



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 31/03/2023  
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-070365

**N/REF:** R/0774/2022; 100-007311 [Expte. 1105-2023]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

**Información solicitada:** Titulaciones habilitantes para determinados ámbitos de la arquitectura y la ingeniería

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

R CTBG

Número: 2023-0222 Fecha: 31/03/2023

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 3 de julio de 2022 el reclamante solicitó al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«1.-Listado de titulaciones académicas y profesionales habilitantes que actualmente tienen acceso a la actividad de proyecto y dirección de obra de edificaciones y de sus instalaciones fijas, así como el alcance de la intervención en el proceso edificatorio de cada una de ellas y la disposición legal que los habilita explícitamente, de acuerdo con la LOE vigente.»*

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

*2.-Razones imperiosas de interés general que justifican la reserva a estas titulaciones y la consiguiente exclusión de otros técnicos titulados con competencias concurrentes, con indicación expresa de la norma y su rango, que justifica, además, la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación de la reserva, así como que no existe otro medio menos restrictivo por el que se consiga el mismo fin de protección.*

*3.-Información sobre el alcance de la intervención del título universitario oficial de Ingeniero en Automática y Electrónica Industrial, aprobado por RD 1400/1992 atendiendo a sus competencias específicas y especialidad, bien como título habilitado o bien como técnico titulado del ámbito de la ingeniería, dado que la LOE permite la intervención de otros técnicos titulados del ámbito de la arquitectura o de la ingeniería, suscribiendo los trabajos por ellos realizados, bajo la coordinación del proyectista principal, en caso de no ser considerada habilitante».*

2. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana dictó resolución con fecha 23 de agosto de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*«(...) 3º.- De acuerdo con la letra c) 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 que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*De conformidad con lo señalado en el criterio 7/2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión “puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.*

*Según recuerda el propio Consejo en sus resoluciones, los Tribunales de Justicia han abordado esta cuestión en diferentes procedimientos, entre los que destaca la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº6 de Madrid, donde se razona: “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios,*

*información que antes no tenía”. Y también la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, donde se señala: “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”.*

*4º.- Una vez analizada la solicitud de (...) se considera que la misma (excepto lo señalado en el párrafo siguiente) incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, toda vez que no resulta posible proporcionar la información solicitada sin un laborioso proceso de elaboración. Esta Dirección General no puede emitir un pronunciamiento u opinión del Departamento sobre aspectos que el solicitante considera controvertidos y necesitados de aclaración o justificación. A este respecto, procede recordar cómo la Resolución 858/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, estimó procedente la causa de reelaboración alegada por la Administración, en la medida en que la identificación de la información correspondiente a la “categoría” señalada por el solicitante “no sería posible de acuerdo a los criterios de archivo de la información y, en consecuencia, las posibilidades de búsqueda, de las que dispone” la Administración, y en la medida en que “la concesión del acceso requerido implicaría la revisión individualizada de los informes elaborados”.*

*Respecto a la solicitud del listado, se informa lo siguiente. Dado que hasta el momento los técnicos competentes para suscribir el certificado de eficiencia energética son los técnicos que estén en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de cualquiera de los proyectos de edificación o para la dirección de las obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la LOE, la solicitud del listado de titulaciones habilitantes es una consulta habitual. El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico son los dos ministerios proponentes del Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación energética de edificios. Por ello ambos Ministerios han participado en la elaboración y acordado el contenido de las preguntas frecuentes para facilitar la aplicación de*

*los textos legales. Es por ello por lo que la siguiente respuesta ya ha sido elaborada y es pública, no siendo objeto de reelaboración.*

*25. ¿Quiénes son los técnicos competentes para certificar?*

*Será considerado como técnico competente, según se establece en el Real Decreto 390/2021, el técnico que esté en posesión de cualquiera de las titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de cualquiera de los proyectos de edificación o para la dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, o para la suscripción de certificados de eficiencia energética. Asimismo, se consideran competentes los técnicos que estén en posesión de alguna titulación universitaria que cuente con la habilitación para el ejercicio de las profesiones reguladas descritas en este apartado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Se incorpora un listado NO EXHAUSTIVO de los técnicos competentes para suscribir el certificado de eficiencia energética en los edificios.*

*Arquitectos*

*Arquitectos técnicos o aparejadores*

*Ingeniero Aeronáutico*

*Ingeniero Agrónomo*

*Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos*

*Ingeniero Industrial*

*Ingeniero de Minas*

*Ingeniero de Montes*

*Ingeniero Naval y Oceánico*

*Ingeniero de Telecomunicación*

*Ingeniero Técnico Aeronáutico*

*Ingeniero Técnico Agrícola*

*Ingeniero Técnico Forestal*

*Ingeniero Técnico Industrial*

*Ingeniero Técnico de Minas*

*Ingeniero Técnico Naval*

*Ingeniero Técnico de Obras Públicas*

*Ingeniero Técnico Telecomunicación*

*Ingeniero Técnico Topógrafo*

*Ingeniero Químico*

*En caso de duda sobre cualquier otra titulación se ha de realizar la consulta con el Ministerio de Universidades. También se puede consultar la lista oficial con el Catálogo de los Títulos Universitarios Oficiales en el Anexo del Real Decreto 1954/1994, de 30 de septiembre, sobre homologación de títulos a los del Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales, creado por el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre. A los efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser considerado técnico competente, se aceptarán los documentos procedentes de otro Estado miembro de los que se desprenda que se cumplen tales requisitos, en los términos previstos en el artículo 17.2 de la 11 Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Por otro lado, en el plazo de dieciocho meses desde la entrada en vigor del presente real decreto se llevará a cabo una modificación del mismo para adecuar la figura del técnico competente a un modelo basado en los conocimientos y las cualificaciones profesionales necesarias para la elaboración de los certificados de eficiencia energética.*

*En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución».*

3. Mediante escrito registrado el 27 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

---

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

*«El Ministerio inadmite facilitar toda la información solicitada que se concreta en: 1. Conocer las titulaciones profesionales y habilitantes para la intervención en el proceso edificatorio y de sus instalaciones fijas. 2. Conocer las razones imperiosas que justifican la reserva y 3. Conocer el alcance de una titulación oficial concreta.*

*Para este ciudadano resulta claro, y por eso solicito juicio del CTBG, que la información solicitada debe existir sin necesidad de reelaboración y además es información de relevancia jurídica que debe estar disponible.*

*El Ministerio indica que admite parcialmente la solicitud, pero no es cierto, de hecho se facilita información no solicitada referente a la certificación energética de edificios y al listado de agentes cuando la información que se solicita se refiere el proyecto y dirección de obra de edificaciones y/o sus instalaciones fijas, de acuerdo con el artículo 10, en el que se permite la intervención de diversos profesionales de la ingeniería y la arquitectura.*

*Es práctica habitual de los Ministerios "tirarse la pelota" unos a otros, y resulta imposible para la ciudadanía determinar las bases jurídicas de sus decisiones y de determinadas restricciones a la libertades básicas».*

4. Con fecha 31 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 13 de septiembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*«La justificación de este departamento ministerial de admisión parcial se basó, entre otras, en la inexistencia del listado que solicita el ciudadano y la imposibilidad material de elaborarlo o encargarlo en medio plazo. La diversidad de titulaciones de ingenieros y arquitectos que regula la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación supone un grado de seguimiento de las nuevas titulaciones y sus regímenes que supondría una colaboración con el Ministerio de Universidades permanente, con la consiguiente redistribución de tareas para poder encargarse de manera estructural esta función, con una atribución de personal y competencias correspondientes.*

*Por tanto, entiende este centro directivo que la inexistencia de la información solicitada y la dispersión normativa de las titulaciones (con cambios normativos en periodos de tiempo cortos) hacen difícil un seguimiento y, por consiguiente, monitorización del listado de titulaciones profesionales. Por todo ello, es inviable suministrar la información demandada».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> 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. 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 sobre las titulaciones que permiten ejercer determinadas actividades en el ámbito de la arquitectura y la ingeniería (actividad de proyecto y dirección de obras de edificaciones e instalaciones fijas) y su alcance; así como las razones que justifican la reserva de la realización de determinadas actividades a concretas titulaciones e información sobre

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

el alcance de la intervención del título universitario oficial de Ingeniero en Automática y Electrónica Industrial atendiendo a sus competencias específicas y especialidad.

El Ministerio requerido dictó resolución en la que afirma conceder el acceso a la primera parte de la información, facilitando información y listado sobre los técnicos competentes para certificar la eficiencia energética (información de la que dispone por haberla elaborado para su publicación junto con el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) e inadmite a trámite las cuestiones relativas a las razones que justifican la reserva a determinadas titulaciones con exclusión de otras, con indicación de norma y rango, y la relativa al alcance de la titulación de ingeniería en automática y electrónica industrial, por considerar que implicaría un proceso de reelaboración en los términos establecidos en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, cuestiona el reclamante la parcial información que se le ha facilitado en la medida en que no se refiere a la actividad de proyecto y dirección de obra de edificaciones y de sus instalaciones fijas, que era lo que solicitaba, sino a la certificación energética de edificios y al listado de agentes habilitados. No puede obviarse, no obstante, que de la concreta respuesta del Ministerio a esta primera parte de la solicitud se desprende que facilita la información de la que dispone y que se encuentra íntimamente relacionada con la requerida, aludiendo en todo caso a lo establecido en la Ley de Ordenación de la Edificación.

Por lo tanto, se ha facilitado la información disponible y se justifica la inadmisión de la solicitud en todo aquello no aportado (listado concreto y los dos últimos puntos de la solicitud de elaboración) en el hecho de que facilitar la información requerida supondría un *laborioso proceso de elaboración*, añadiendo que *no puede emitir un pronunciamiento u opinión del Departamento sobre aspectos que el solicitante considera controvertidos y necesitados de aclaración o justificación*.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*».

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el

derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. En particular, en lo que aquí interesa, señala que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»* —jurisprudencia reiterada en SSTs de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

La jurisprudencia parte de la premisa de que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realiza el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. La aplicación de los criterios expuestos a este caso, teniendo en cuenta la justificación ofrecida por el órgano requerido, conduce a la desestimación de la reclamación, ya

que, en primer lugar, y por lo que respecta al listado de titulaciones para ejercer determinada actividad, el propio Ministerio pone de manifiesto que ha facilitado aquello de lo que dispone (que ha elaborado conjuntamente con otro Ministerio para facilitar la interpretación de los textos legales de aplicación), aludiendo a la sucesiva actualización de normativa de titulación de la que no necesariamente tiene constancia al ser materia competencia del Ministerio de Universidades. Ello requeriría, dada la dispersión normativa en las titulaciones de ingeniería y arquitectura requeriría, de la elaboración listados *ad hoc* en colaboración permanente con el Ministerio de Universidades. En definitiva, con independencia de que pudiera resultar más que conveniente desde el punto de vista de la buena administración y de la seguridad en el tráfico jurídico que los departamentos implicados elaboren y mantengan actualizada la relación de titulaciones habilitantes para ejercer las actividades de referencia, es evidente que, en el momento actual, se trata de información que se encuentra dispersa y que requeriría de una expresa elaboración para dar respuesta al recurrente.

Por otro lado, respecto de la solicitud de información concerniente a *las razones imperiosas de interés general que justifican la reserva a favor de determinadas titulaciones* de algunas actividades y el alcance de una determinada titulación, asiste la razón al Ministerio cuando pone de relieve que no puede pronunciarse o emitir opiniones sobre los aspectos que el reclamante considera *controvertidos y necesitados de aclaración o justificación*. En este punto, en efecto, lo que se está solicitando es la emisión de un informe *ad hoc* que contenga una interpretación jurídica de las normas vigentes en una materia que, además, resulta controvertida como evidencia la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada en relación al alcance de tales titulaciones y la cuestión de si las reservas competenciales de actividad resultan compatibles con las exigencias de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado —por ejemplo, SSTS de 14 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1034) o de 18 de enero de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:73)—.

7. En consecuencia, la reclamación debe ser desestimada al considerar razonable la justificación y aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

### 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, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA de fecha 23 de agosto de 2022.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0222 Fecha: 31/03/2023

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>