilidad técnico-económica, y, en su caso, la certificación expresa de su inexistencia— las cuales, no versan sobre contenidos o documentos preexistentes, sino que requieran de la creación de información específica para ser atendidas.

Además, debe reiterarse que el acceso al mencionado estudio ha sido reconocido por este Consejo en la R CTBG 376/2026 por considerar que *«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»*.



5. En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto, procede la desestimación de esta reclamación en todos los puntos, por versar sobre cuestiones que no cabe subsumir en la noción legal de información pública, ex artículo 13 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución de ADIF/ 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](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

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>