



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2110/2026

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: ENAIRE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: retribuciones por grupos profesionales, art. 18.1.c) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de mayo de 2026 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 (n.º expediente AC2000000731937):

«Que se facilite información relativa a las retribuciones medias anuales del personal de ENAIRE correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024. En concreto, se solicita:

Las retribuciones medias brutas anuales por categoría profesional o grupo profesional existente en ENAIRE durante dichos ejercicios. Que dichas retribuciones incluyan todos los conceptos salariales y extrasalariales efectivamente percibidos, incluyendo, en su caso:– salario base,– complementos,– productividad,– pluses,– antigüedad,– pagas extraordinarias,– gratificaciones,– variables,– horas

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



extraordinarias,– dietas o indemnizaciones sujetas a tributación,– y cualquier otro concepto retributivo.

Que la información se facilite desglosada por:

- categoría profesional o grupo profesional,*
- y año (2022, 2023 y 2024).*

Que se indique también:

- número de trabajadores incluidos en cada categoría o grupo,*
- y retribución mediana.*

La presente solicitud se refiere exclusivamente a información estadística y agregada, sin solicitud de datos personales individualizados».

2. Mediante resolución de 9 de junio de 2026, ENAIRE responde lo siguiente:

«(...)TERCERO.- La solicitud formulada por el interesado, relativa a las retribuciones medias anuales del personal de ENAIRE correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024, con el nivel de concreción que se solicita (...) debe ser objeto de inadmisión conforme al artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que dice que:

“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

[...]

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.”

La jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración ha sido acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

“Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos

R CTBG
Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 16



que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico."

Por tanto, si bien es cierto que para el Consejo de Transparencia el hecho de que la información solicitada se caracterice por su volumen y complejidad no es motivo suficiente para la observancia del motivo de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, lo realmente determinante en este caso es la necesidad de recurrir, para obtener la información, a una multiplicidad de registros informáticos diferentes.

Dicha inadmisión se fundamenta en la necesidad de una acción previa de reelaboración de la información solicitada, que excede el acceso directo a datos preexistentes y exige una labor técnica compleja de extracción, clasificación, sistematización y análisis de información dispersa en distintos sistemas no integrados. Dicha labor no es simple y directa y requiere una actividad de interpretación y análisis técnico.

"El derecho de acceso no comprende la obligación de crear información inexistente ni reconstruirla. Corresponde a la Administración acreditar la búsqueda razonable y la inexistencia del documento."

En este contexto, la información solicitada no se corresponde con un cuadro o explotación existente en los sistemas de información de ENAIRE, sino que exige la construcción ad hoc de un conjunto de datos mediante la integración, depuración y tratamiento estadístico de información individualizada.

Desde el punto de vista estructural, la dificultad deriva en primer lugar de la propia configuración de la clasificación profesional. ENAIRE opera con dos marcos convencionales diferenciados (Convenio de empresas del grupo Aena y Convenio de controladores de tránsito aéreo), cada uno con una arquitectura propia. En el caso del convenio de empresas del grupo Aena, la clasificación incluye 93 ocupaciones base, que a su vez se combinan con niveles profesionales (A-F), agrupaciones salariales (G1-G11) y grados de experiencia (junior, medio, experimentado), generando cientos de combinaciones retributivas. A ello se añade el colectivo de controladores, cuya estructura incorpora grupos de dependencia (ocho), puestos específicos y múltiples complementos asociados (nivel profesional, residencia, complementos personales, etc.), generando cientos de combinaciones retributivas adicionales.

R CTBG
Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 16



La solicitud no se refiere a magnitudes normativas (como tablas salariales), sino a retribuciones efectivamente percibidas. Esto obliga a operar a nivel de microdato. Para cada trabajador y para cada ejercicio sería necesario reconstruir la retribución anual íntegra agregando todos los conceptos retributivos existentes en nómina (salario base, complementos, productividad, variables, horas extraordinarias, dietas sujetas a tributación, regularizaciones, etc.).

Adicionalmente, la imputación de cada trabajador a una categoría no es trivial en términos históricos. A lo largo de un mismo ejercicio pueden producirse cambios de ocupación, nivel, grupo o situación laboral (promociones, movilidad funcional, altas y bajas, modificaciones de jornada). Por ello, la asignación de la retribución anual a una única categoría exige definir criterios de imputación (por ejemplo, predominio temporal, prorrateo, exclusión de periodos parciales, etc.), lo cual no está predeterminado en los sistemas y requiere decisiones metodológicas específicas.

La propia solicitud presenta ambigüedad técnica en la variable de clasificación ("categoría profesional o grupo profesional"), dado que en el entorno de ENAIRE no existe una única dimensión agregadora inequívoca. Coexisten ocupaciones, niveles, agrupaciones salariales, puestos funcionales y, en el caso de controladores, combinaciones de puesto y dependencia. La elección de una u otra dimensión o de una combinación de ellas implica construir una taxonomía analítica que no está definida ni estandarizada en los sistemas corporativos.

Desde el punto de vista estadístico, la solicitud no se limita a agregaciones simples, sino que requiere el cálculo de medias y, medianas. El cálculo de medianas exige disponer del conjunto completo de observaciones individuales dentro de cada categoría, ordenar los valores y determinar el valor central, lo que supone un tratamiento estadístico adicional para cada una de las agrupaciones. Considerando la existencia de varios cientos de categorías potenciales y tres ejercicios completos, el volumen de operaciones es elevado. Además, la heterogeneidad de situaciones laborales (trabajadores a tiempo parcial, contratos temporales, incorporaciones o ceses dentro del año, etc.) obliga a definir criterios de normalización (por ejemplo, equivalentes a tiempo completo o exclusiones), no especificados en la solicitud, que condicionan de forma significativa los resultados.

En términos operativos, la obtención de la información implicaría, para cada uno de los ejercicios solicitados, la extracción de todos los registros individuales de la plantilla, la consolidación de la retribución anual por trabajador, la reconstrucción de su situación profesional a lo largo del ejercicio, la definición y aplicación de una taxonomía de clasificación no preexistente, la asignación a varios cientos de

R CTBG

Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 16



categorías, y el cálculo de indicadores estadísticos (media, mediana, efectivos), seguido de un proceso de validación de coherencia. Este conjunto de operaciones constituye un proceso de tratamiento de datos complejo, intensivo en recursos y no equiparable a una mera consulta o extracción de información ya elaborada.

En consecuencia, la información solicitada no está disponible en los términos requeridos y su obtención exige una elaboración específica mediante la integración de fuentes, la construcción de criterios de clasificación y la aplicación de técnicas estadísticas, lo que implica la construcción de un producto informativo no existente.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en particular la Sentencia núm. 454/2021, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256), ha establecido que el carácter complejo de una solicitud puede derivarse de la necesidad de tratar información pública dispersa y diseminada, que exige una labor previa de reelaboración consistente en recabar, ordenar, clasificar, sistematizar y, en su caso, divulgar dicha información. Por tanto, el proceso actualmente vigente presenta una elevada carga operativa de carácter manual y una fuerte dependencia de sistemas no integrados, lo que dificulta la explotación eficiente de los datos y justifica el carácter complejo del procedimiento. Esta complejidad se ve acentuada por la necesidad de tratar información pública que se encuentra dispersa y diseminada en distintos soportes informáticos, lo que obliga a realizar una labor secuencial de recopilación, clasificación, sistematización y posterior análisis.

Conforme a lo expuesto con anterioridad, resulta patente que la actividad no se limita a una mera consulta de datos disponibles, sino que requiere una reelaboración sustancial de la información, en la medida en que esta no se encuentra centralizada ni completamente accesible desde un único sistema informático.

Por cuanto antecede, se RESUELVE:

Inadmitir a trámite la solicitud de información pública concurriendo la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013».

3. Mediante escrito registrado el 9 de junio 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 pone de manifiesto que ...

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



«(...) La resolución recurrida identifica la supuesta reelaboración con la necesidad de realizar operaciones de extracción, agrupación y cálculo estadístico sobre datos ya existentes. Sin embargo, la doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y la jurisprudencia han señalado reiteradamente que la mera agregación, explotación estadística, ordenación o tratamiento ordinario de datos existentes no constituye por sí misma una causa suficiente de inadmisión. La circunstancia de que la información solicitada se encuentre almacenada en diferentes sistemas o registros tampoco determina automáticamente la concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

(...) Esta parte no solicitó un desglose individualizado de nóminas ni una reconstrucción detallada de cada concepto retributivo por trabajador. Tampoco solicitó información nominativa. Lo solicitado fue exclusivamente una estadística agregada consistente en retribuciones medias anuales por categoría o grupo profesional.

(...) La propia resolución reconoce implícitamente que ENAIRE dispone de los datos retributivos y de clasificación profesional de sus trabajadores. En consecuencia, no se trata de crear información inexistente, sino de obtener una explotación estadística de datos ya disponibles. La circunstancia de que dicha explotación requiera operaciones informáticas o estadísticas no convierte automáticamente la solicitud en inadmisibile.

(...) Incluso en el supuesto de que el Consejo considerase excesivamente amplio algún aspecto concreto de la solicitud, la Administración no ha justificado por qué resulta imposible facilitar la información en el grado de agregación o detalle efectivamente disponible en sus sistemas. La inadmisión total constituye la medida más restrictiva posible para el ejercicio del derecho de acceso y no consta que se haya valorado ninguna alternativa menos limitativa (...).

4. Con fecha 29 de junio de 2026, 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 16 de julio de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) La reclamación parte de la premisa de que lo solicitado sería una mera agregación, explotación estadística, ordenación o tratamiento ordinario de datos existentes.

R CTBG

Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 16



Sin embargo, la solicitud no se refería a tablas salariales, importes normativos, datos presupuestarios o información ya publicada, sino a las retribuciones brutas anuales efectivamente percibidas por el personal de ENAIRE durante tres ejercicios completos, con inclusión de todos los conceptos retributivos y extrasalariales que, en su caso, hubieran sido abonados.

Esta diferencia es esencial. No es lo mismo facilitar una tabla salarial vigente que reconstruir lo efectivamente percibido por cada trabajador durante tres ejercicios, integrar esa información con su situación profesional, clasificarla conforme a categorías o grupos y calcular posteriormente medias, medianas y efectivos.

La información solicitada tampoco se corresponde con una explotación ya existente en los sistemas corporativos de ENAIRE. No existe una tabla, informe, cuadro o base estadística previamente elaborada que recoja, para los años 2022, 2023 y 2024, las retribuciones medias y medianas efectivamente percibidas por todos los trabajadores, desglosadas por categoría profesional o grupo profesional, con inclusión de todos los conceptos salariales y extrasalariales abonados y con indicación del número de trabajadores incluidos en cada grupo.

(...)

La agregación estadística sería, en su caso, el resultado final de un proceso previo de reconstrucción, clasificación, depuración y cálculo, pero no el punto de partida de una información ya disponible.

(...)

ENAIRE no inadmitió la solicitud porque se pidieran datos personales, ni porque se hubiera solicitado la entrega de nóminas individuales. Lo que se indicó es que, para poder obtener la información agregada interesada, sería imprescindible reconstruir previamente la retribución anual efectivamente percibida por cada trabajador y asignarla después a una determinada categoría, grupo profesional o dimensión equivalente.

(...)

El hecho de que el solicitante no pidiera nombres, nóminas individualizadas o datos personales no altera esta conclusión.

(...)

No existe una forma de responder a lo pedido a menos que se construya ad hoc. Antes de realizar cualquier cálculo habría que definir, entre otros extremos, qué debe entenderse por “categoría profesional o grupo profesional” a efectos de la



respuesta, pues existen en la Entidad y para cada uno de los dos convenios de aplicación múltiples formas de categorización, qué conceptos retributivos deben incorporarse, cómo se tratan los cambios de situación profesional durante el ejercicio, cómo se computan las jornadas parciales, altas, bajas, promociones, movilidad funcional o cambios de ocupación, y si los importes deben reflejar exclusivamente lo efectivamente percibido o si deben aplicarse criterios de homogeneización.

Por tanto, no estamos ante una simple consulta o explotación estadística ordinaria, sino ante la necesidad de construir previamente un criterio metodológico completo, aplicarlo a datos individuales de tres ejercicios y validar después los resultados obtenidos.

Ese trabajo previo de diseño del modelo, definición de criterios, extracción de datos, cruce de información y comprobación posterior es precisamente lo que determina que la solicitud requiera una acción previa de reelaboración.

(...) En este caso, la información solicitada no puede obtenerse mediante una mera consulta o extracción directa. Su elaboración exigiría, al menos:

- diseñar previamente un modelo de explotación específico para esta solicitud;*
- definir los criterios funcionales y técnicos de cálculo;*
- determinar qué debe entenderse por categoría profesional o grupo profesional;*
- extraer información retributiva correspondiente a tres ejercicios;*
- identificar y consolidar todos los conceptos salariales y extrasalariales efectivamente abonados;*
- reconstruir la retribución anual individual de cada trabajador;*
- cruzar esa información con la situación profesional existente en cada ejercicio;*
- resolver los cambios de categoría, grupo, jornada o situación laboral;*
- tratar un volumen elevado de combinaciones profesionales derivadas de 93 ocupaciones base, niveles A-F, agrupaciones salariales G1-G11, grados de experiencia y, en el colectivo de controladores, ocho grupos de dependencia, puestos específicos y complementos asociados;*
- definir una clasificación homogénea aplicable a colectivos profesionales distintos;*



- calcular medias, medianas y efectivos por año y grupo;
- validar la coherencia de los resultados obtenidos.

(...)

La inadmisión acordada por ENAIRE no se basa, por tanto, en la mera complejidad o volumen de la información, sino en la necesidad de realizar una actividad previa de diseño, integración, depuración, clasificación, sistematización y cálculo que no está predefinida en los sistemas corporativos.

En este caso, la solicitud desborda la proporcionalidad que debe regir el procedimiento de acceso a la información pública. No se pide simplemente acceder a una información existente, sino que se pretende que ENAIRE construya desde cero una explotación compleja, referida a tres ejercicios, a dos colectivos profesionales, a múltiples combinaciones profesionales y a todos los conceptos efectivamente percibidos por las personas trabajadoras.

Tampoco existe una explotación alternativa, con menor nivel de detalle, que permita facilitar la información solicitada sin realizar previamente las operaciones descritas. La dificultad no deriva únicamente del grado de desglose pedido, sino de que la información sobre retribuciones efectivamente percibidas, medias, medianas y efectivos por categoría o grupo profesional no se encuentra previamente construida en los sistemas de ENAIRE.

(...) El hecho de que el solicitante no pidiera nombres, nóminas individualizadas o datos personales no altera la conclusión alcanzada. Lo relevante es que, para poder ofrecer la información agregada solicitada, sería imprescindible tratar previamente datos individuales, reconstruir retribuciones efectivamente percibidas, definir criterios de clasificación, diseñar un modelo de explotación específico y realizar cálculos estadísticos complejos (...).

5. El 16 de julio de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 17 de julio de 2026 en el que señala:

«(...) Mi solicitud nunca tuvo por objeto obtener nóminas individuales, retribuciones nominativas ni información personal de los trabajadores. Desde el primer momento se solicitó exclusivamente información estadística y agregada, consistente en las retribuciones medias anuales por categoría o grupo profesional correspondientes a los ejercicios 2022, 2023 y 2024.



Por tanto, el objeto de la solicitud continúa siendo exactamente el mismo y no puede transformarse en una solicitud de reconstrucción de expedientes individuales simplemente porque el organismo decida describir internamente el proceso mediante el cual obtendría la información.

Toda explotación estadística parte necesariamente de datos individuales. Ello no convierte automáticamente cualquier solicitud de información agregada en una solicitud de reelaboración.

Las alegaciones se limitan a afirmar, de forma genérica, que la información habría de obtenerse a partir de diversos registros informáticos y mediante operaciones de clasificación y cálculo.

Sin embargo, no se aporta ninguna explicación técnica que permita concluir que dichas operaciones excedan del tratamiento ordinario de la información.

(...)

La gestión presupuestaria, la negociación colectiva, la auditoría, el control interno, el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad retributiva, la elaboración de informes económicos y las obligaciones de información a distintos órganos públicos exigen necesariamente la explotación periódica de información retributiva.

Sin necesidad de afirmar que exista exactamente el informe solicitado, resulta difícil sostener que una entidad de tales dimensiones carezca por completo de herramientas para explotar estadísticamente la información salarial existente.

(...)

Las alegaciones de ENAIRE tampoco explican por qué no podría facilitar, al menos:

las retribuciones medias por grupo profesional;

el número de efectivos;

o cualquier otra parte de la información disponible.

La resolución impugnada optó directamente por inadmitir toda la solicitud sin valorar alternativas menos restrictivas».

R CTBG

Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 10 de 16



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](#), la Presidenta 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, 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 se pide el acceso a información sobre las retribuciones percibidas por las distintas categorías de empleados de ENAIRE.

El Ministerio requerido fundamenta la resolución de inadmisión dictada por ENAIRE en la concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, manifestando que la obtención de los datos desagregados sobre retribuciones medias y medianas efectivamente percibidas por categoría profesional durante los ejercicios 2022, 2023

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>



y 2024 exigiría un proceso técnico complejo de extracción, cruce, depuración y tratamiento estadístico sobre microdatos individuales dispersos en sistemas no integrados, lo que a su juicio excede de una consulta ordinaria y requiere la creación ad hoc de un producto informativo inexistente.

Por su parte, el reclamante sostiene que su solicitud se refiere exclusivamente a información estadística y agregada que no exige datos personales ni la reconstrucción de expedientes individuales, argumentando que la mera realización de operaciones informáticas, consultas a bases de datos o tratamientos estadísticos ordinarios sobre datos que ya obran en poder de la Administración no constituye un supuesto legítimo de reelaboración.

4. Sentado lo anterior, procede verificar si las razones expuestas por ENAIRE evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *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 (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar 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.

Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye 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, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de *reelaboración de la información pública*.

5. Planteado el objeto de la controversia en los términos expuestos, resulta oportuno acudir a los Criterios Interpretativos actualizados por esta Presidencia en fecha 17 de junio de 2026, específicamente al Criterio Interpretativo 4/2026, relativo a las

R CTBG

Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 16



causas de inadmisión de solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c) de la LTAIBG).

Conforme establece el citado Criterio 4/2026, la acción previa en que se concreta la «reelaboración» implica realizar un tratamiento de la información que comprende, de manera ordinaria, desarrollar una operación o conjunto de operaciones sobre información pública, ya sea por procedimientos automatizados o manuales. No obstante, dicho criterio delimita con precisión que el tipo de reelaboración básica, general u ordinaria no integra la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, la cual, por la severa consecuencia que anuda —la privación del ejercicio de un derecho—, debe ser objeto de una interpretación restrictiva.

En esta línea, el Consejo ha fijado como regla general que la mera explotación estadística, la agregación, suma de datos o el tratamiento informático habitual mediante consultas a bases de datos preexistentes no constituyen por sí mismos una acción de reelaboración impeditiva, siempre que el sujeto obligado disponga de la información de base y de los medios técnicos comunes para procesarla. En el presente caso, ENAIRE admite expresamente disponer de los datos relativos a los conceptos retributivos efectivamente abonados a su personal, así como de las variables relativas a la clasificación profesional de su plantilla. El hecho de que esta información deba ser procesada informáticamente para obtener valores agregados (medias y medianas) por categorías y años no puede asimilarse a la "creación de información inexistente", sino al tratamiento ordinario de los datos que obran en sus sistemas para el cumplimiento de sus fines de gestión de personal, auditoría y control retributivo.

6. Sentado lo anterior, debe recordarse que la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo determina que para que prospere la causa de inadmisión por reelaboración no basta con alegar de forma genérica la carga administrativa o la dispersión de los datos. Corresponde a la Administración realizar un esfuerzo de justificación motivada y detallada que demuestre que el volumen o la desestructuración de la información es de tal magnitud que paralizaría o menoscabaría de manera grave el funcionamiento ordinario de los servicios públicos.

En este caso, las alegaciones de la entidad pública se limitan a enumerar las fases técnicas del proceso de cálculo y a describir la complejidad inherente a sus dos marcos convencionales (el de empresas del grupo Aena y el de controladores de tránsito aéreo). Sin embargo, como se desprende de la doctrina de este Consejo plasmada en las resoluciones dictadas en el mes de julio de 2026 aplicables a la gestión del personal del Sector Público Estatal, la complejidad organizativa del sujeto

R CTBG
Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 16

obligado o la existencia de estructuras salariales compuestas por múltiples conceptos (salario base, pluses, productividades, etc.) no puede operar como una justificación suficiente para sustraer del escrutinio público las retribuciones globales abonadas con cargo a fondos públicos. En este sentido, cabe recordar que la transparencia en materia retributiva del personal que presta servicios en entidades del sector público constituye una de las vías fundamentales para la rendición de cuentas. Por tanto, ante una solicitud que demanda magnitudes estrictamente numéricas y estadísticas (sin afectación a datos de carácter personal), la Administración viene obligada a emplear sus herramientas informáticas de gestión de nóminas para aportar la información agregada en el nivel de desglose que resulte técnicamente viable.

7. Por último, adolece la resolución recurrida de un vicio de desproporcionalidad al optar por la inadmisión total y absoluta de la solicitud sin haber ponderado la posibilidad de adopción de medidas menos restrictivas o alternativas de acceso, tal y como exige el principio de proporcionalidad y a favor del acceso a la información que inspira la LTAIBG.

Aún en el hipotético caso de que la combinación exhaustiva de todas las ocupaciones, niveles y variables generase una dispersión técnica excesiva, ENAIRE no consideró la posibilidad de facilitar la información con un menor grado de desglose o conforme a las categorías generales y grupos profesionales efectivamente disponibles y consolidados en sus herramientas de explotación habitual. Como ha recordado frecuentemente este Consejo en relación con solicitudes complejas, si el volumen o el cruce de datos exacto requerido plantea dificultades operativas excepcionales, la solución legal no es la inadmisión radical de la petición, sino la concesión del acceso en los términos de agregación que estén disponibles o que requieran un tratamiento informático ordinario. Es esta la solución que propone el propio reclamante en el trámite de audiencia que le es concedido.

El estado de desarrollo tecnológico actual y el volumen de personal de una entidad como ENAIRE haría aconsejable que dispusiera de herramientas informáticas que le permitan llevar a cabo una explotación estadística básica de la información salarial de la que dispone, a fin de dar respuesta a la solicitud que se le ha presentado, aunque esta pueda diferir en algún extremo de la exacta petición formulada. En este punto es preciso recordar las exigencias de transparencia retributiva que establece el *Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres* y los instrumentos que regula para hacer efectiva esta exigencia –los registros retributivos, la auditoría retributiva, el sistema de valoración de puestos de trabajo de la clasificación profesional contenida en la empresa y en el convenio



colectivo de aplicación, y el derecho de información de las personas trabajadoras—, que determinan que la entidad esté en condiciones de dar una respuesta que satisfaga al reclamante, de acuerdo con lo que ha expresado en el trámite final de audiencia.

8. En consecuencia, no concurriendo la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, procede la estimación parcial de la presente reclamación a efectos de que se proporcione la correspondiente información de acuerdo con las consideraciones expuestas en el fundamento jurídico 7 de la presente resolución y, en todo caso, el número de efectivos, así como información estadística sobre las retribuciones correspondientes a cada categoría profesional y disponible en relación con las obligaciones legales impuestas en el citado Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de ENAIRE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a ENAIRE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, de acuerdo con lo expuesto en el Fj 7 de esta resolución:

«el número de efectivos, así como información estadística sobre las retribuciones correspondientes a cada categoría profesional y disponible en relación con las obligaciones legales impuestas en el citado Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre. o cualquier otra parte de la información disponible».

TERCERO: INSTAR a ENAIRE/MINISTERIO 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

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



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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](#)⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0827 Fecha: 30/07/2026

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>