

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2023

Indicadores de actividad,
Derechos Fundamentales, Transparencia
y Defensa de la Competencia

Alfonso Egea de Haro (dir.)
Alicia González Alonso
Isaac Martín Delgado
Julia Ortega Bernardo

CIJA UAM
Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

 **CNMC**
COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA



CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

 **CÁTEDRA DE
GOBIERNO
ABIERTO**
Universidad de
Castilla-La Mancha
Castilla-La Mancha

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2023

Indicadores de actividad,
Derechos Fundamentales, Transparencia
y Defensa de la Competencia

Alfonso Egea de Haro (dir.)
Alicia González Alonso
Isaac Martín Delgado
Julia Ortega Bernardo

Edición: Noviembre de 2023

Edita: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM)

Contacto:

Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
C/Kelsen, 1, 28049 – Madrid
Tel.: 91 497 2535 / 2501
e-mail: cija.uam@uam.es
<http://www.cija-uam.org>

El CIJA-UAM no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en el informe.

© 2023. Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
<http://www.cija-uam.org>
cija.uam@uam.es

Este trabajo está publicado bajo CC BY-NC 4.0



Maquetación: Elena Brea Bermejo

Impresión: Helium Artes Gráficas S.L.

ISBN: 978-84-09-56429-3

Depósito legal: M-10331-2015

**[IV. Análisis de la
litigiosidad administrativa y
contencioso-administrativa
en materia de transparencia]**

Isaac Martín Delgado

I. Presentación

1. Consideraciones generales

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG) optó por sustituir el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo público de carácter independiente, con personalidad jurídica propia, cuyos fines se centran en la promoción de la transparencia de la actividad pública, en velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y en salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En concreto, la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información se atribuye a su Presidente, que actúa en relación con este extremo como órgano unipersonal. A él le corresponde conocer de los recursos que se presentan en vía administrativa frente a las resoluciones de solicitudes de acceso dictadas por órganos integrantes de la Administración General del Estado y, por vía de convenio, también de determinadas Comunidades Autónomas⁷.

En general, con este estudio –que se enmarca en las actividades de la Catedra de Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha, auspiciado por el Gobierno de Castilla-La Mancha– se pretende evaluar, sobre la base de diferentes indicadores y variables, cómo está operando en la práctica esta opción del Legislador y, junto con ello y más ampliamente, detectar dónde, por parte de quién y de qué forma se ofrece una mayor resistencia a ofrecer información; en definitiva, hallar los límites efectivos al ejercicio del derecho de acceso.

En última instancia, se busca también identificar eventuales necesidades de reforma del sistema de transparencia actualmente vigente en nuestro país. Efectivamente, en el sexto año consecutivo de análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia, los datos objeto de estudio permiten entender consolidadas las tendencias apuntadas en los Informes de los cinco años anteriores y abrir algunas nuevas. Ello puede resultar particularmente útil, en el contexto de la reforma de la Ley de Transparencia impulsada en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto, para cumplir mejor

⁷ Madrid, Castilla-La Mancha, Asturias, Extremadura, Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla firmaron desde el inicio un convenio de colaboración con el Consejo con esta finalidad, con independencia de que en sus leyes autonómicas se previera o no la existencia de un órgano propio, aún no constituido. Todas ellas han ido renovando el respectivo convenio, a excepción de Madrid, al entrar en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación creado por su Ley autonómica de transparencia (el convenio expiró el 2 de noviembre de 2021). El 9 de diciembre de 2021 se firmó un nuevo convenio con Islas Baleares. En el caso de Castilla-La Mancha, en el mes de septiembre de 2023 se ha constituido el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, con el nombramiento por las Cortes Regionales de las personas titulares de su Presidencia y sus dos Adjuntías, si bien no ha asumido aún la competencia para resolver reclamaciones, por lo que el respectivo convenio se mantiene, por el momento, en vigor. Todos los convenios están disponibles en la página web del CTBG.

los fines anunciados de solventar algunos problemas prácticos, aclarar conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las Administraciones Públicas⁸. En este sentido, este Informe permite contrastar sobre la base de la información disponible la oportunidad de las propuestas planteadas por el Subgrupo de Trabajo para la Reforma de la Ley de Transparencia⁹.

El valor de este Informe, como ha sido destacado en ocasiones anteriores, radica en el hecho de que, más allá de las consideraciones teóricas sobre el modelo óptimo de control, los datos que se presentan a continuación evidencian dónde están algunas de las fortalezas y de las debilidades del actual sistema, de tal modo que su toma en consideración puede contribuir a consolidar unas y corregir otras.

2. Ficha metodológica

En relación con la litigiosidad en vía administrativa, el análisis de la actividad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno parte de los datos obtenidos en las Memorias que el órgano ha de elevar anualmente a las Cortes Generales con información sobre sus actividades y el grado de cumplimiento de la Ley (desde 2015 hasta 2022), así como de los publicados por parte del propio Consejo en su web institucional. También se han tomado en consideración los datos relativos a solicitudes ofrecidos por el Portal de Transparencia del Gobierno estatal, que publica periódicamente estadísticas sobre el derecho de acceso, su ejercicio y control. Junto con ello, en ambos casos, se ha completado la información disponible con información específica obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso, tanto ante el Ministerio competente, como ante el CTBG. El autor de este Informe desea dejar constancia expresa de su agradecimiento por la respuesta puntual y completa a las peticiones de información formuladas en los casos citados.

Ha de tenerse presente que los datos que se ofrecen a lo largo del Informe están referidos a las solicitudes presentadas a través del Portal de Transparencia, es decir, aquellas a cuya tramitación resulta de aplicación el régimen jurídico de la LTBG; no se toman en consideración en cuanto al fondo –no existen fuentes globales de acceso a la información a tal fin– aquellas otras solicitudes que cuentan con un régimen específico de acceso, de cuyas reclamaciones, a partir del año 2022, tras una importante sentencia del Tribunal Supremo a

⁸https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf (Última fecha de consulta: 24/09/2023). Entre tanto, se han sucedido algunas reformas parciales de la norma, como la operada por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, que ha añadido nuevas obligaciones de publicidad activa en materia de contratación pública https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392 (Última fecha de consulta: 23/08/2023).

⁹ Los debates, conclusiones y propuestas de este grupo de expertos están disponibles en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html (Última fecha de consulta: 24/09/2023).

la que se hará mención en estas páginas, está conociendo el Consejo. Este matiz es importante para contextualizar debidamente los datos.

El marco temporal del estudio de este año abarca desde la entrada en vigor de la Ley y la puesta en funcionamiento del CTBG (a efectos prácticos, 2015) hasta el 31 de julio de 2023, por ser la última actualización disponible en el momento de elaborar este Informe; no obstante, cuando se considere conveniente, se hará uso de otras referencias temporales, indicándolo oportunamente. Desde la perspectiva del contenido material, tiene por objeto las decisiones de los órganos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y entes locales reclamadas ante el órgano estatal de garantía del derecho de acceso. Partiendo de la terminología que ha venido usando tradicionalmente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se hablará en el primer caso de reclamaciones AGE y en el segundo de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (AA.TT.). Nótese que en la Memoria correspondiente a 2022 ha dejado de emplearse este concepto (aunque se mantiene la denominación de la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales para referirse al órgano interno del Consejo que tramita las reclamaciones referidas a órganos autonómicos y locales) para empezar a utilizar la expresión reclamaciones de ámbito autonómico y local.

Por lo que se refiere a la actividad en el ámbito contencioso-administrativo, se ha realizado un estudio jurisprudencial propio por parte del CIJA que incluye las sentencias dictadas de enero a diciembre de 2022 en relación con decisiones de órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones regionales y locales de aquellas Comunidades Autónomas que han firmado convenio con el Consejo. En total, se han analizado 44 sentencias: 24 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo—de las cuales 8 han sido frente a Administraciones Territoriales y 16 frente a la AGE—, 14 por la Audiencia Nacional y 6 por el Tribunal Supremo¹⁰. Respecto de años anteriores, el número de sentencias en primera instancia frente a la Administración general del Estado es inferior en correspondencia con el menor número de recursos que fueron presentados.

En el año 2023 se ha producido una muy relevante reforma que afectará al análisis en ediciones sucesivas. Efectivamente, la disposición final segunda de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ha procedido a modificar el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de modo tal que los actos y disposiciones adoptados por el

¹⁰ De conformidad con los datos que aparecen en la Memoria del Consejo correspondiente a 2022, en ese año se han dictado 26 sentencias en primera instancia (de ellas, 19 frente a la AGE y 7 frente a AA.TT.); 18 en segunda instancia (16 de ámbito estatal y 2 de ámbito autonómico y local); y 10 en casación (todas ellas relacionadas con órganos de la AGE). En el presente informe se han incorporado aquellas cuyos textos estaban disponibles en la web del Consejo en el momento de realización del estudio propio por parte del CIJA.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno serán recurribles directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. En consecuencia, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo pierden la competencia que habían venido ejerciendo hasta el momento.

II. La litigiosidad en vía administrativa en materia de acceso a la información pública

1. Volumen de actividad

1.1. Asuntos

El acceso a la información está configurado en nuestro sistema como un derecho de ejercicio procedimentalizado, que requiere la previa presentación de una solicitud ante el órgano competente. Desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado hasta 2018, el número de solicitudes fue incrementándose ligeramente, sin grandes oscilaciones; sin embargo, a partir de 2019 se produjo un cambio más que significativo, con un aumento relevante que se consolidó en 2020 y fue mayor aún en 2021; de hecho, el segundo mes con mayor número de solicitudes de acceso ha sido precisamente marzo de 2022, con un total de 1.266¹¹ y el primero octubre de 2020, con 1.282.

Sin embargo, en el año 2022, por primera vez en la serie histórica, se ha producido un ligero decremento de las solicitudes formuladas por esta vía ante la AGE que, previsiblemente, se repetirá en 2023. Aunque sigue siendo muy superior al nivel previo a la pandemia, habrá que prestar especial atención a este dato en próximos Informes.

¹¹ En agosto de 2020 se presentaron 1.655 solicitudes de acceso, de las cuales unas 1.000 se referían al Ingreso Mínimo Vital.

Tabla 5. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014-julio de 2023) [en número]¹²

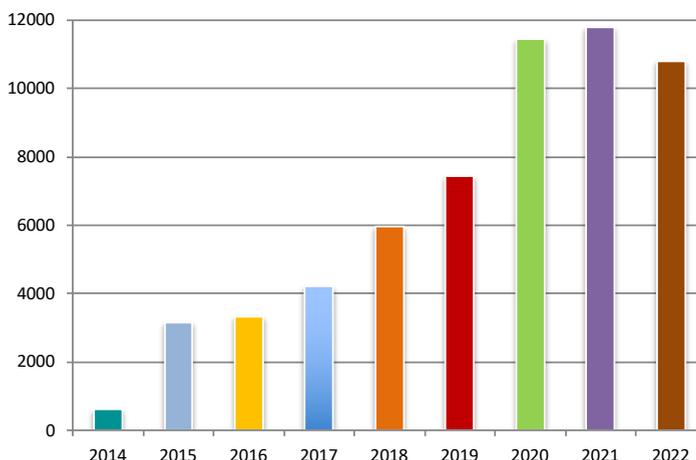
Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado
dic-14	608	608	nov-17	321	10.965	oct-20	1.282	32.979
ene-15	331	939	dic-17	364	11.329	nov-20	983	34.962
feb-15	267	1.206	ene-18	519	11.848	dic-20	1.217	36.179
mar-15	322	1.528	feb-18	558	12.406	ene-21	1.199	37.378
abr-15	297	1.825	mar-18	498	12.904	feb-21	1.130	38.508
may-15	251	2.076	abr-18	504	13.408	mar-21	1.212	39.722
jun-15	263	2.339	may-18	486	13.894	abr-21	869	40.601
jul-15	225	2.564	jun-18	404	14.298	may-21	1.047	41.648
ago-15	154	2.718	jul-18	581	14.879	jun-21	1.023	42.671
sept-15	246	2.964	ago-18	532	15.411	jul-21	915	43.586
oct-15	327	3.291	sept-18	419	15.830	ago-21	769	44.355
nov-15	235	3.526	oct-18	533	16.363	sept-21	795	45.150
dic-15	233	3.759	nov-18	482	16.845	oct-21	942	46.092
ene-16	201	3.960	dic-18	439	17.284	nov-21	991	47.083
feb-16	320	4.280	ene-19	711	17.995	dic-21	900	47.983
mar-16	290	4.570	feb-19	627	18.622	ene-22	1.131	49.114
abr-16	311	4.881	mar-19	669	19.291	feb-22	940	50.054
may-16	325	5.206	abr-19	556	19.847	mar-22	1.266	51.320
jun-16	300	5.506	may-19	533	20.380	abr-22	808	52.128
jul-16	301	5.807	jun-19	506	20.886	may-22	1.104	53.232
ago-16	200	6.007	jul-19	708	21.594	jun-22	840	54.072
sept-16	288	6.295	ago-19	460	22.054	jul-22	951	55.023
oct-16	315	6.610	sept-19	570	22.624	ago-22	519	55.542
nov-16	250	6.860	oct-19	760	23.384	sept-22	712	56.254
dic-16	239	7.099	nov-19	780	24.164	oct-22	844	57.098
ene-17	379	7.478	dic-19	569	24.733	nov-22	888	57.986
feb-17	441	7.919	ene-20	790	25.523	dic-22	801	58.787
mar-17	460	8.379	feb-20	967	26.490	ene-23	804	59.591
abr-17	376	8.755	mar-20	729	27.219	feb-23	1.003	60.594
may-17	451	9.206	abr-20	585	27.804	mar-23	1.085	61.679
jun-17	350	9.556	may-20	619	28.423	abr-23	793	62.472
jul-17	338	9.894	jun-20	777	29.200	may-23	830	63.302
ago-17	242	10.136	jul-20	750	29.950	jun-23	653	63.955
sept-17	226	10.362	ago-20	1.655	31.605	jul-23	591	64.546
oct-17	282	10.644	sept-20	1.092	32.697			

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

¹² Los datos que aparecen en la tabla se corresponden con los disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 31 de julio de 2023.

Desagregados por años, la evolución puede apreciarse en la siguiente Figura:

Figura 48. Evolución de solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Portal de Transparencia de la AGE.

A fecha de 31 de julio de 2023, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a órganos de la Administración General del Estado asciende a 64.546, con diferentes variaciones mensuales. El crecimiento sostenido que podía observarse inicialmente en 2018 y 2019 se incrementó de manera exponencial a partir del segundo semestre de 2020 y se mantiene en la actualidad, si bien no en la misma medida. Como fue indicado en Informes anteriores, no se han producido cambios significativos a nivel normativo ni organizativo que permitan justificar esta situación. Inicialmente, la única novedad que podría explicar el incremento a partir de 2019 está relacionada con la decisión del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de flexibilizar las exigencias relativas a la identificación electrónica para presentar solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia, al abrir la posibilidad de identificarse y firmar, junto con el sistema cl@ve, por medio de un código que se genera mediante un registro previo. Sobre la base de los datos obtenidos, se concluía la existencia de una cierta correlación entre esta decisión y el aumento de solicitudes, si bien no particularmente relevante¹³. De conformidad con los datos relativos

¹³ Del análisis de los datos obtenidos en una solicitud de acceso dirigida al órgano gestor del Portal de Transparencia se derivan dos ideas: en primer lugar, algunos usuarios que previamente ya habían registrado solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia por medio de cl@ve han optado por continuar haciéndolo a través de código de acceso; en segundo lugar, que el único dato directamente relacionado con la influencia del nuevo sistema –747 nuevos solicitantes–, aunque relevante, no puede ser considerado completamente decisivo si se toma en consideración el total de solicitudes de acceso registradas en el periodo de referencia (8.797, de las cuales 1.883 proceden de usuarios dados de alta en el nuevo sistema, esto es, el 21,40 %, si bien algunos de ellos ya habían ejercido su derecho de acceso con anterioridad). También es significativo el hecho de que haya habido nuevas altas en este sistema, aunque los interesados no hayan ejercido aún el derecho de acceso.

a 2021¹⁴, ofrecidos por el órgano gestor del Portal de Transparencia en respuesta a una nueva solicitud de acceso, en términos porcentuales, el número de solicitudes de acceso planteadas a través del sistema simplificado oscila entre el 7,55 y el 15,55 %, en función de los meses; en cómputo global (febrero-agosto de 2021) implica solamente un 10,67 %. En el año 2022 se ha producido un cambio en el sistema de gestión. El Portal de Transparencia disponía de una sede propia, hasta que el 22 de agosto pasó a integrarse en el servicio Acceda; según explica el propio Ministerio, ello impide actualmente conocer el mecanismo de identificación utilizado en cada caso concreto por las personas que solicitan acceso a la información pública a través del Portal de transparencia. En cualquier caso, el órgano gestor del Portal, en respuesta a una solicitud de acceso, ha indicado que, desde abril de 2019 hasta junio de 2023, de las 64.288 solicitudes formuladas, 6.352 fueron planteadas por usuarios que están dados de alta en el sistema con método de identificación alternativo a cl@ve. Más en concreto, el número de solicitudes presentadas por usuarios que están activos en el sistema de usuario y contraseña ha sido de 1.887. En lo que ahora interesa, 756 de este tipo de usuarios han presentado alguna solicitud.

Todo ello permite confirmar que este medio de identificación no ha supuesto un cambio particularmente significativo en la dinámica de los solicitantes y no tiene una influencia decisiva como incentivo para incrementar el número de solicitudes de acceso.

En cualquier caso, puede concluirse que el incremento sostenido de solicitudes se ha debido a la consolidación del sistema de acceso a la información pública creado por la LTBG, en el cual están confluyendo ciertos perfiles de personas que han encontrado en él un medio de acceso más eficaz y garantista que el que, en principio, venían utilizando para obtener información pública y que está implicando igualmente que ciudadanos ordinarios acudan al mismo cuando desean obtener información para fines concretos vinculados a sus derechos e intereses. Más adelante se volverá sobre esta cuestión. La situación provocada por la pandemia ha influido claramente en la subida tan significativa detectada en 2020 y 2021. Superada la misma, se aprecia un cierto reequilibrio con la bajada del número de solicitudes en 2022.

En relación con el volumen de reclamaciones recibidas y tramitadas por el CTBG (que supone prácticamente el 90 % de su actividad), y a pesar de que el número de solicitudes de acceso a la información pública planteadas en nuestro país es considerablemente inferior al de países de nuestro entorno, el grado de litigiosidad continúa siendo relevante en proporción, particularmente en vía administrativa. No en vano, el incremento anual es

¹⁴ Estos datos son, no obstante, muy incompletos, como se indica expresamente en la resolución de la solicitud planteada. De un lado, expresan el número de solicitudes iniciadas a través del método simplificado del Portal Transparencia (“Código de acceso”) disponibles en el Cuadro de Mando del Ámbito Atención Ciudadano y Empresa (OBSAE) gestionado por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de otro, este indicador mide el uso que se hace del acceso por el método simplificado (por Código de acceso) en valor absoluto y solo están disponibles desde febrero de 2021; además, los datos de los tres últimos meses se consideran provisionales.

sostenido y especialmente relevante en 2021, en el que se duplicó el número de reclamaciones presentadas durante su primer año de funcionamiento.

Frente a las resoluciones –expresas o presuntas– de órganos y entidades integradas en la AGE se han presentado hasta el 31 de julio de 2023 un total de 7.165 reclamaciones ante el CTBG, lo que supone un 11,10 % de solicitudes reclamadas sobre el total (con datos de referencia hasta el mes de marzo, en 2022 fue del 10,34 %; en 2021 el porcentaje era de 11,54 %; en 2020 13,54 %; el correspondiente a 2018, si bien tomando como referencia los datos a fecha 31 de mayo de ese año, ascendía al 14,11 %). Nótese que la tasa se ha extraído sobre el total de solicitudes presentadas, no sobre las inadmitidas o desestimadas. Aunque, hipotéticamente, las resoluciones estimatorias de los órganos administrativos que ponen fin a los procedimientos de acceso podrían ser objeto de impugnación por parte de terceros interesados, puede presumirse que el porcentaje de casos en los que ello ocurre es estadísticamente poco significativo. El Consejo no identifica en sus estadísticas los supuestos en los que la reclamación es presentada por un tercero interesado y no por el solicitante de acceso a la información. En este sentido, si tomamos como referencia los datos del Portal de Transparencia desagregados por este concepto, partiendo de las solicitudes de acceso inadmitidas (13.160), denegadas (1.635) y concedidas parcialmente (4.777), la tasa de litigiosidad en vía administrativa se elevaría a 36,66 %.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la litigiosidad en vía administrativa se mantiene estable en la serie, sin que se detecten oscilaciones relevantes, si bien la falta de proporcionalidad entre el considerable aumento de solicitudes y el incremento en el número de reclamaciones hace que la tasa baje ligeramente en el cómputo global. Dicho de otro modo, aunque la evolución tanto del número de solicitudes de acceso como del número de reclamaciones ante el Consejo es creciente, la tasa de litigiosidad en vía administrativa se muestra decreciente precisamente por el hecho de que el aumento de las solicitudes no se ha correspondido con un incremento proporcional de las reclamaciones. Al mismo tiempo, la disminución del número de solicitudes en el año 2022, unida al aumento del número de reclamaciones, explica el ligero incremento de la tasa en este último año considerado.

Efectivamente, esta situación puede apreciarse con más claridad si se consideran aisladamente los datos anuales. En 2022 se presentaron 10.804 solicitudes y 1.125 reclamaciones, con lo que la tasa de litigiosidad en vía administrativa ascendió al 10,41 %. En 2021, frente a 11.796 solicitudes se presentaron 1.086 reclamaciones, es decir, la tasa se situó en el 9,20 %. En 2020, ante un total de 11.446 solicitudes, se presentaron 949 reclamaciones, situando la tasa de litigiosidad en vía administrativa en el 8,29 %. En el año 2019 (927 reclamaciones sobre un total de 7.449 solicitudes) el porcentaje era de 12,44 % y en 2018 fue de 12,66 %¹⁵.

¹⁵ El análisis de la tasa de litigiosidad se incorporó en la Memoria de Actividades de 2019 –bajo el título “tasa de conflictividad del derecho de acceso”–, coincidiendo sustancialmente con los resultados presentados en el Informe

Como fue indicado en Informes anteriores, ha de tenerse presente, para valorar en su contexto el dato concreto, que el CTBG, basándose en una interpretación discutible de lo previsto en la D.A. 1ª LTBG, venía rechazando su competencia en relación con determinados sectores del ordenamiento jurídico en los que existe una normativa propia con un régimen específico de acceso a la información pública. Dicho sencillamente, el Consejo no se consideraba competente para conocer de una parte nada irrelevante de las solicitudes contabilizadas por el Departamento encargado de la gestión del Portal de Transparencia – actualmente, tras los últimos cambios realizados en el Gobierno, el Ministerio de Hacienda–, con lo que no todas las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos tramitados como consecuencia de las mismas son susceptibles de reclamación. En el total acumulado (hasta diciembre de 2022), de las 9.727 reclamaciones resueltas –tanto frente a la AGE como frente a AA.TT.–, 1.841 han resultado inadmitidas (si bien no todas ellas lo han sido en aplicación de la citada disposición), lo que supone un 18,93 %.

En las tablas que publica el Consejo no se ofrece como dato segregado la concreta causa de inadmisión. Sin embargo, sí ha empezado a incorporarlo en sus Memorias Anuales e Informes de Evaluación. En 2019, los casos de aplicación de la D.A. 1ª en reclamaciones AGE implicaron un 29,83 % de las inadmisiones; el resto de supuestos tienen que ver o con la extemporaneidad en la presentación o con el hecho de que la información solicitada no es información pública de conformidad con lo previsto por la Ley. En relación con este último extremo, debe destacarse que el CTBG está aplicando este límite (que podemos calificar de legal), en grado considerable –supone un 22,58 % de las inadmisiones–, sobre todo por falta de conexión entre la información pedida y la finalidad de la LTBG expresada en su Exposición de Motivos, algo que no estaba justificado en absoluto, porque nada hay en el articulado que permita llegar a tal conclusión. En 2020, siempre de conformidad con la correspondiente Memoria Anual, los casos de inadmisión bajaron al 18,15 %; en 2021 se inadmitieron el 18,6 % de las reclamaciones presentadas; en 2022 el 6,4 %. En sendos casos, sin embargo, no se especifican los motivos; simplemente se indica que fue “por no reunir los requisitos legales de procedibilidad”. No obstante, permiten apreciar claramente una disminución del porcentaje de inadmisión. A ello ha contribuido parcialmente la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870), de conformidad con la cual no procede entender, como venía haciéndose hasta ese momento, que la persecución de un interés meramente privado en la obtención de la información constituya causa de inadmisión de la solicitud¹⁶.

CIA sobre la base de los análisis propios. En las memorias sucesivas, sin embargo, ha desaparecido la expresión; se incluye una mención a la tasa de litigiosidad, pero solo relativa a los organismos evaluados. Sería interesante que el Consejo recuperara este dato.

¹⁶ Como complemento de la Memoria –y manifestación de los cambios metodológicos incorporados bajo la nueva Presidencia– se publicó en julio de 2021 un Informe de evaluación sobre la gestión del derecho de acceso de la Administración General del Estado. En él se reflejan las causas de inadmisión invocadas por los diferentes órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso. De conformidad con el mismo, del total de solicitudes

Los datos relativos a reclamaciones AA.TT. van en la misma línea. En 2019, el 54,64 % de las inadmisiones lo fueron por entender que la información solicitada no queda amparada por la Ley y el 26,29 % por existencia de régimen jurídico específico de acceso a la información. En 2020 el porcentaje de inadmisiones bajó al 18,51 %, que se explica con un genérico “defectos de procedibilidad”. En 2021 subió nuevamente, hasta situarse en el 21 %. Al igual que en el caso anterior, en 2022 ha bajado hasta el 6,41 %.

Esta situación debía corregirse, porque era contraria al espíritu y a la letra de la LTBG: de un lado, las inadmisiones, por constituir una excepción al ejercicio del derecho de acceso, han de aplicarse restrictivamente; de otro, aun cuando exista régimen específico de acceso en el caso concreto, el CTBG debió haberse considerado competente para resolver las reclamaciones planteadas en tales supuestos en aquellos casos en los que no se excluya expresamente este mecanismo de impugnación. La doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) ha implicado, como se anticipó en la edición anterior de este Informe, un cambio en esta práctica contraria al espíritu y a la literalidad de la LTBG. En ella, el máximo órgano jurisdiccional ha precisado que la existencia de normativa sectorial específica reguladora del derecho de acceso a la información no impide el acceso a la reclamación potestativa ante el CTBG establecida en la ley general reguladora de la transparencia. En concreto, afirma que “el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación, en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013” (F. J. 4º).

El efecto de esta sentencia, como ha sido mencionado, se aprecia ya en el año 2022; de conformidad con los datos de la correspondiente Memoria del Consejo, solo un 6,4 % de las reclamaciones frente a la AGE y frente a AA.TT. fueron inadmitidas. Más en concreto, en el año 2023 (hasta julio) la causa de inadmisión derivada de la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información ha sido causa de reclamación en 26 casos, resultando ésta estimatoria (total o parcialmente) por parte del Consejo en 21 de ellos. Esta situación aumentará la carga de trabajo del órgano de control, pero permitirá administrar

inadmitidas por diferentes motivos en 2020 (2.193), 569 lo fueron en aplicación del primer apartado de la D.A. 1ª (los solicitantes tenían la condición de interesados) y 439 como consecuencia de lo previsto en el segundo apartado (régimen jurídico específico de acceso). Suponen un 45,96 % de las inadmisiones. Aunque estaba previsto en su Plan de Evaluación para 2022, no se han publicado más informes específicos sobre la gestión del derecho de acceso; en las Memorias de 2021 y 2022 se incorpora algún dato a este respecto, pero referido únicamente a los organismos evaluados. En el Plan de Evaluación correspondiente a 2023 no se prevé ya informe general sobre esta cuestión, que se limita únicamente a los sujetos evaluados. Sería muy interesante que el Consejo volviera a ofrecer esta información, pues permitiría obtener una panorámica general de cómo está operando el derecho de acceso en la práctica.

una tutela del derecho en vía administrativa más conforme con lo previsto en la normativa aplicable.

En cualquier caso, más allá de esta circunstancia específica, con carácter general, la evolución de las reclamaciones puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-2023) [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (enero-julio)
7.165	517	557	557	755	927	949	1.086	1125 *	692

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Nota aclaratoria: el dato relativo a 2022 se ha obtenido de la página web del Consejo. En la Memoria Anual de 2022 se indica que el número de reclamaciones presentadas en el año ha sido de 1.119. Se tomará el primero de ellos como referencia.

Este aumento progresivo del número de reclamaciones puede interpretarse como prueba de la consolidación del sistema de acceso y de la vía de impugnación: a medida que se ha ido conociendo la posibilidad de ejercer el derecho de acceso, aumenta el número de solicitudes y, con ello, el número de reclamaciones, si bien no de forma proporcional, como ha podido apreciarse. En todo caso, ese aumento paulatino de unas y otras es una tendencia consolidada, claramente apreciable en 2021 y 2022 y que, previsiblemente, se repetirá en 2023.

Ha de tenerse presente, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, que la inmensa mayoría de los solicitantes son nuevos. Efectivamente, en la serie histórica (hasta julio de 2023), el 64,91 % de los solicitantes son nuevos y el 65,43 % únicos, es decir, han planteado una sola solicitud de acceso.

En la siguiente tabla puede apreciarse la evolución desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia.

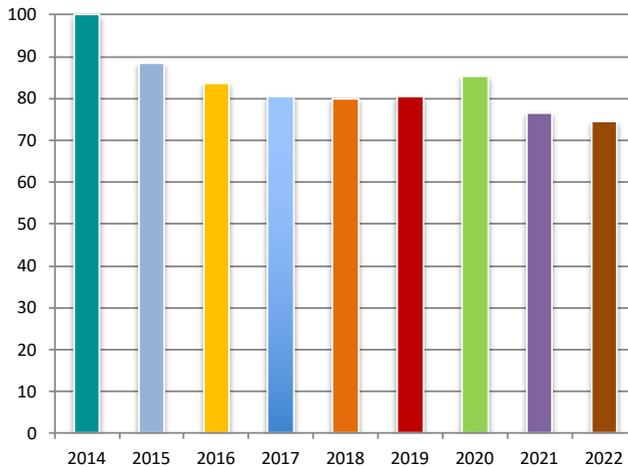
Tabla 7. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2023) [en número]

Año	Solicitudes	Solicitantes Totales	Solicitantes Nuevos
2014	608	287	287
2015	3.151	1.119	1.053
2016	3.340	1.189	994
2017	4.230	1.507	1.213
2018	5.955	2.013	1.611
2019	7.450	2.759	2.221
2020	11.453	4.553	3.889
2021	11.796	3.959	3.027
2022	10.804	3.910	2.920
2021	6.198	2.525	1.639
TOTAL	64.985		18.854

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

Tomando en consideración los datos anuales en términos porcentuales, los resultados son los siguientes:

Figura 49. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Portal de Transparencia de la AGE.

Ello apunta otra idea, confirmada por los datos que se expondrán más adelante: el ejercicio del derecho de acceso posee un carácter instrumental no necesariamente vinculado a la lucha contra la corrupción ni al control de la acción administrativa, sino al ejercicio de otros derechos e intereses de los solicitantes, excediendo así los fines formalmente declarados como tales en la LTBG. Adicionalmente, es sumamente interesante comprobar que, en 2021, en el año en el que más solicitudes se presentaron, el número de solicitantes nuevos es menor. Combinado con el dato de que el número de solicitantes que han presentado las 11.796 solicitudes es también menor que el año anterior, indica que, cada vez con mayor frecuencia, la LTBG está siendo empleada por algunas personas – normalmente, profesionales– de forma reiterada. De conformidad con los datos que ofrece el Portal de Transparencia, 247 solicitantes han presentado más de 25 solicitudes de acceso; 34 más de 100 y 18 más de 250.

Esta realidad tiene su reflejo igualmente en el ámbito de las reclamaciones ante el CTBG. En la Memoria del Consejo correspondiente a 2021 se dejaba constancia de que, de las 911 presentadas en ese año frente a la AGE, el 28 % lo fueron por parte de periodistas que se han identificado expresamente como tales. Junto con ello, un significativo 4,6 % de las mismas guardan relación con sindicatos y representantes sindicales. En 2022, aunque se advierte de la imprecisión del dato, porque los interesados no siempre identifican la condición en que plantean su solicitud al no estar obligados a motivarla, el porcentaje de reclamantes identificados como periodistas ascendió a 30,6 % y un 5,2 % procedían del ámbito sindical.

El aumento paulatino del número de reclamaciones también se ha podido venir apreciando en el caso de las presentadas frente a decisiones de ámbito autonómico y local. Al igual que ocurriera con las reclamaciones frente a la AGE, tal incremento se produjo al tercer año de puesta en funcionamiento del sistema de control. Dicho de otro modo, este dato evidencia que se ha necesitado al menos un periodo de tres años para asentar el mecanismo de control creado *ex novo*.

En 2021, por primera vez en la serie histórica, el número de reclamaciones presentadas frente a AA.TT. superó a las presentadas frente a la AGE.

Tabla 8. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-2023) [en número]

Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (enero-julio)
5.854	333	510	583	853	755	1.159	969	692

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La bajada del número de reclamaciones que se aprecia en 2022 tiene su causa principal en la resolución del convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid ante la puesta en funcionamiento de su Consejo de Transparencia y Participación; junto con Castilla-La Mancha, era la región que en la que se venían presentando un mayor número de reclamaciones. La constitución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de esta última Comunidad Autónoma implicará que comience a asumir la competencia para resolver reclamaciones frente a sus propias Administraciones autonómica y locales y, por tanto, supondrá una nueva reducción que se reflejará presumiblemente en 2024.

En opinión del propio Consejo, manifestada de forma reiterada en sus Memorias Anuales anteriores a 2020, estos datos tienen su explicación en dos extremos: de un lado, una mayor confianza de los ciudadanos en las autoridades de transparencia; de otro, y relacionado con ello, en la opción por la reclamación por parte de los solicitantes de acceso a información más movilizados. Dicho de otro modo, no se corresponderían tanto con una mejora del grado general de conocimiento de la legislación en materia de transparencia por parte de los ciudadanos que podríamos calificar de ordinarios, cuanto con la familiarización por parte de los ciudadanos cualificados con este mecanismo de impugnación¹⁷.

¹⁷ En este sentido, el CTBG señaló en su Memoria Anual de 2017 que “el número de reclamaciones no está totalmente vinculado al número de solicitudes formuladas”, hipotizando que el aumento de las primeras obedece a causas puramente subjetivas como “la existencia de una mayor o menor voluntad individual de reclamar, ligada a la importancia de la información requerida para el solicitante o a la importancia dada por éste a la vulneración de su derecho a la información” (p. 102). En la Memoria de 2018 afirma que “el motivo de alza de las reclamaciones está más vinculado al uso habitual en caso de conflicto de la vía de recurso del art. 24 de la Ley básica estatal por parte de los solicitantes de información pública más familiarizados o movilizados en el ámbito de la transparencia que con la mejora del grado de conocimiento de la legislación de transparencia entre los ciudadanos, parámetro que (...) ha permanecido estable en este ejercicio” (p. 84) y mantiene la idea reiterada en el año anterior (p. 152). En la Memoria de 2019 el tenor literal es muy similar. En las últimas memorias no se ha incorporado análisis en este

1.2. Tasa de resolución

En relación con la tasa de resolución (ritmo de resolución de asuntos en un año sobre la base del número de nuevas reclamaciones presentadas en el mismo, que se obtiene del cociente de dividir asuntos resueltos entre reclamaciones registradas multiplicado por 100), puede afirmarse que la actuación del CTBG, a pesar de la eficacia demostrada durante los primeros años de funcionamiento, se está viendo afectada seriamente.

Efectivamente, en el año 2020 pudo apreciarse un considerable descenso de aquella como consecuencia de la reducción del número de resoluciones adoptadas en comparación con las reclamaciones recibidas, probablemente debido a una doble circunstancia: a los reajustes organizativos realizados en el órgano como consecuencia del nombramiento de nuevo Presidente, que tuvo lugar, como ha sido indicado, en octubre de 2020; y a la suspensión de la tramitación llevada a cabo durante la pandemia y, más en general, de la situación creada con la misma, que condujo a que el número de reclamaciones pendientes de resolver fuera mayor respecto de la cifra habitual en años anteriores. Aunque en 2021 y 2022 ha aumentado el número de reclamaciones resueltas, hasta alcanzar el máximo de toda la serie, el incremento no es tan significativo como los que se produjeron en los años inmediatamente anteriores a la pandemia y no se corresponde, en términos de proporcionalidad, con el aumento de reclamaciones recibidas. Ello afecta a la tasa de resolución, como se verá inmediatamente.

Tabla 9. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2022) [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
5.800	415	502	518	682	900	876	911	996

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos ofrecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Nota aclaratoria: de conformidad con la Memoria Anual de 2022, el número de reclamaciones resueltas en el año asciende a 997. Se tomará como referencia el recogido en la tabla, que procede de la web del Consejo.

En la serie 2015-2019, la tasa de resolución –a excepción del año de puesta en funcionamiento del órgano– ha estado siempre por encima del 90 %, a pesar del considerable incremento de reclamaciones. Ello era indicativo de la capacidad de adaptación del Consejo al volumen anual de trabajo y, al mismo tiempo, de la relación existente entre ritmo de resolución y consolidación de criterios interpretativos y jurisprudenciales, con reducción de elementos novedosos. También del ímprobo esfuerzo del máximo órgano garante de la transparencia en nuestro país a nivel estatal para cumplir su función de resolución de reclamaciones: con prácticamente los mismos medios, a pesar del más que relevante aumento de solicitudes, se mejoró la tasa de resolución hasta aproximarse al 100 % –tasa óptima– en 2019. Si se tiene presente, sobre los datos del año anterior, que se

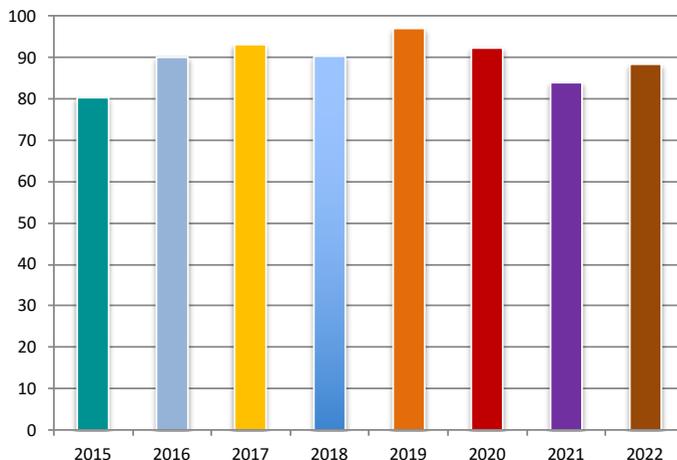
sentido.

presentaron 270 reclamaciones más frente a decisiones de la Administración General del Estado y que se adoptaron 218 resoluciones más –o, lo que es lo mismo, han aumentado las primeras en un 46,31 % y las segundas en un 31,96 %–, la tasa de resolución podía ser calificada de excelente.

Sin embargo, en 2020 descendió hasta el 92,31 % como consecuencia del hecho de que volvió a aumentar el número de reclamaciones y, en cambio, el número de resoluciones bajó ligeramente. Ello apuntaba una tendencia no deseable: de continuar el notable incremento de las solicitudes –y, aunque en menor medida, de reclamaciones– y mantenerse los medios humanos y materiales del CTBG, la tasa continuaría disminuyendo. En 2021 se confirmó la preocupación expresada en el *Informe CIJA* del año anterior: bajó claramente hasta un 83,89 %, muy próximo a la del primer año de funcionamiento del Consejo. No obstante, en 2022, último año analizado, la tasa de resolución aumenta ligeramente hasta situarse en el 88,53 %, lo cual debe valorarse muy positivamente.

Dicho en otras palabras, se hace patente a través de este indicador la necesidad de seguir mejorando la plantilla del Consejo, que está haciendo un importante esfuerzo por mantener su capacidad de resolución. La incorporación de ciertas novedades en el funcionamiento ordinario del órgano –tales como un sistema de gestión electrónica de solicitudes, puesto en funcionamiento en 2022– es claramente insuficiente. El aumento del número de empleados públicos al servicio del órgano en 2022 y 2023, que se expondrá más adelante, si bien está lejos de las peticiones formuladas por aquél, presumiblemente contribuirá a mejorar este dato.

Figura 50. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En el caso de las reclamaciones resueltas por el Consejo presentadas frente a Administraciones Territoriales, los datos confirman igualmente esta necesidad:

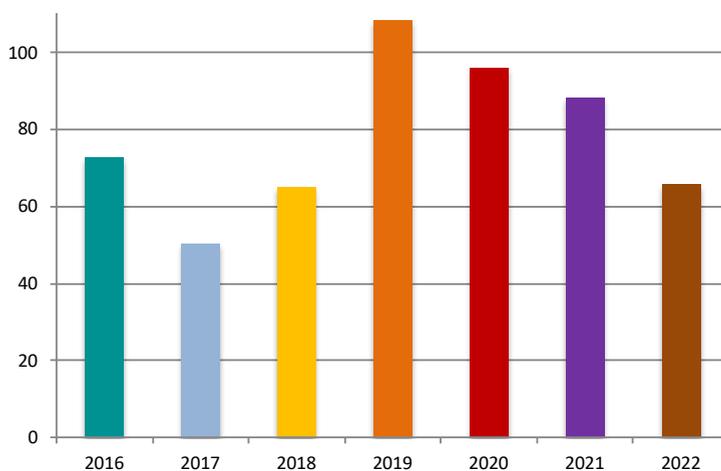
Tabla 10. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2022) [en número]

Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
4.144	242	257	379	866	724	1.021	655

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos ofrecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La tasa de resolución del Consejo en relación con las reclamaciones presentadas frente a decisiones de Administraciones Territoriales vuelve a descender respecto de la anterior. Como puede verse en el siguiente gráfico, en ninguno de los tres primeros años de funcionamiento superó el 75 %: en 2016 alcanzó el 72,67 %, en 2017 descendió hasta el 50,39 % y subió ligeramente en 2018 hasta el 65,01 %. Sin embargo, se pudo apreciar un considerable incremento de la misma en el año 2019, donde ascendió al 108,38 %. En 2020, aunque disminuyó, continuó siendo buena, a pesar de las circunstancias, pues alcanzó el 95,89 %. En 2021 descendió hasta el 88,09 %, algo ciertamente preocupante e igualmente indicativo de la tensión que está afrontando el sistema de control, como se advirtió en el Informe del año pasado. En 2022 ha bajado drásticamente, hasta situarse en el 65,76 %, porcentaje muy cercano a los niveles de 2018.

Figura 51. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En la Memoria Anual de 2022 se indica como justificación que el único puesto de técnico asistente en la Oficina de Reclamaciones Territoriales ha estado vacante varios meses, de modo tal que el órgano funcionó solamente con su Director y un administrativo. En próximas ediciones podrá comprobarse si la normalización de la situación y el aumento de la plantilla tiene efectos positivos sobre esta crítica situación.

En definitiva, aunque el aumento constante del número de resoluciones evidencia el esfuerzo del Consejo por tratar de cumplir con los plazos de tramitación en un contexto de creciente carga de trabajo y mantenimiento de medios, los últimos años evidencian que su capacidad de resolución está claramente tensionada. Ello tiene su reflejo en la tasa de congestión.

1.3. Tasa de congestión

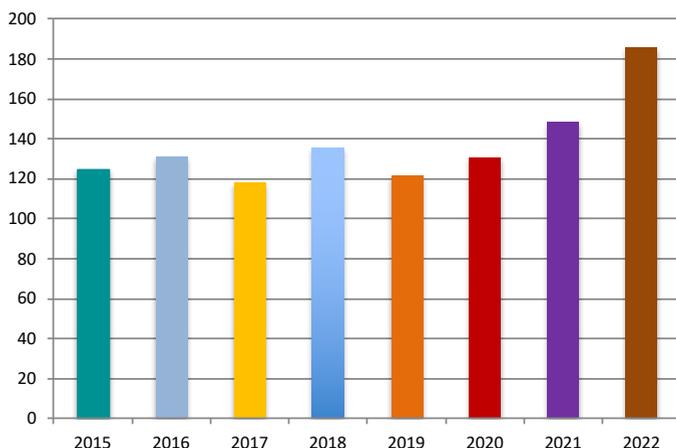
Efectivamente, la otra cara de la misma moneda, la tasa de congestión (que resulta de la suma de asuntos pendientes y asuntos nuevos dividida entre los asuntos resueltos en un concreto periodo, multiplicado por 100), permite verificar igualmente la capacidad de decisión del Consejo. En la serie histórica se observa una clara sobrecarga de trabajo que confirma las denuncias reiteradas por la propia institución en sus memorias anuales ante la falta de medios para asumir las competencias encomendadas.

El intervalo temporal 2015-2019 (referido únicamente a reclamaciones / resoluciones frente a la Administración General del Estado) así lo evidencia. La tasa de 2015 fue del 124,58 %, y aumentó en 2016 hasta el 131,27 %, si bien en 2017 se redujo ligeramente hasta el 118,15 %, la más baja de la serie a pesar del aumento del número de reclamaciones producido ese año. Sin embargo, en 2018 la tasa de congestión superó la de todos los años anteriores como consecuencia del aumento de reclamaciones: 135,48 %. Aunque este incremento continuó en 2019, aquella descendió al 121,78 %¹⁸, lo cual permite extraer una conclusión evidente: a pesar del esfuerzo que el CTBG estaba realizando, explotando al máximo sus claramente insuficientes medios, el riesgo de congestión amenaza gravemente al sistema de control.

Esa idea quedó confirmada en 2020: la tasa de congestión volvió a subir considerablemente, hasta llegar al 130,71 %. En 2021 se alcanzó el máximo histórico: 148,74 %. Ciertamente, resulta posible afirmar sin reservas que la situación es alarmante en el caso de reclamaciones frente a la AGE. En 2022 el dato ha empeorado considerablemente: la tasa se sitúa en el 185,95 %, nuevamente el más alto de la serie.

¹⁸ El dato, para entenderlo correctamente, ha de ser contextualizado: el procedimiento en vía de recurso ha de resolverse en el plazo de tres meses y, por tanto, la tasa de congestión en estos casos no es equiparable a los supuestos en los que no existe plazo máximo de resolución. Junto con ello, ha de tenerse presente que las reclamaciones presentadas en los últimos meses del año suelen resolverse en los tres primeros meses del año siguiente.

Figura 52. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]

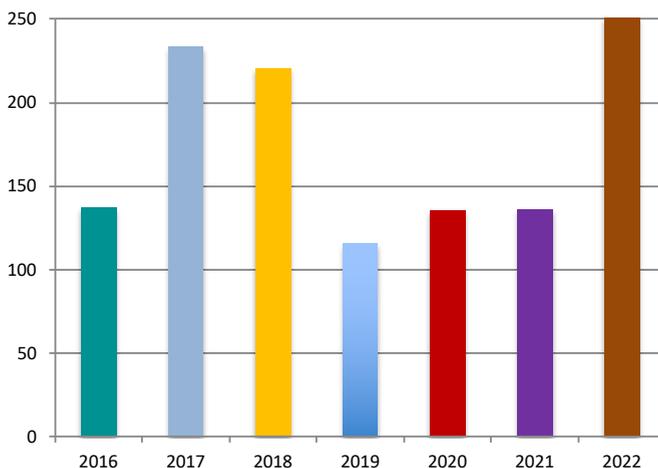


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A ello ha de sumarse el nuevo aumento de la tasa de congestión en relación con las resoluciones autonómicas, que no sólo continúa siendo excesiva, sino que alcanza también el máximo histórico: en 2016 supuso el 137,60 % y en 2017 llegó a alcanzar el 233,85 %, bajando ligeramente al 220,58 en 2018. El considerable aumento de las reclamaciones resueltas en 2019, a pesar del relevante crecimiento del número de las mismas en ese año, permitió reducir radicalmente la tasa al 115,82 %, un dato ciertamente positivo en general que igualaba el relativo a la Subdirección General de Reclamaciones, aunque continuaba siendo indicativo del riesgo de colapso del sistema por el esfuerzo sostenido con un constante aumento de la litigiosidad y un mantenimiento de los medios, que se han demostrado insuficientes. Este riesgo consolidó en 2020, año en el que la tasa de congestión volvió a subir hasta el 135,77 %, y se mantuvo en 2021, con un porcentaje muy similar: 135,85 %. Sin embargo, el evidente descenso en el número de resoluciones ha hecho que se eleve hasta el 250,84 %.

Tal y como se ha venido indicando en los informes de años anteriores, aunque internamente los dos órganos que tienen encomendada la tarea de tramitar reclamaciones (la Subdirección General de Reclamaciones y la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales) poseen autonomía de funcionamiento y actúan con medios humanos diferenciados, resulta evidente que la sobrecarga de trabajo en cada uno de ellos afecta negativamente al organismo en su conjunto, dado que las resoluciones son adoptadas por el Presidente.

Figura 53. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En las diferentes Memorias anuales presentadas¹⁹, el propio CTBG ha insistido en la insuficiencia de recursos para el cumplimiento eficaz de su función, tanto por falta de medios materiales y humanos, en general, como por carencia de perfiles concretos de empleados públicos en su plantilla. En concreto, la primera de las conclusiones de la Memoria de 2017 denuncia la insuficiencia de la dotación de recursos humanos como “una de las principales debilidades del organismo” (p. 140). A pesar de que durante 2018 se cubrieron las vacantes existentes, en la Memoria de 2018 reiteró la falta de medios, manifestando que algunas de las actividades que deberían realizarse y de las herramientas que habrían de implementarse se encontraban paralizadas por esta causa e indicando, además, que la plantilla debería incrementarse en 33 efectivos más (esto es, en un 150 %) para poder cumplir todas las funciones que tiene encomendadas y las nuevas funciones asignadas por Leyes aprobadas tras la entrada en vigor de la LTBG²⁰. De lo contrario, en sus propias palabras, ello “puede conducir al colapso del Consejo” (p. 135). En las Memorias de 2019, 2020 y 2021 la denuncia se mantiene y se reitera la petición de efectivos, que ha sido atendida en parte, tal y como refleja la Memoria de 2022. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

En definitiva, la bolsa de reclamaciones pendientes de resolución ha aumentado considerablemente en los últimos dos años, contribuyendo a un aumento muy relevante del

¹⁹ Todas ellas están disponibles en https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes.html (Última fecha de consulta: 05/09/2023).

²⁰ En concreto, el art. 154.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, encomienda al Consejo la función de emitir informe (en el plazo de 10 días) en los casos en los que el órgano de contratación se plantee tomar la decisión de no publicar determinados datos relativos a la celebración del contrato, con el fin de apreciar si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden salvaguardar con su no publicación.

retraso en la respuesta a las reclamaciones recibidas –superior a los 3 meses, como se verá más adelante–, lo que hace que el esfuerzo por aumentar la capacidad de tramitación y resolución de reclamaciones pendientes no se vea reflejado en una disminución de la tasa de congestión. No debe perderse de vista, al mismo tiempo, que ni el ordenamiento jurídico ni la doctrina del Consejo son estáticos; los nuevos criterios que éste aprueba, la jurisprudencia de los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo en el sector de la transparencia (en ocasiones, novedosa y que implica cambios en la posición del órgano) y las reformas normativas en ámbitos materiales de actuación tienen su efecto sobre la función que ejerce, al aumentar la complejidad de la tarea de resolver reclamaciones.

En cualquier caso, ha de señalarse que la elevada tasa de congestión afecta claramente a la eficacia del mecanismo de impugnación. Un sistema óptimo de control en vía administrativa no solo requiere de la independencia del órgano, sino también de la eficacia de su actuación. Uno de los criterios para medir la misma es precisamente la capacidad de resolución de las reclamaciones en plazo. A pesar de que la tasa de éxito de la reclamación sea buena, si la estimación excede el tiempo máximo para resolver, el derecho de acceso queda en entredicho, precisamente porque su satisfacción requiere de inmediatez.

2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo

2.1. Tipo de información solicitada

En continuidad con la metodología de los informes realizados en los años anteriores, con el fin de conocer más en detalle cómo está funcionando el sistema de transparencia desde la perspectiva del derecho de acceso, a los datos sobre solicitudes y reclamaciones frente a las mismas ha de sumarse el tipo de información objeto de unas y otras, esto es, qué interesa más a los ciudadanos y cuándo están dispuestos a litigar en vía administrativa para obtener esa información en el caso de que les sea denegada. Esta perspectiva resulta particularmente interesante si se tiene en cuenta que la LTBG –y, por ende, los órganos administrativos que resuelven las solicitudes y los órganos de control que hacen lo propio con las reclamaciones– focaliza la finalidad del derecho de acceso en el escrutinio de la acción de los responsables públicos y en el funcionamiento y control de las actuaciones públicas cuando, en realidad, de conformidad con los datos que se ofrecen a continuación, resulta evidente que el interés de los ciudadanos excede esta finalidad. Ello explica, además, que el derecho de acceso se ejerza invocando esta norma incluso por actores cualificados que, en teoría, encuentran reconocido el acceso a la información pública que necesitan para el ejercicio de sus respectivas funciones en otras normas del ordenamiento jurídico (piénsese en los supuestos de representantes sindicales o concejales, por señalar dos ejemplos). Ello debería conducir a un replanteamiento de los fines de la LTBG y de la forma en que queda configurado el derecho de acceso y definido el propio concepto de información pública para ir avanzando progresivamente hacia un acceso libre a la misma con el único límite de los

derechos e intereses que pudieran verse afectados por la eventual publicidad de la información, así como la transformación de la Ley en norma general de aplicación transversal en el conjunto del ordenamiento jurídico desde la perspectiva de la transparencia, sólo excepcionable por otra Ley y de forma motivada, sin posibilidad de establecer regímenes de acceso menos favorables que el contemplado en la misma. Si realmente se desea que la información sea accesible a los ciudadanos y dar respuesta a sus demandas, la única posición coherente con este planteamiento es una interpretación extensiva de la LTBG que permita consolidar el interés demostrado en la práctica y evite la inercia de los órganos administrativos –y, en ocasiones, del propio CTBG– a realizar una interpretación restrictiva del concepto de información pública y del régimen general aplicable.

Para analizar el tipo de información, al igual que se hizo en los Informes de años anteriores, se ha partido de una clasificación en tres categorías: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. Junto con ello, se toma en consideración igualmente el tipo de unidad a la que se solicita información, con el fin de poder comprobar en poder de qué Ministerios se encuentra la información más demandada por los ciudadanos.

De conformidad con los datos del Portal de Transparencia, la información más solicitada es relativa al sector público, seguida de la referida a seguridad y a hacienda:

Tabla 11. Solicitudes por categoría de publicidad activa (acumulado) [en número y porcentaje]

Categorías RISP Nivel 1	Nº solicitudes clasificadas	Porcentaje
1. Ciencia y tecnología	2.139	3,35%
10. Hacienda	6.009	9,41%
11. Industria	253	0,40%
12. Legislación y justicia	3.938	6,17%
13. Medio ambiente	1.554	2,43%
14. Medio rural y pesca	578	0,91%
15. Salud	3.565	5,58%
16. Sector público	20.189	31,62%
17. Seguridad	7.287	11,41%
18. Sociedad y bienestar	5.448	8,53%
19. Transporte	4.110	6,44%
2. Comercio	240	0,38%
20. Turismo	167	0,26%
21. Urbanismo e infraestructuras	895	1,40%
22. Vivienda	249	0,39%
3. Cultura y ocio	949	1,49%
4. Demografía	858	1,34%
5. Deporte	458	0,72%
6. Economía	809	1,27%
7. Educación	2.111	3,31%
8. Empleo	1.364	2,14%
9. Energía	678	1,06%
TOTAL	63.848	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Nota: datos acumulados a fecha de 31 de agosto de 2023.

Por el tipo de unidad a la que se le solicita la información, el Ministerio de Interior continúa siendo es el que recibe más peticiones de información, seguido del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El resultado general es el que se expone a continuación:

Tabla 12. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (acumulado)
[en número y en porcentaje]

Unidad de Información de Transparencia	Nº solicitudes	Porcentaje
Ministerio del Interior	9.270	14,26%
Ministerio de Hacienda y Función Pública	8.610	13,25%
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	5.525	8,50%
Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones	4.981	7,66%
Ministerio de Sanidad	3.847	5,92%
Ministerio de Justicia	3.561	5,48%
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	3.471	5,34%
Ministerio de Defensa	2.627	4,04%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	2.505	3,85%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	2.241	3,45%
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	2.151	3,31%
Ministerio de Política Territorial	2.044	3,15%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1.875	2,89%
Ministerio de Cultura y Deporte	1.754	2,70%
Ministerio de Educación y Formación Profesional	1.598	2,46%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1.429	2,20%
Ministerio de Igualdad	1.284	1,98%
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	1.022	1,57%
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	868	1,34%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	821	1,26%
Ministerio de Universidades	798	1,23%
Ministerio de Ciencia e Innovación	782	1,20%
Casa Real	772	1,19%
Agencia de Protección de Datos	660	1,02%
Ministerio de Consumo	489	0,75%
Total general	64.985	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Nota: datos acumulados a fecha de 31 de agosto de 2023.

En cuanto al tipo de información reclamada en vía de recurso, como fue indicado en informes de años anteriores, aunque el CTBG ha publicado información sobre todas sus resoluciones desde 2015, solo estableció descriptores del tipo concreto de información solicitada a partir de 2017, y lo hizo basándose en las categorías de información que ha de ser objeto de publicidad activa, si bien no con una equivalencia total. Junto con ello, a partir de su Memoria de Actividades de 2019 incorporó información agregada sobre la base de la aplicación del modelo de descriptores. Estos descriptores, tal y como se anunció en la Memoria de 2020, han sido revisados en la Memoria de 2021 “para posibilitar la realización de análisis y estudios rigurosos sobre los temas y materias que concitan el deseo de recibir

información”. Ha de precisarse, además, que son parcialmente diferentes según se trate de reclamaciones resueltas ante la AGE o ante AA.TT.

En el *Informe CIJA*, desde su primera edición, ante la ausencia de descriptores, se optó por ofrecer este tipo de información clasificada en función de los tres bloques de categorías de información que contempla la LTBG por ser en ese momento el único elemento objetivo que nos permitía conocer, en fase de reclamación, el tipo de información a la que se quiere acceder por parte del reclamante y observar la evolución en años sucesivos. Ello obligaba a realizar una labor de integración de los descriptores en los tres tipos de información antes señalados, atendiendo a criterios concretos, pero no exentos subjetividad. Por esta razón, una vez fijados por el Consejo descriptores, se ha optado por seguirlos, en la confianza de que ello permitirá establecer una comparativa más fiable.

En el año 2022, el resultado es el siguiente:

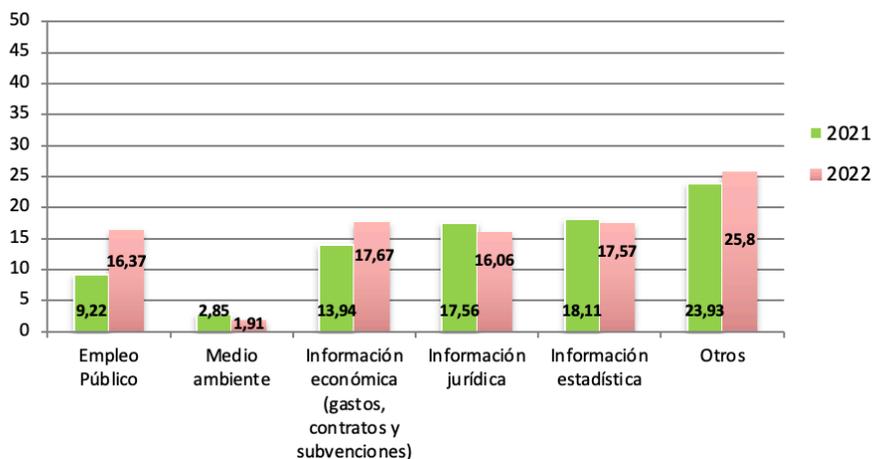
Tabla 13. Descriptores de las reclamaciones de ámbito estatal (2022) [en número y en porcentaje]

Descriptores	Número	Porcentaje
Otros	257	25,80%
Información estadística	175	17,57%
Información jurídica	160	16,06%
Contratos	78	7,83%
Información económica/gastos	70	7,03%
Empleo público/otros	63	6,33%
Empleo Público/Retribuciones	56	5,62%
Empleo Público/Procesos selectivos	44	4,42%
Información económica/subvenciones	28	2,81%
Obra Pública	20	2,01%
Medio Ambiente	19	1,91%
Agendas/Lobbies	15	1,51%
Casa Real	6	0,60%
Convenios	2	0,20%
Empleo Público/Compatibilidades	2	0,20%
Auditoría	1	0,10%
Total	996	100%

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A fin de poder ir valorando la evolución del peso de los descriptores en próximos años, resulta de utilidad presentar los más destacados en términos porcentuales.

Figura 54. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones AGE ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en su Memoria anual.

Nota explicativa: en la categoría información económica se incluyen los descriptores de gastos, contratos y subvenciones.

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, resultaba muy difícil llevar a cabo una comparación con los datos que refleja el análisis de las relativas a la Administración General del Estado, puesto que los criterios de clasificación y los descriptores que emplea la ORAT eran parcialmente diferentes de los usados por la Subdirección General de Reclamaciones; efectivamente, el recurso a descriptores genéricos como información municipal y similares impedía una clasificación razonablemente objetiva. Por esta razón, se descartó incorporar los mismos al Informe.

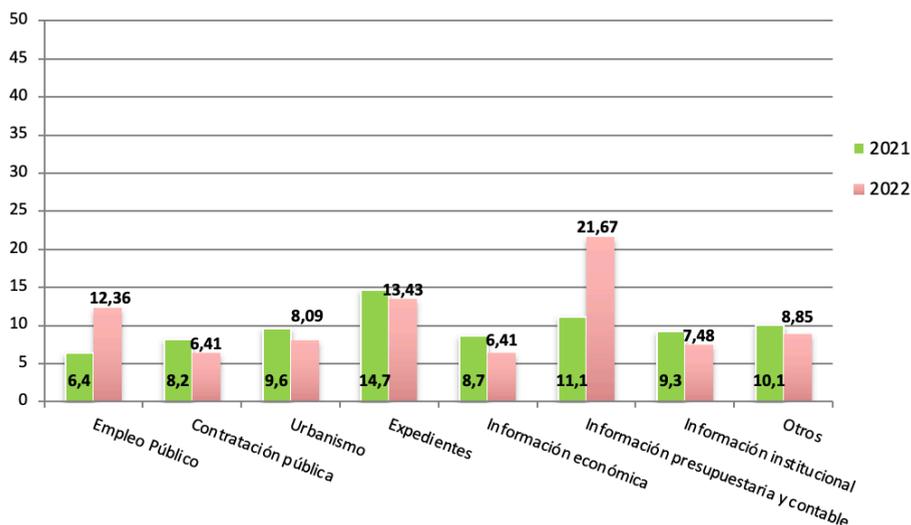
Sobre la base de los datos ofrecidos en la Memoria de 2021 y en coherencia con la forma de presentación por la que se ha optado en el caso de las reclamaciones AGE, se ofrecen a continuación los resultados referidos a las reclamaciones frente a AA.TT. Como puede apreciarse, los descriptores siguen siendo diferentes. El CTBG lo justifica por el hecho de que la casuística territorial es distinta de la estatal. A pesar de ello, resultaría conveniente unificar los criterios de clasificación para obtener una panorámica más completa.

Tabla 14. Descriptores de las reclamaciones frente a AA.TT. (2022) [en número y en porcentaje]

Descriptores	Número	Porcentaje
Contratación	42	6,41%
Covid-19	13	1,98%
Educación	14	2,13%
Empleo público	81	12,36%
Expedientes	88	13,43%
Información económica	42	6,41%
Información institucional	49	7,48%
Información jurídica	20	3,05%
Información organizativa	1	0,15%
Información presupuestaria y contable	142	21,67%
Medio Ambiente	30	4,58%
Sanidad	22	3,35%
Urbanismo	53	8,09%
Varios/otros	58	8,85%
Total	655	100%

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

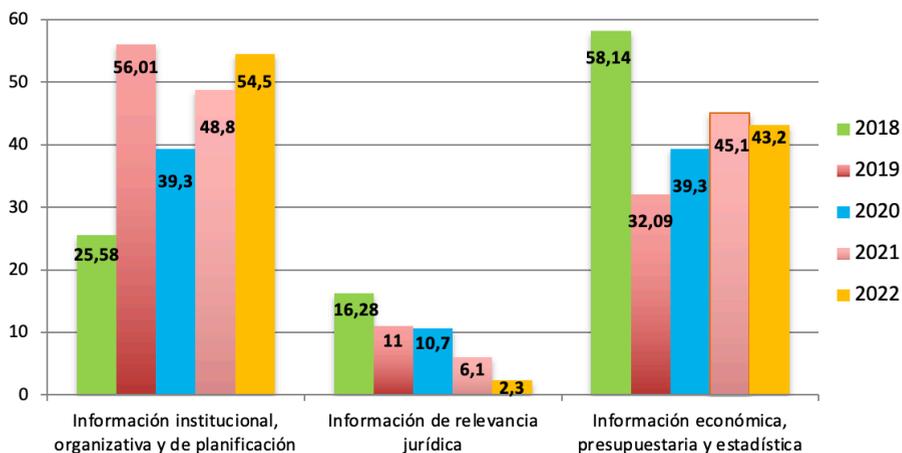
Figura 55. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones frente a AA.TT. ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en su Memoria anual.

En cuanto al tipo de información afectada en fase judicial, la lectura de las sentencias dictadas en la serie histórica ofrece los siguientes resultados:

Figura 56. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos (2018-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Nota explicativa: se han incluido en los porcentajes los casos en los que en relación con un mismo recurso la información solicitada se corresponde con más de un tipo de información.

A diferencia de lo ocurrido en los años 2017 y 2018, en los que la información más relevante cuyo acceso estaba en juego en vía contencioso-administrativa era la de tipo económico, presupuestario y estadístico, en 2019 se detectó un cambio de tendencia en favor de la información institucional, organizativa y de planificación, que se ha mantenido en la serie.

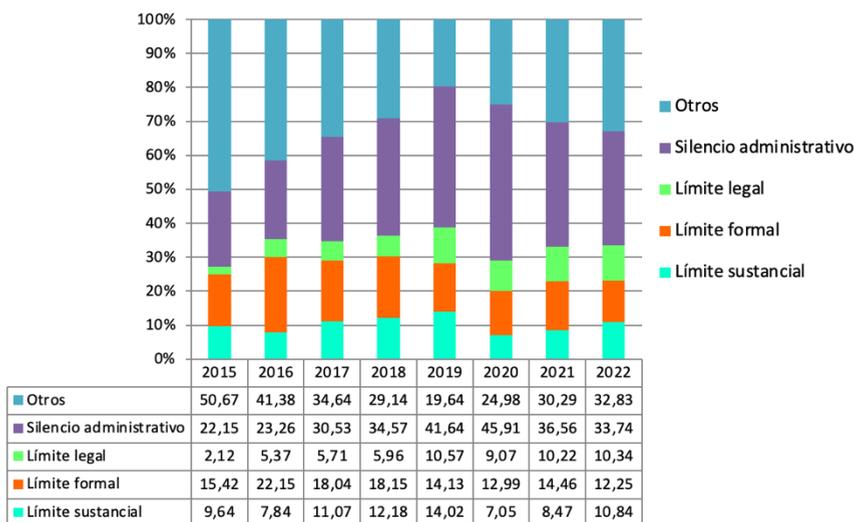
2.2. Tipo de acto impugnado

El análisis del tipo de acto impugnado en cuanto a su forma (expreso o presunto) y a su fondo (estimación, desestimación o inadmisión), así como de los motivos que conducen a los solicitantes de acceso a presentar reclamación ante el CTBG, permite tener una foto fija de cuáles son las causas que están alegando los órganos administrativos para rechazar las solicitudes de acceso a la información pública y, además, contrastarlas después con la interpretación que Jueces y Tribunales hacen de la Ley en esos mismos casos. En continuidad con lo detectado desde el *Informe CIJA 2018*, los datos obtenidos confirman que el mayor obstáculo para el derecho de acceso a la información pública se encuentra en la falta de respuesta en plazo (silencio administrativo) y en la aplicación de las causas de inadmisión. Tan es así, que el propio CTBG, a diferencia de lo que venía haciendo en sus primeras Memorias anuales, en lugar de remitirse a los datos oficiales que constan en el Portal de Transparencia en relación con este extremo –que, ciertamente, no responden a la realidad–, terminó incluyéndolo destacadamente en su Memoria de 2020, basándose en los datos que él mismo posee.

A efectos puramente ordenadores, y por cuanto se refiere a este Informe, los límites al derecho de acceso se siguen clasificando en tres tipos: límites sustanciales (los recogidos en los arts. 14 y 15), límites formales (las causas de inadmisión del art. 18) y límites legales (la existencia de un régimen específico de acceso en aplicación de la D.A.1ª, que deriva en la no aplicación del procedimiento previsto en la LTBG y lleva al Consejo a entender que no es competente para conocer de las reclamaciones en esos ámbitos de actuación).

Sobre la base de estos criterios de clasificación, un análisis de las resoluciones correspondientes a los años 2015-2022 basado en los datos disponibles en los Excel que publica el Consejo –y tomando en consideración el total de reclamaciones presentadas por año, con independencia de que hayan sido resueltas en ese mismo año o en el siguiente– ofrece los siguientes resultados:

Figura 57. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG

Nota metodológica: más allá de la clasificación propuesta (límites sustanciales, formales y legales), se sigue la forma de categorizar las reclamaciones por causa de impugnación del CTBG. Cuando ésta es “información parcial” (esto es, sólo se da una parte de toda la información solicitada) se computa en otros. En “límite legal” se incluyen tres tipos de casos: los casos de aplicación de la DA 1ª, los supuestos en los que lo solicitado no entra dentro del concepto de información de la LTBG y aquellos otros en los que el órgano que ha recibido la solicitud no posee la información planteada.

Nota explicativa: el elevado porcentaje de “otros” motivos correspondientes a 2015 se debe a la inadmisión de solicitudes de acceso referidas a información autonómica y local, dado que la LTBG aún no estaba en vigor para CC. AA. y entes locales; en el resto de años la causa predominante es que solo se concede parte de la información solicitada y no a toda. Esta categoría incluye los supuestos en los que el Consejo no ha clasificado expresamente el motivo de impugnación.

Tal y como puede observarse, existen ciertas oscilaciones entre los diferentes límites en función del año considerado, pero puede concluirse claramente que el silencio administrativo ha ido ganando peso progresivamente como causa de rechazo que motiva la impugnación, hasta convertirse en la primera de ellas. Aunque en 2021 y en 2022 se ha

reducido el porcentaje de reclamaciones presentadas frente a actos presuntos desestimatorios de la solicitud de acceso, sigue siendo muy relevante, además de claramente mayoritario –triplica los porcentajes de los límites sustanciales, formales y legales–.

También se consolida la tendencia detectada en relación con la mayor relevancia de los límites legales y formales respecto de los sustanciales, lo que conduce a la necesidad de insistir en la importancia de tomar en consideración el dato para matizar los motivos de inadmisión en una eventual reforma de la LTBG. El propio Consejo de Transparencia, en su Memoria de Actividades correspondiente a 2020, llevó a las conclusiones el “escaso peso de los motivos sustantivos en la denegación de las SAIP por parte de los órganos gestores”, manifestando que “podría estarse, a juicio de este CTBG, en presencia de una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales al mismo, que podría suponer una interpretación extensiva de los requisitos formales y una restricción indebida del derecho de acceso a la información”. De este modo, se confirman las conclusiones que venían apuntándose en este Informe en años anteriores.

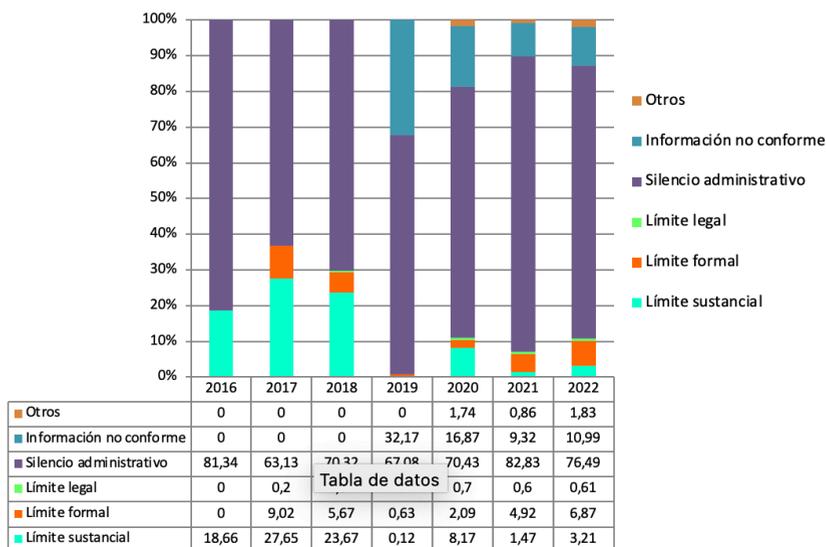
La información obtenida mediante el análisis de las reclamaciones presentadas ante el CTBG sobre la base de los datos que éste ofrece en sus listados anuales coincide en términos generales con los que se derivan del Portal de Transparencia en cuanto a lo que se refiere a los límites formales y legales, poniendo de manifiesto la equivalencia porcentual entre motivos de denegación de la solicitud y motivos de impugnación. Tomando como referencia los datos disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 31 de agosto de 2023, sobre el total de 63.633 solicitudes de información resueltas, 13.240 (el 20,81 %) fueron inadmitidas por diferentes motivos. Más en concreto, siempre sobre el total, el 13,49 % de las ellas se inadmitieron por motivos formales y 7,32 en aplicación de los límites de la D.A. 1ª y del 13 (se considera que lo solicitado no es información pública).

Se continúa observando, no obstante, una clara variación en relación con el porcentaje de aplicación de los límites materiales, puesto que, de conformidad con los datos del Portal de Transparencia, la denegación del acceso por esta causa se produce en un 3,27 % de los casos. Partiendo de la premisa de que el interesado presentará reclamación cuando su derecho no sea reconocido, total o parcialmente, por el órgano competente –de lo contrario, no estaría justificado el recurso– y comparando el dato con la información que ofrece el CTBG en su portal institucional en cuanto a los motivos de las reclamaciones, puede verse que el número de desestimaciones por aplicación de un límite material es mayor. La explicación radica en que se computan como concesión los casos de acceso parcial. Efectivamente, el 12,35 % de los casos que se consideran concesiones del acceso, una parte de la información solicitada no se ha facilitado al interesado por aplicación de alguno de los límites de los arts. 14 o 15 LTBG.

En cualquier caso, como ha sido indicado en años anteriores –y conviene seguir denunciando–, donde sí se puede comprobar la existencia de divergencias no derivadas de matices metodológicos sino de “maquillaje” de datos es respecto de los casos en los que se produce silencio administrativo. Efectivamente, desde el punto de vista técnico y normativo, la desestimación presunta por silencio tiene lugar cuando transcurre el plazo máximo de un mes (o, en su caso, la correspondiente ampliación) para tramitar y resolver la solicitud y no ha sido notificada al solicitante la resolución de la misma. De conformidad con los datos del Portal de Transparencia, a fecha de 31 de julio de 2023, sobre un total de 64.985 solicitudes, solo en relación con 873 de ellas se había producido silencio, esto es, un 1,34 %. Nuevamente, un sencillo análisis de las tablas Excel del CTBG relativas a la Subdirección General de Reclamaciones pone de manifiesto la falsedad del dato: considerando únicamente los supuestos en los que la reclamación se presenta frente a una desestimación presunta en los años 2022 y 2021 prácticamente se alcanza esta cantidad. Efectivamente, en 2022 se han presentado 336 reclamaciones por esta causa como motivo principal; en 2021 fueron 397; en 2020, 410; y, en 2019, 357. En la Memoria de Actividades correspondiente a 2021 se precisa que, sobre el total de reclamaciones tramitadas en el año, los supuestos de silencio suponen un 41,1 %. En la referida a 2022 el porcentaje que se ofrece asciende al 33,7 %. Para contextualizar debidamente este dato conviene recordar que la tasa de litigiosidad acumulada en vía administrativa apenas supera el 11 % sobre el total de las resoluciones administrativas de solicitudes de acceso frente a la AGE. Sencillamente, los casos de desestimación presunta son muchos más.

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, la principal causa de rechazo de la solicitud sigue siendo igualmente la desestimación por silencio administrativo, seguida de lejos de la desestimación por concurrencia de algún límite sustancial.

Figura 58. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

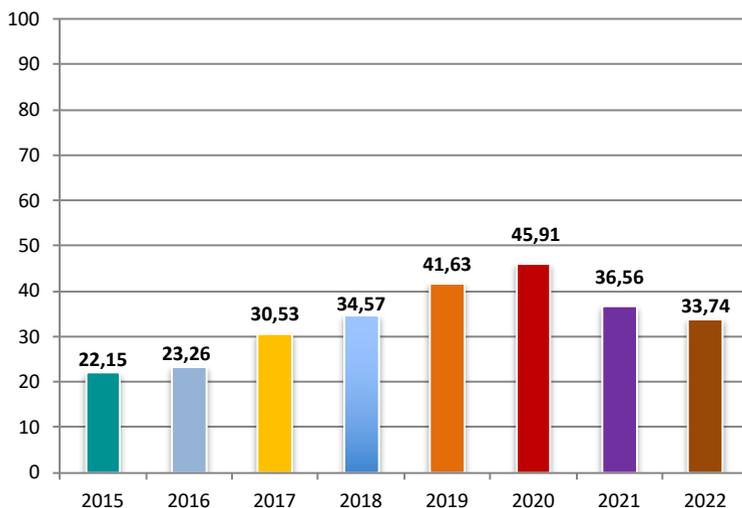
Nota explicativa: a partir del año 2019 se ha añadido al gráfico una causa no contemplada en los años anteriores: "Información no conforme". Así define la ORAT los supuestos en los que la causa de impugnación es que la información dada por la Administración no satisface al solicitante de acceso. Podría entenderse como equivalente a la categoría "Información parcial" que emplea la Subdirección General de Reclamaciones. A partir del año 2020 en el listado disponible se ha incorporado como motivo de reclamación "Otros", que se especifica en la figura.

Resulta alarmante que más de un 75 % de las reclamaciones frente a AA.TT. se presenten en casos de silencio administrativo. En 2021 se alcanzó el máximo de la serie, hasta llegar al 82,83 %. En la Memoria de Actividades correspondiente a 2022 el porcentaje de casos en los que se recurre alegando como motivo silencio administrativo (sobre el total de reclamaciones resueltas en el año) asciende al 75,11 %.

Estos datos evidencian, nuevamente, que el principal obstáculo al ejercicio del derecho de acceso se encuentra precisamente en la no respuesta en plazo a las solicitudes planteadas por los interesados.

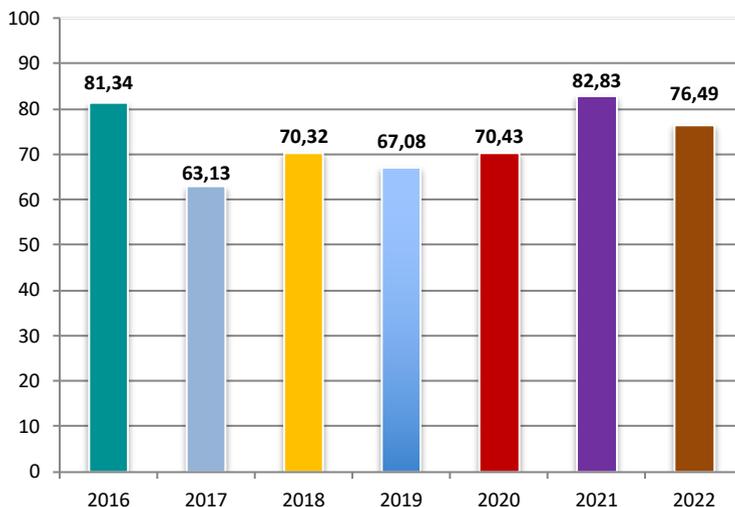
Las dos siguientes figuras permiten apreciarlo con mayor claridad:

Figura 59. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la web del CTBG.

Figura 60. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con las Administraciones Territoriales (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos disponibles en la web del CTBG.

En definitiva, los datos son concluyentes. A pesar del descenso de casos de reclamación frente a desestimación presunta en el último año considerado, sin lugar a duda, como ha sido apuntado en informes anteriores, los órganos administrativos están utilizando el silencio como estrategia para ganar tiempo; no en vano, en un número muy relevante de

supuestos no actúan hasta que el organismo les da traslado de la reclamación o les insta a dar acceso a la información solicitada. Un simple hecho lo avala: en el año 2018, de las 261 de reclamaciones que tuvieron el silencio administrativo como motivo de impugnación, 134 fueron estimadas (en 60 de los casos el Consejo estimó la reclamación por motivos formales); en 2019, de las 386 reclamaciones presentadas por desestimación presunta, 202 fueron estimadas (83 por motivos formales, según el listado; 117 de conformidad con la Memoria anual). En 2020, de las 410 en las que la causa es el silencio, 205 han sido estimadas (67 de ellas por motivos formales, según el listado; 102 de conformidad con la Memoria anual). En 2021, de las 397 reclamaciones presentadas en casos de silencio, 231 fueron estimadas (110 por motivos formales). Finalmente, en 2022, de las 336 reclamadas por silencio, 238 fueron estimadas (110 por motivos formales).

En definitiva, con independencia de la discrepancia de datos oficiales en cuanto al concreto motivo, en torno al 50 % de las reclamaciones que se presentan por desestimación presunta son estimadas por el Consejo. A su vez, alrededor de la mitad de las estimadas lo son por motivos formales, es decir, por entender que se ha superado el plazo para resolver sin dictar resolución expresa, aunque durante la tramitación de la reclamación el órgano administrativo en cuestión haya facilitado al reclamante la información. En 2022, sobre el total de reclamaciones por silencio, el porcentaje de estimaciones formales ascendió a 32,74 %. (27,7 % en 2021, 16,34 % en 2020, 21,64 % en 2019 y 22,98 % en 2018)²¹.

Conviene insistir en que la no respuesta en plazo a la solicitud de acceso es la principal debilidad del sistema desde la perspectiva de la configuración de la transparencia pasiva (quizás sea este el significado de la expresión...). Como ha sido indicado en ocasiones anteriores, de muy poco sirve una regulación avanzada del derecho de acceso a la información pública, con un procedimiento tasado y plazos de resolución breves, si la reacción de la Administración a la que se pide información es, sencillamente, no responder. Se pone de manifiesto la necesidad de articular mecanismos que fuercen a los órganos administrativos encargados de tramitar las solicitudes de acceso a resolver en plazo. Al mismo tiempo, no puede ser la única medida. Existe una relación directa entre imposición de nuevas obligaciones y falta de medios para asumirlas. En consecuencia, la afirmación anterior ha de ser completada en el sentido de que resultan igualmente necesarios medios humanos y materiales para dotar a las Unidades de Transparencia de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de los entes locales –así como sus respectivos sectores públicos– de capacidad para responder al ejercicio del derecho de acceso con pleno cumplimiento de las exigencias de la Ley.

²¹ Como ha sido indicado, los datos oficiales que constan en las Memorias del Consejo no siempre se corresponden con los datos obtenidos en nuestro Informe sobre la base del listado completo de resoluciones disponible en la web. Para obtener los porcentajes se han empleado los que se derivan del listado.

De no actuar sobre esta carencia, puede augurarse que se consolidará este “límite” al derecho de acceso –no contemplado como tal en la LTBG, pero efectivamente aplicado en la práctica– y, con él, su eficacia práctica quedará gravemente dañada.

Como ha sido anticipado, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comenzó a destacar esta grave situación a partir de su Memoria de Actividades correspondiente al año 2019. En las anteriores se limitaba a remitirse a los datos oficiales del Portal de Transparencia en relación con la forma de tramitar y resolver las solicitudes de acceso referidas a la AGE, si bien para las relativas a AA.TT. sí incorporaba un sucinto análisis. En la Memoria de 2019, sin embargo, afirma que “la primera cuestión a resaltar es (...) la abundancia de los casos en que el órgano administrativo encargado de resolver la solicitud no la resuelve expresamente en el plazo legalmente establecido y debe considerarse resuelta por silencio”. Junto con ello, destaca igualmente “el considerable predominio de los motivos de índole formal frente a los de carácter sustancial en la denegación de las solicitudes de acceso por parte de los órganos administrativos involucrados (...); parece haber primado el análisis formal de lo planteado frente al estudio de su contenido material”. Con ello se confirma lo que viene detectándose desde ediciones anteriores del *Informe CIJA*: los límites efectivos al derecho de acceso no están tanto en la aplicación de los arts. 14 y 15 LTBG cuanto en las implicaciones derivadas de los arts. 18 y DA 1ª LTBG y, particularmente, en el silencio administrativo. En la Memoria de 2020 añade, en relación con los casos referidos a AA.TT. (y, en particular, a los entes locales), que “representa un grave lastre para el despliegue de la transparencia y el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información”. De hecho, lo incorpora entre las conclusiones, bajo el significativo título “excesivo peso del silencio administrativo en la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública”. En su opinión, esta situación “dificulta el ejercicio del derecho de acceso en la medida en que, a la hora de presentar una reclamación ante el CTBG o acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, el o la reclamante desconocen los motivos por los que se ha denegado su solicitud de acceso”. Y concluye afirmando que “en uso de la competencia genérica de esta AAI de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se considera necesario poner de manifiesto esta situación a las Administraciones y organismos responsables de la gestión de las SAIP y recomendar la adopción de medidas conducentes a la superación”. En la Presentación de la Memoria de 2021 se vuelve a insistir en este tema por boca de su Presidente al señalar que “tan llamativo como censurable es el elevado porcentaje (...) de reclamaciones interpuesta frente a desestimaciones presuntas por silencio administrativo”. En la última de las Memorias presentadas, la relativa a 2022 –si bien únicamente en relación con las Administraciones Territoriales– se habla de “grave lastre” y se afirma que “debe insistirse en que esta situación debería corregirse, al menos, tanto a través de la potenciación de fórmulas de colaboración y cooperación de las Diputaciones provinciales y otras entidades intermedias titulares de competencias de cooperación con los municipios de su respectivo ámbito territorial, como de la toma de conciencia efectiva de

responsables políticos y empleados públicos del valor intrínseco de la transparencia para el robustecimiento democrático de las instituciones”.

En cualquier caso, más allá de estas denuncias explícitas, resulta patente la necesidad de plantear una reforma de la LTBG en relación con una cuestión con el fin de corregir la grave situación creada como consecuencia del uso abusivo del silencio administrativo como forma de (no) respuesta a las solicitudes de acceso.

3. Administración responsable

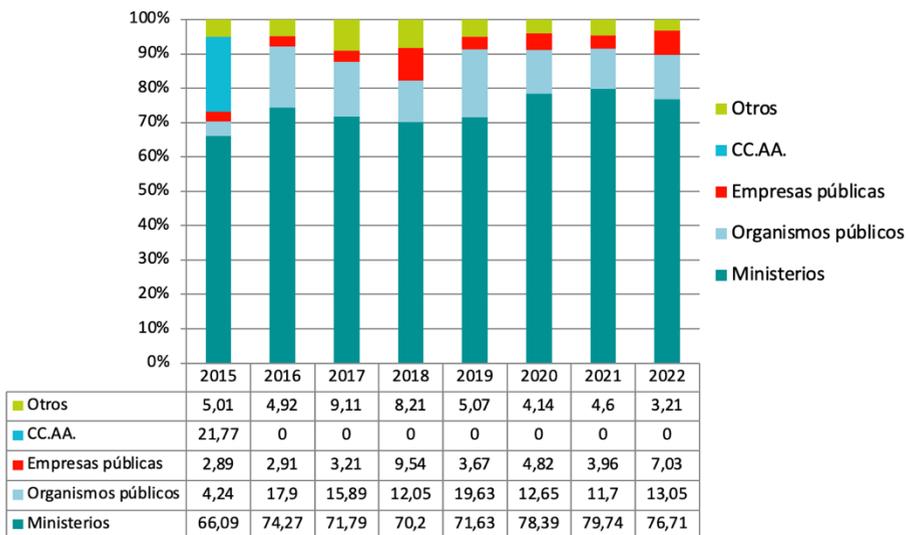
Con el fin de complementar el análisis acerca de dónde se encuentran los obstáculos reales al correcto funcionamiento del sistema de transparencia, junto con los datos relativos a qué tipo de información, a quién se solicita la misma con más frecuencia y a los motivos de impugnación de las resoluciones de solicitudes de acceso, resulta necesario centrar la atención en el dato referente al órgano administrativo frente al que se presenta solicitud de acceso –y, por tanto, cuya actuación es objeto de impugnación–, pues permite valorar los niveles de litigiosidad y, por decirlo de un modo más expresivo, resistencia frente a la transparencia. Como ha sido señalado en ocasiones anteriores, puede presumirse que muchas de las decisiones de los órganos administrativos están guiadas por la necesidad de proteger derechos e intereses, públicos y privados, tras valorar la concurrencia de algún límite (o varios) de los marcados por la LTBG; esa es precisamente la función que tienen encomendada, pues la Ley ha querido confiar en los órganos administrativos que poseen la información o, en su caso, en aquéllos que la han elaborado o generado, la misión de tutelar esos otros derechos e intereses. No obstante, una lectura de las resoluciones del CTBG, así como de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, pone de manifiesto, en no pocos casos, la existencia de una clara voluntad de ocultar la información requerida. Sólo así puede interpretarse el incremento de los supuestos de invocación de las causas de inadmisión y el recurso reiterado y creciente al silencio administrativo como técnica de resolución, de un lado, y, de otro, la litigiosidad en vía contencioso-administrativa frente a las decisiones del CTBG, sobre todo si se toma en consideración que quién principalmente recurre es el ente público que posee la información y que en más del 50 % de los casos el órgano judicial confirma el criterio del órgano de control, como se verá más adelante. En este sentido, conviene recordar que el propio Consejo, en algunas de sus Memorias de Actividades, ha analizado estos datos y ha destacado que podríamos estar ante una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales al mismo.

En esta sección se ofrecen los datos relativos al tipo de entidad afectada (ministerio, entidad con personalidad jurídica propia, empresa pública y otros, entre los que se encuentran sujetos de los más variados, tanto entes privados como órganos constitucionales del Estado). Los resultados apuntan la idea de que son los Ministerios los que tramitan el

mayor número de solicitudes de acceso y, al mismo tiempo, frente a cuyas resoluciones existe una mayor conflictividad en vía administrativa. Contrastados con los que se ofrecerán más adelante sobre el tipo de recurrente en vía contencioso-administrativa, permitirán obtener una panorámica general acerca de la información que se considera más sensible desde el punto de vista de la transparencia, pero también de las entidades que más se resisten a hacerla pública.

Desglosados por años, puede apreciarse una continuidad en el tiempo de la tendencia:

Figura 61. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AGE (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Nota explicativa: en el primer año de funcionamiento del Consejo se presentaron numerosas reclamaciones frente a denegaciones de acceso a información autonómica y local que fue inadmitiendo o desestimando, según los casos, por no resultar de aplicación la LTBG y por carecer de competencia. Ello explica el dato que aparece marcado en la barra correspondiente a 2015 y que en el resto de años el valor sea 0.

En el apartado otros se incluyen una gran variedad de entes tales como órganos constitucionales, corporaciones de Derecho Público y similares.

Como puede apreciarse, los Ministerios continúan siendo los órganos frente a los cuales se interponen mayor número de reclamaciones²². De conformidad con los datos de las Memorias del CTBG correspondientes a los últimos cuatro años, el Ministerio del Interior es el que cuenta con más impugnaciones en vía administrativa (en el último año considerado

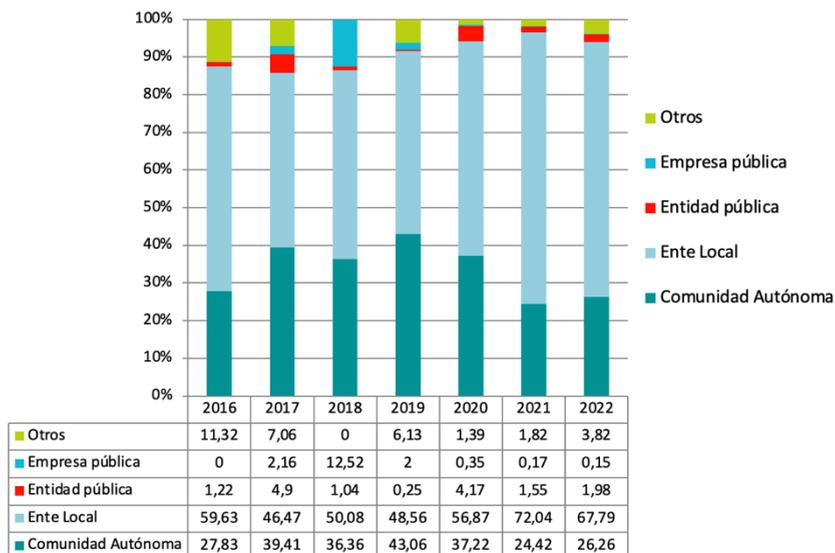
²² Estos datos no coinciden exactamente en términos porcentuales con los que ofrece el Consejo en sus Memorias Anuales, en las que se toman en consideración el total de reclamaciones resueltas en función del año de resolución. Por señalar un ejemplo, de conformidad con las mismas, en el año 2019 las reclamaciones referidas a Ministerios supusieron un 66 %, en 2020, un 74,66, en 2021 un 73,9 % y en 2022 un 71,2 %. En cualquier caso, las tendencias apuntadas son las mismas.

representa un 20,3 % del total; en 2021 fue un 13,3 %), seguido por el Ministerio de Sanidad, que, no obstante, baja con respecto al año anterior (7,2 % en 2022, frente a un 13 % en 2021). Entre las entidades con personalidad jurídica propia, la más reclamada es la AEAT (con un 3,81 % en 2022 y un 3,6 % en 2021).

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales presentadas ante el CTBG y tramitadas por la ORAT, se observa un constante mayoritario número de casos –más aún en los últimos tres años– en los que la Administración recurrida es una entidad local. No en vano, en la Memoria de Actividades correspondiente a 2021, el propio Consejo destacó esta cuestión, manifestando que “las causas de esta diferencia tan significativa se hallan en el gran número de entidades de pequeño tamaño que aparecen como reclamadas en el ámbito local (...), estas entidades cuentan con escasos recursos para gestionar adecuadamente las SAIP y dictar en plazo las oportunas resoluciones, lo que representa un grave lastre para el despliegue de la transparencia y el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información (...). Esta situación debería corregirse, al menos, a través de la potenciación de las fórmulas de colaboración y cooperación de las Diputaciones provinciales y otras entidades intermedias titulares de competencias de cooperación con los municipios de su respectivo ámbito territorial”, fórmula que, como fue anticipado, ha reiterado en su Memoria de 2022.

Los datos al respecto son los siguientes:

Figura 62. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AA.TT. (2016-2022) [en porcentaje]



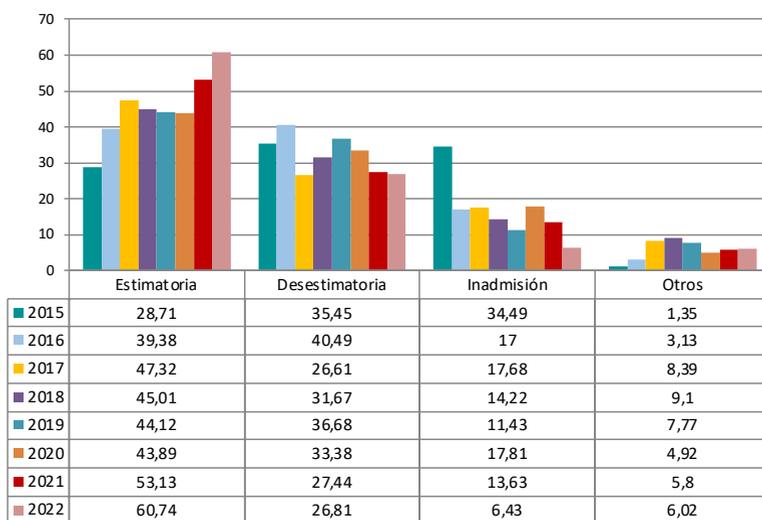
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

4. Sentido de la resolución

4.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones

Para comprender cómo funciona el control en vía administrativa en cuanto al fondo, se ofrecen a continuación los datos relativos al sentido de las resoluciones del CTBG, distinguiendo entre cuatro supuestos: estimación (total y parcial), desestimación, inadmisión y otros (entre los que incluye suspensión por presentación de recurso contencioso-administrativo y archivo de las actuaciones por diferentes causas). Ello permite calcular la tasa de éxito de las reclamaciones y obtener datos objetivos acerca de la resistencia a la transparencia de los órganos administrativos.

Figura 63. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE, desglosado por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

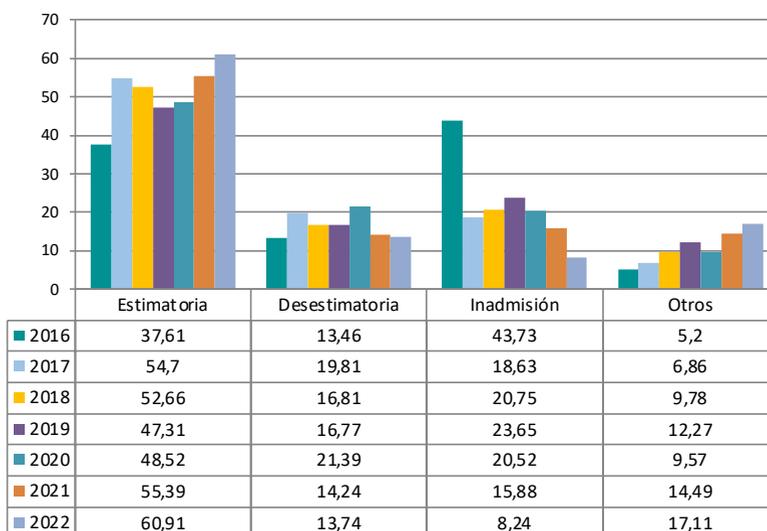
Nota metodológica: el porcentaje es respecto del total de reclamaciones resueltas, en forma y en fondo.

En el gráfico puede apreciarse una clara tendencia hacia el aumento de la estimación de solicitudes (total o parcialmente) a medida que el órgano ha ido consolidando su actuación, probablemente por la mayor seguridad jurídica que genera la existencia de criterios interpretativos y pautas de actuación, que queda patente en la inversión de la inercia: pasa a ser mayor el número de solicitudes estimadas que el de solicitudes desestimadas. No obstante el hecho de que, tras una primera fase de tres años de crecimiento constante, en los tres años siguientes se experimentó un ligero descenso del porcentaje de estimaciones en favor de un aumento del relativo a las desestimaciones, en los dos últimos años –coincidente con el nuevo mandato del actual Presidente– se ha alcanzado el máximo porcentaje de estimaciones de la serie, superando el 50 %, que se aprecia claramente en 2022.

Destaca igualmente, como consecuencia del cambio de criterio del Consejo derivado de la jurisprudencia del TS, la disminución a la mitad de los casos de inadmisión. Efectivamente, en los informes anteriores se venía destacando el dato relativo a la inadmisión de reclamaciones por parte del CTBG. Aunque, como ha sido explicado, las causas son variadas (extemporaneidad, información que no encaja en el concepto de información establecido en la LTBG, inexistencia de objeto...), alrededor de una cuarta parte de las mismas se debían a la existencia de régimen jurídico específico de acceso a la información pública, lo que no tenía fundamento legal alguno. Resulta evidente que ello supondrá una mayor carga de trabajo para el Consejo, que muy probablemente tendrá efectos sobre las tasas de resolución y de congestión, pero no menos cierto es que es la actual interpretación es la que debió realizarse desde los inicios del funcionamiento del órgano, por ser la conforme a la norma.

De hecho, resulta significativo que de las 996 reclamaciones presentadas en el año 2022, 36 de ellas lo fueron por aplicación de la D.A. 1ª LTBG; pues bien, 28 –es decir, el 77,78 %– fueron estimadas, total o parcialmente, por motivos de forma o de fondo, 3 desestimadas y tan solo una inadmitida. En 2021, en cambio, de las 36 reclamaciones presentadas frente a resoluciones de inadmisión por aplicación de esta causa, 10 fueron estimadas, 4 desestimadas y 20 inadmitidas.

Figura 64. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales. desglosado por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: el porcentaje es respecto del total de reclamaciones resueltas, en forma y fondo.

Respecto de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, puede apreciarse una evolución similar: a medida que entró en funcionamiento la ORAT, fue

incrementándose el porcentaje de resoluciones estimatorias en detrimento del relativo a resoluciones desestimatorias, si bien desde el principio el primero de ellos resultó claramente superior; al mismo tiempo, los casos de inadmisión son también considerables. En el año 2019 se mostró una disminución del número de estimaciones frente a un aumento del número de inadmisiones, que se estabilizó en 2020. Sin embargo, en 2021 volvió a aumentar el porcentaje, hasta alcanzar el máximo histórico, superado por el dato de 2022, el más alto de la serie: 60,91 %.

Al igual que en el caso anterior, también resultaba llamativo el dato referido a inadmisiones y se aprecia con claridad el descenso del porcentaje de reclamaciones inadmitidas en 2022, hasta alcanzar el nivel más bajo de la serie –aproximándose al nivel de las reclamaciones AGE–, lo cual debe ser valorado positivamente²³.

4.2. Tasa de éxito

Sobre la base de los datos presentados acerca del sentido de la resolución, resulta interesante extraer la tasa de éxito de las reclamaciones frente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el fin de calcular el porcentaje de probabilidad de que una reclamación sea estimada en cuanto al fondo²⁴. A tal fin, se siguen las categorías manejadas por el órgano.

Desde una perspectiva procedimental, aunque los datos acumulados en relación con la forma en que se tramitan y resuelven las mismas ponen de manifiesto en términos globales un aceptable ritmo de resolución, se detecta en los dos últimos años una preocupante línea descendente que apunta a la incapacidad futura del órgano de asumir, con los medios existentes, el incremento del número de reclamaciones. Al mismo tiempo, como ha sido destacado, el porcentaje de inadmisión es realmente alto, pues supone un 20,4 % (1.777 reclamaciones). En cuanto al fondo, siempre sobre el total acumulado, se han estimado, total o parcialmente, 4.004 (el 62,9 %) y se han desestimado 2.244 (el 35,3 %). El resto, que supone un 6,8 % han sido archivadas o suspendidas.

²³ El CTBG destacó en su Memoria de Actividades de 2019 –la fórmula no se ha incorporado en las Memorias sucesivas– que las principales diferencias entre las reclamaciones AGE y las reclamaciones AA.TT. radica en las desestimadas, precisando que “esta circunstancia puede ser indicativa de un mayor rigor por parte de los responsables de la ORAT en el juicio de admisión de las reclamaciones pero también indica que, tal vez por la materia o por el origen de las reclamaciones, provenientes en mayor medida del medio local, los requisitos de procedibilidad se conocen –y, en consecuencia, se observan– en menor medida en el ámbito territorial que en el del Estado”. Llama poderosamente la atención una afirmación de tal naturaleza, porque ni la ORAT ni la Subdirección General de Reclamaciones poseen la competencia para resolver las reclamaciones, sino que la ostenta el Presidente, que es quien firma las resoluciones, y la normativa aplicable es la misma, razón por la cual los criterios de admisibilidad deberían ser comunes. Por eso debe valorarse muy positivamente la paulatina disminución del porcentaje de inadmisiones, hasta llegar al mínimo en la serie, equiparándose así con las reclamaciones frente a la AGE.

²⁴ La tasa de éxito es el porcentaje de estimación total y parcial en relación con los asuntos resueltos en los que hay un pronunciamiento de fondo, excluyendo, por tanto, inadmisiones y desistimientos), sobre la base de la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Número total de estimaciones (totales y parciales)}}{\text{Número total resoluciones sobre el fondo}} \times 100$$

Diferenciados por tipo de reclamación, los datos son los siguientes:

Tabla 15. Reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2022) [en número]

Resoluciones totales	Resoluciones de la Administración del Estado (AE)	Resoluciones de Administraciones Territoriales (AA.TT.)
Resueltas	5.900	4.482
Inadmitidas	966 (16,37 %)	917 (20,46 %)
Admitidas	4.700 (79,66 %)	3.279 (73,16 %)

Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en sus Memorias Anuales.

Nota metodológica: sólo se toman en consideración las reclamaciones admitidas y las inadmitidas. Quedan fuera aquellas que han sido archivadas o suspendidas por diferentes motivos, de ahí que la suma de porcentajes no alcance el 100 %.

Nota explicativa: a diferencia de los primeros años, en el apartado de estadísticas no se encuentra disponible el dato global acumulado diferenciando entre reclamaciones AGE y reclamaciones AA.TT., sino sólo por años.

Desde la perspectiva del sentido de la resolución, diferenciando en función del tipo de reclamación, los resultados son los siguientes:

Tabla 16. Sentido de la resolución (2015-2022) [en número y en porcentaje]

Sentido de la resolución	AE (núm.)	AE (%)	AA.TT. (núm)	AA.TT. (%)
Estimadas	2.756	58,64%	2.280	69,53%
Desestimadas	1.842	39,19%	753	22,96%

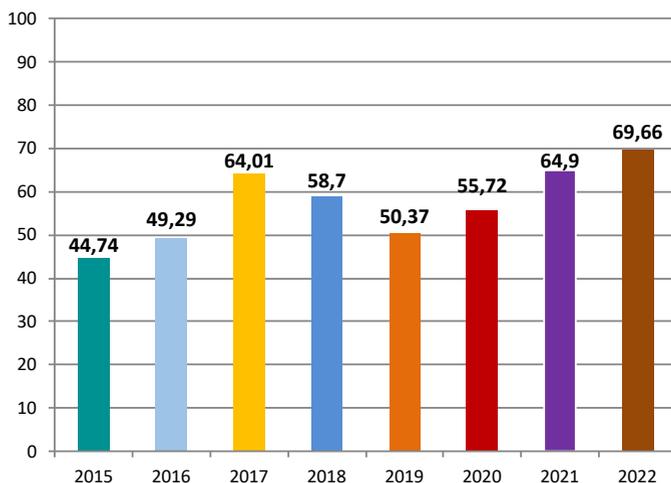
Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Nota metodológica: el porcentaje es respecto del total de reclamaciones admitidas. En reclamaciones estimadas se computan también las que lo han sido por motivos formales. No se incluyen en la tabla las reclamaciones que, habiendo sido admitidas, resultan finalmente archivadas o suspendidas o aquellos casos en los que el procedimiento termina con otro tipo de resolución.

Tomando como referencia estos datos, la tasa de éxito global –AGE y AATT– en el acumulado, hasta el 31 de diciembre de 2022, asciende al 63,12 %, lo que muestra un aumento constante en los últimos años.

La evolución por años y tipo de reclamaciones puede verse en el siguiente Figura:

Figura 65. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE, desglosada por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]



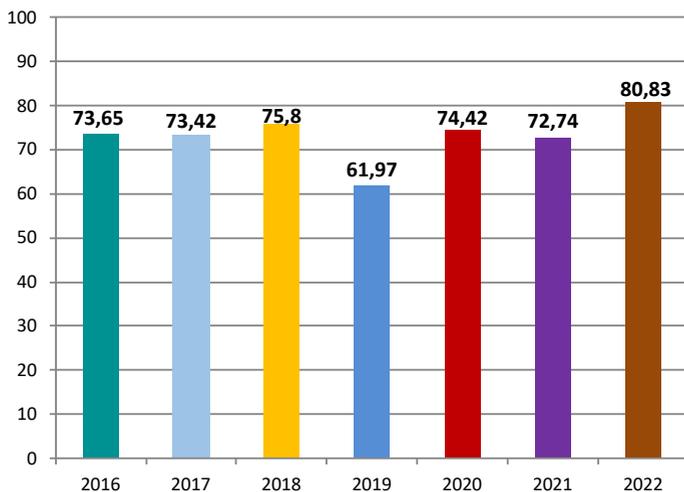
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Como puede apreciarse, la tasa de éxito comenzó a aumentar a medida que se fue asentando el papel del CTBG en el sistema y se fueron consolidando sus criterios interpretativos y pautas de actuación, a pesar del incremento de reclamaciones, lo cual ha ido operando como incentivo para la impugnación de actos administrativos, expresos o presuntos, por los que se resuelven solicitudes de acceso a la información pública, algo ciertamente relevante ante vías de impugnación de carácter potestativo. No obstante, en 2018 se observa un ligero descenso, acrecentado en 2019, que pudo ser debido al considerable aumento del número de solicitudes y de solicitantes nuevos. En 2020, sin embargo, volvió a incrementarse la tasa, que sigue superando el 50 % de las resoluciones en cuanto al fondo. En 2021 y 2022 se consolida la tendencia, alcanzando el máximo histórico en el último año considerado.

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, la tasa de éxito desde el inicio ha sido claramente superior. No obstante, al igual que ocurre en el caso anterior, se pudo observar una disminución de la misma también en 2019, hasta situarse en el 61,87%, el porcentaje más bajo de la serie histórica. En 2020, sin embargo, volvió a recuperar el porcentaje de años anteriores hasta alcanzar el 73,74 %. En 2021 ha sido muy similar, pero en 2022 se aprecia un claro aumento hasta superar el 80 %, máximo histórico de la serie, como en el caso anterior.

Desglosada por años, los resultados son los siguientes:

Figura 66. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AA.TT., desglosada por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

En el *Informe CIJA 2019* se afirmaba que, tanto la estabilidad de la serie 2016-2018 como la alta tasa de éxito en el caso de reclamaciones frente a AA.TT., podía tener relación directa con el elevado porcentaje de supuestos en los que éstas se presentan frente a desestimaciones presuntas; los datos relativos a 2019 parecían confirmar esta idea, puesto que el descenso en la tasa de éxito se corresponde –si bien no de forma proporcional– con un descenso de los supuestos en los que se había producido silencio administrativo. En 2020 los casos de silencio volvieron a aumentar y también la tasa de éxito. No en vano, de las 405 reclamaciones presentadas frente a desestimaciones presuntas en este año, se estimaron un total de 208, esto es, el 51,36 %. Solo fueron desestimadas 61, es decir, el 15,06 %. Tomando en consideración este dato en 2021, de las 684 reclamaciones presentadas por ese motivo, fueron estimadas 421 –lo que supone el 61,55 %–, y desestimadas 60 –un 8,77 %–. En el año 2022, de las 501 reclamaciones por silencio, 323 fueron estimadas –64,47 %– y 51 desestimadas –10,10 %–. En definitiva, la tasa de éxito guarda relación directa con el elevado número de casos en los que se recurre una resolución presunta desestimatoria.

En cualquier caso, conviene insistir, un año más, en el hecho de que todos estos datos, considerados en su conjunto, ponen de manifiesto el acierto de la opción del Legislador de sustituir el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente. Resulta evidente que, de mantenerse el sistema tradicional, el alto porcentaje de estimaciones en el caso de impugnación de actos presuntos no se daría; dicho de otra manera, la falta de respuesta por parte de la Administración ante una solicitud de acceso se corrige parcialmente en vía administrativa con la intervención de la autoridad de transparencia, tanto en el caso de órganos de la AGE cuanto respecto de AA.TT., bien porque el órgano de control estima la solicitud, bien porque, antes de resolverse la

reclamación, el órgano administrativo responde a la petición planteada. Lo mismo puede decirse, en general, del creciente número de reclamaciones que se presentan: su carácter gratuito y el deber de resolución en el plazo máximo de tres meses, junto con la independencia del órgano de control, constituyen alicientes a la impugnación que no se daría en la misma medida de ser el recurso contencioso-administrativo el único medio para reaccionar frente a desestimaciones o inadmisiones de solicitudes de acceso o de resultar obligatoria la interposición de recurso de alzada. Sin embargo, de nada sirven estas evidencias si las resoluciones del Consejo no son cumplidas o si se mantiene la tendencia observada en los tres últimos años de resolución extemporánea de reclamaciones. Sobre esta doble cuestión se volverá en breve. Al mismo tiempo, los buenos datos mencionados evidencian la necesidad de reforzar los medios del órgano de control para potenciar el papel del Consejo si se desea verdaderamente garantizar eficazmente el derecho de acceso.

Precisamente por ello, tan importante como la existencia del sistema independiente de control es su eficacia y eficiencia; la eficacia ha quedado demostrada con la relevante tasa de éxito, pero puede quedar en entredicho si el porcentaje de casos en los que no consta el cumplimiento de las resoluciones es elevado; la eficiencia debe valorarse principalmente analizando la duración del procedimiento y la capacidad del órgano de control de resolver en plazo. Una duración superior al plazo de tres meses claramente afecta a este extremo del modelo.

5. Duración del procedimiento en vía de recurso

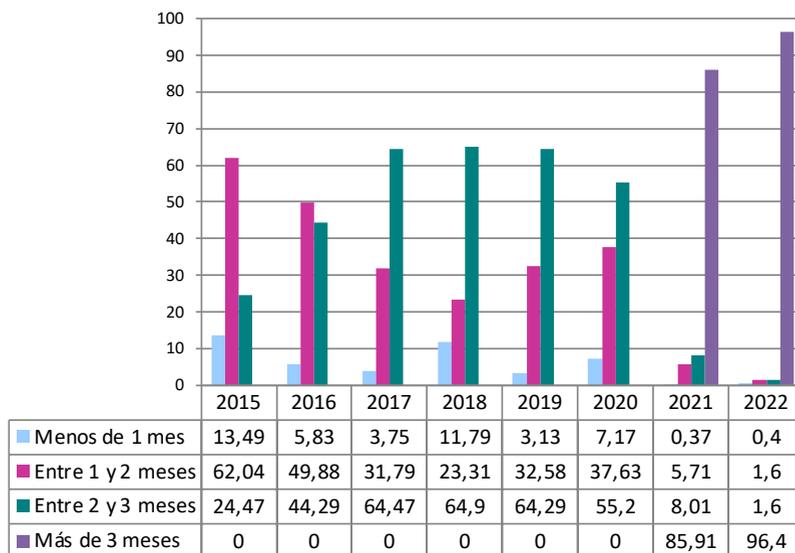
Sin duda alguna, una de las ventajas de la introducción de un sistema de control independiente previo al ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa radica, junto a la gratuidad del mismo, en la agilidad de su aplicación. Como se viene reiterando en años anteriores, así debe ser particularmente en el ámbito de la transparencia, donde el derecho de acceso requiere de inmediatez para que sea realmente satisfecho: el acceso a la información pública queda plenamente garantizado no solo cuando es otorgado por el órgano que tiene aquélla en su poder, sino también cuando se hace en el menor tiempo posible. Es por ello que la LTBG prevé un plazo de resolución y notificación de las solicitudes de acceso de un mes (ampliable por otro mes con carácter excepcional y ante la concurrencia de supuestos específicos) y un plazo máximo de tres meses para tramitar, resolver y notificar las resoluciones de las reclamaciones que sean presentadas ante el CTBG.

En el caso de reclamaciones ante la AGE, en sus primeros años de funcionamiento el CTBG cumplió con carácter general con el plazo para resolver, siendo excepcionales los supuestos en los que excedía el mismo (a fecha de 31 de diciembre de 2019, un total de 70 sobre 3.017 resoluciones, esto es, un 2,32 %)²⁵, si bien se fue consolidando paulatinamente

²⁵ En la mayor parte de los supuestos el retraso fue de apenas días. Tan sólo en 7 casos se superaron los 120 días, todos ellos en el primer año de funcionamiento del organismo. Junto con ello, ha de tenerse presente que, de los 70 casos en los que se produjo silencio administrativo en vía de recurso hasta esa fecha, en 28 de ellos la reclamación

la tendencia a apurar los tres meses que le concede la LTBG a medida que fue aumentando la carga de trabajo. Sin embargo, a partir de 2020 ha cambiado radicalmente esta situación, como puede apreciarse en la siguiente Figura:

Figura 67. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: no es posible, tomando únicamente en consideración la información disponible en la web, obtener con precisión el dato objetivo de supuestos en los que el CTBG no resuelve y notifica en el plazo de 3 meses ni tampoco la duración media en días, puesto que en los cuadros informativos sobre sus resoluciones no especifica fecha concreta de entrada y de resolución, sino únicamente el correspondiente mes. Sobre esta base se ha calculado la duración del procedimiento en vía de reclamación: menos de un mes cuando se resuelve en el mismo mes en que se presenta la reclamación; entre 1 y 2 meses cuando lo hace hasta dos meses después de recibirla y entre 2 y 3 meses cuando resuelve en el tercer mes. A partir de 2021 se ha añadido el valor más de 3 meses por la relevancia del número de casos. Aunque en algunos de esos supuestos el alargado plazo de resolución tenga su causa en la suspensión del procedimiento, ciertamente son minoritarios. Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones.

Efectivamente, en 2020 se experimentó un notabilísimo incremento del número de resoluciones adoptadas fuera de plazo: un total de 295 resoluciones se dictaron en un tiempo superior al menos en un día a los 3 meses que prevé la LTBG. Teniendo en cuenta en el año de referencia tuvieron entrada 949 reclamaciones, el porcentaje de casos de silencio administrativo en vía de recurso ascendió a un preocupante 31,09 %. En 2021 el dato es aún peor. Más del 85 % de las reclamaciones fueron resueltas en un plazo superior a 3 meses. En el último año, la tendencia no solo no ha mejorado, sino que se ha agravado considerablemente, hasta superar el 95 %.

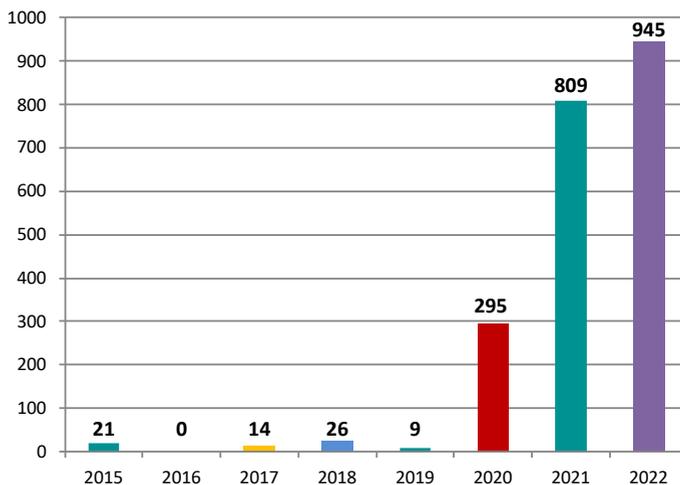
se presentaba frente a una desestimación presunta, con lo que se habría dado doble silencio.

Los datos relativos al número de casos en los que el Consejo no resuelve en plazo han sido obtenidos en respuesta a diversas solicitudes de acceso formuladas al propio organismo.

Tres son las posibles explicaciones, todas ellas relacionadas entre sí: en primer lugar, como ha venido detectándose en informes anteriores, el claro incremento de la carga de trabajo del Consejo, no compensado con un aumento proporcional de sus medios humanos y materiales; en segundo lugar, la situación derivada de la pandemia, que afectó al ritmo normal de los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas y ha supuesto la generación de una importante bolsa de resoluciones pendientes de resolver; finalmente, la necesidad de adaptarse a los cambios organizativos sobrevenidos en este último periodo, tanto en los puestos directivos como en los puestos de gestión.

En el siguiente gráfico se puede observar la evolución del número de supuestos en los que el Consejo no resuelve la reclamación en plazo en el caso de impugnaciones frente a decisiones de la AGE:

Figura 68. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en respuesta a tres solicitudes de acceso.

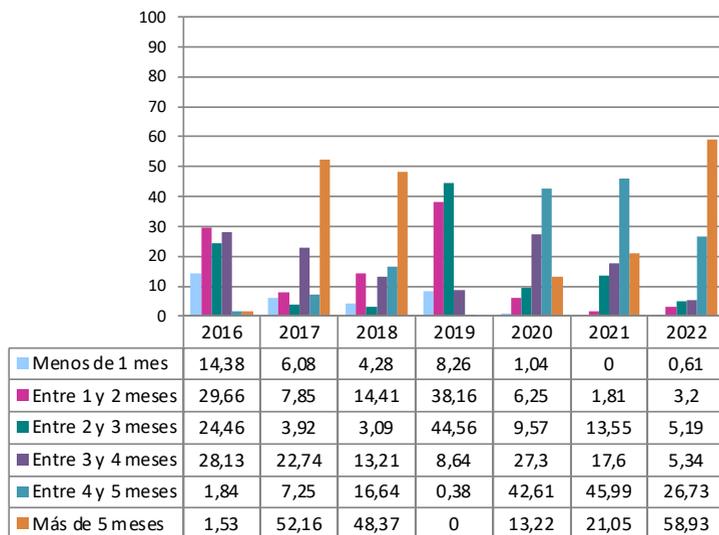
El dato es, ciertamente, alarmante: en el año 2022, más del 83 % de las reclamaciones se han resuelto en un plazo superior a 5 meses.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales tramitadas por la ORAT, los datos son ciertamente negativos desde su puesta en funcionamiento (si bien en el año 2019 se pudo observar una evidente mejora en los mismos): existe un claro incumplimiento de la obligación de resolver en no pocos supuestos y, con ello, una dilación indebida en la resolución de la reclamación. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en los años 2017 y 2018, prácticamente en torno a la mitad de las reclamaciones presentadas se resolvieron en un plazo superior a los 5 meses²⁶. En 2019 la tendencia se invirtió

²⁶ En el año 2019, tan solo en dos casos el tiempo de resolución superó los 120 días. No se dispone del dato específico respecto de años anteriores. De los 823 supuestos en los que no se ha resuelto la reclamación en plazo en el periodo

radicalmente, en línea con el importante aumento de la tasa de resolución y la mejora de la tasa de congestión. Sin embargo, en 2020 y, sobre todo, en 2021 y 2022, ha vuelto a empeorar de forma considerable.

Figura 69. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

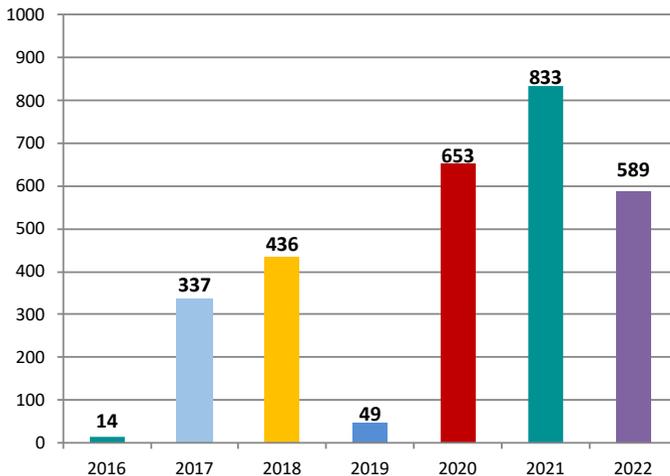
Nota metodológica: al igual que en el caso anterior, el análisis de los datos publicados no permite obtener con precisión el dato objetivo de supuestos en los que el CTBG no resuelve y notifica en el plazo de 3 meses ni tampoco la duración media en días, puesto que en los cuadros informativos sobre sus resoluciones no especifica fecha concreta de entrada y de resolución, sino únicamente el correspondiente mes. Sobre esta base se ha calculado la duración del procedimiento en vía de reclamación. Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones.

Desde la perspectiva específica del silencio administrativo, desde su entrada en funcionamiento hasta diciembre de 2019, la ORAT no resolvió la reclamación en plazo en un total de 836 supuestos; teniendo en cuenta que, a fecha de 31 de diciembre de 2019, había dictado 1.744 resoluciones, el porcentaje global es ciertamente relevante: el 49,94 %. Analizado únicamente el dato relativo a 2019, se aprecia mejor la importante reducción del número de supuestos en los que se produce silencio en vía de recurso. Efectivamente, del total de 866 resoluciones dictadas en ese año, se dio únicamente en 49 (un 5,66 %). En el año 2020, en cambio, el número de casos en el que se resolvió en un tiempo superior a 3 meses volvió a subir, hasta alcanzar los 653. Sobre el total de reclamaciones presentadas en el año (755), supone nada menos que un 86,49 % de los procedimientos de reclamación. En 2021 continuó la tendencia al alza, hasta llegar al 84,64 % de las reclamaciones presentadas en el año. Una tendencia que se ha agravado en 2022: prácticamente el 60 % de las

2016-2019, en 562 la misma se había presentado frente a una desestimación presunta de la solicitud de acceso a información pública.

resoluciones se han emitido en un plazo superior a 5 meses. Aunque en el gráfico el número de supuestos de silencio en vía de recurso es mejor en el último año considerado, ha de tenerse presente que el número de resoluciones también fue menor; dicho de otro modo, en términos porcentuales los casos de silencio vuelven a aumentar.

Figura 70. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en respuesta a tres solicitudes de acceso.

Resulta fundamental corregir esta situación, puesto que, de lo contrario, la operatividad práctica de la tasa de éxito sería nula en la inmensa mayoría de los supuestos como consecuencia del acceso tardío a la información y la eficiencia de la reclamación prácticamente inexistente.

Dada la trascendencia de este extremo, sería interesante que el Consejo incorporara en sus memorias el tiempo medio de resolución de las reclamaciones.

6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones

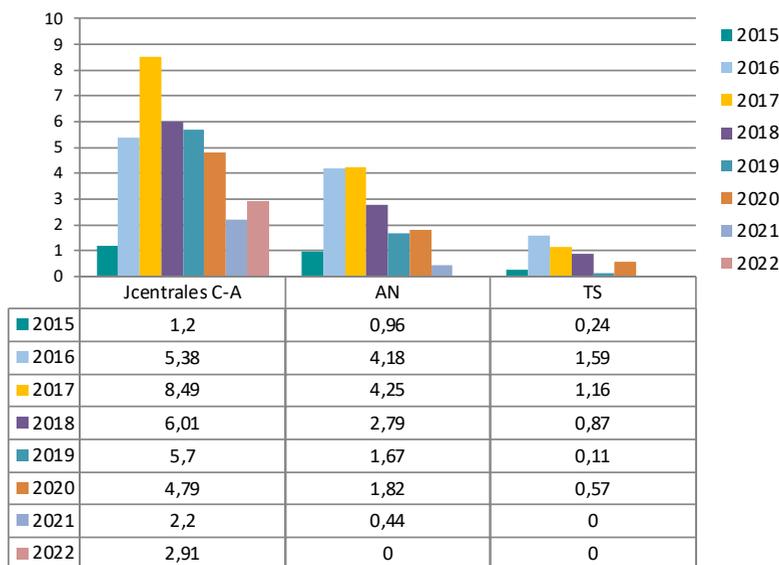
Las resoluciones del CTBG, como cualquier otro acto administrativo emanado de una Administración Pública, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta posibilidad teórica está teniendo una considerable aplicación en la práctica. Efectivamente, es muy relevante el número de recursos contencioso-administrativos que se están presentando frente a las decisiones del Consejo, principalmente por parte de los órganos administrativos que tienen en su poder la información solicitada, algo para lo que la configuración legal del mismo no estaba pensada. Como se ha manifestado en ocasiones anteriores, la conflictividad judicial en el ámbito de la transparencia afecta a la labor del órgano de control cuando ha de dedicar también esfuerzos a defender sus planteamientos como parte en un proceso judicial.

La combatividad o resistencia por parte de la Administración Pública a dar información que está en su poder es patente. Más allá del legítimo derecho a defender posicionamientos jurídicos ante los Jueces y Tribunales cuando se discrepa del contenido de las resoluciones de un órgano independiente de control, los datos, considerados en su conjunto (número de recursos, grado de estimación de los mismos y confirmación del criterio del órgano de control), ponen de manifiesto que, en un número relevante de casos, la impugnación se utiliza como maniobra dilatoria de la concesión de la información. El aumento de los casos de incumplimiento de las resoluciones del Consejo no es sino una manifestación adicional de esta actitud obstructora. El cambio de Gobierno producido en 2018 no supuso una modificación de la tendencia identificada en años anteriores, lo cual evidencia que la tendencia a la opacidad no entiende de ideologías.

Desde la puesta en funcionamiento del Consejo hasta el año 2023, los recursos contencioso-administrativos presentados han venido siendo resueltos en primera instancia por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, en apelación por la Audiencia Nacional y en casación el Tribunal Supremo. Como fue anticipado, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ha modificado la LJCA para centralizar las impugnaciones de las resoluciones de todas las autoridades administrativas independientes en la Audiencia Nacional, de modo tal que será esta la competente para conocer de los recursos contenciosos-administrativos en primera instancia. En los informes de los próximos años se podrá comprobar el efecto que ello supone, aunque se puede anticipar que el número global de recursos será claramente inferior y, presumiblemente, se producirá una cierta unificación de doctrina en la interpretación de la norma. Al mismo tiempo, se verá si la combatividad manifestada por el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en segunda instancia –tradicionalmente ha venido siendo la entidad principalmente recurrente ante la Audiencia Nacional– se traslada al ámbito de la casación.

En cualquier caso, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en el que se presenta el porcentaje de sentencias en función de la instancia respecto del total de reclamaciones resueltas por el CTBG, la cantidad de impugnaciones en vía judicial continúa siendo considerable, si bien el grado de litigiosidad ha seguido una tendencia decreciente porque el incremento del número de reclamaciones no se ha traducido en un aumento proporcional del número de recursos, como podría resultar esperable en una aproximación teórica inicial, ni en primera ni en segunda instancia. En definitiva, de la misma manera en que el aumento de las solicitudes está derivando en un aumento del número de reclamaciones sin implicar un crecimiento proporcional de la tasa de litigiosidad en vía administrativa, el aumento del número de reclamaciones resueltas, si bien provoca un mayor número de recursos, no incrementa la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa por esa misma falta de proporcionalidad.

Figura 71. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia frente a la AGE en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje sobre el número de reclamaciones resueltas y el total de resoluciones judiciales dictadas]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales, en la web del CTBG y en respuesta una solicitud de acceso a la información pública.

Nota explicativa: el cálculo se ha efectuado en función del año natural, sobre el número reclamaciones resueltas con independencia del año de adopción de la resolución, tomando en consideración el número de sentencias dictadas en cada nivel de recurso. Los datos están actualizados a septiembre de 2023.

Nota metodológica: el CTBG no computa los recursos individualmente, sino por resolución impugnada, tanto en primera como en segunda instancia y en casación.

En el caso de las resoluciones frente a Administraciones Territoriales, puede observarse en la serie que la combatividad por parte de Comunidades Autónomas y entes locales en el ámbito contencioso-administrativo es claramente inferior. En 2019 y 2020, los años en los que más recursos se han interpuesto, la tasa de litigiosidad en primera instancia alcanzó, respectivamente, el 2,89 % y el 1,8 %. En segunda instancia, el 0,12 % y el 0,28 %.

Este dato contrasta claramente, como se verá inmediatamente, con el relevante porcentaje de incumplimiento de las resoluciones del Consejo.

7. Grado de cumplimiento

Un sistema óptimo de control de legalidad en vía administrativa en un sector específico de la actuación de la Administración Pública requiere no sólo de la independencia del órgano llamado a resolver las eventuales impugnaciones, sino también –y al mismo nivel– de la ejecutividad y la ejecutoriedad de sus resoluciones.

Por ello resulta sumamente relevante analizar el grado de cumplimiento de las resoluciones del CTBG. A tal fin, ha de prestarse atención al número de resoluciones estimatorias –total o parcialmente– incumplidas por año de adopción.

En general, puede observarse que, aunque en los primeros años el número de incumplimientos en relación con las reclamaciones AGE era más bien bajo, en 2018 se produjo una considerable subida, incrementada en los años sucesivos, que confirma una tendencia ciertamente preocupante.

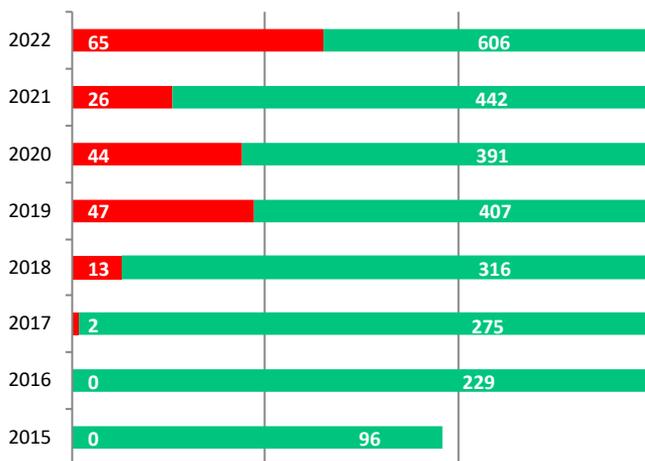
De conformidad con los últimos datos disponibles en el momento de realizar este Informe –actualizados a fecha de 20 de julio de 2023–, aunque los incumplimientos detectados de resoluciones correspondientes a 2015 y 2016 ya fueron corregidos, en 2017 persisten 2 resoluciones sin cumplir. De las resoluciones cuyo cumplimiento no constaba al Consejo en el momento de elaborar el *Informe CIJA 2022* se mantienen 13 de 22 correspondientes a 2018, 47 de 54 relativas a 2019 y las 44 referidas a 2020. De las 50 detectadas en 2021 permanecen 26 y de 2022 son 65 las resoluciones cuyo cumplimiento no consta.

En síntesis, según los datos oficiales, un total de 210 resoluciones dictadas frente a la AGE permanecen sin cumplir a fecha de julio de 2023, lo que supone un 7,25 % de tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias en la serie histórica (2.896). A fecha de marzo de 2022 eran 162; en febrero de 2021 eran 131 y, en diciembre de 2019, 90²⁷. Al igual que el año pasado, no sólo no se han corregido los incumplimientos detectados, sino que han aumentado en términos brutos.

Desagregados por años y sobre el conjunto de resoluciones estimatorias –total o parcialmente, incluidas las estimadas por motivos formales–, en 2022 el porcentaje de falta de constancia de cumplimiento de las mismas alcanza el 10,73 %. En la Memoria del Consejo correspondiente al año 2022 se destaca el incremento de la disminución de la tasa de cumplimiento con las siguientes palabras: “debe llamarse la atención sobre el hecho de que en el ejercicio de 2022 la tasa de resoluciones cuya ejecución se había cumplido a 31 de diciembre de dicho año (68,94 %) era inferior a la existente a 31 de diciembre de 2021 para las resoluciones de la misma naturaleza (78,68 %)”.

²⁷ En cualquier caso, con los medios de los que dispone el Consejo, resulta ciertamente complejo poder realizar un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de las resoluciones y plasmarlo en estadísticas completamente fiables. De hecho, quien suscribe estas páginas da fe de que una de las resoluciones de 2020 que aparecen como cumplidas no ha sido ejecutada por el Ministerio correspondiente, a pesar de haberlo denunciado y de haber existido requerimiento expreso por parte del CTBG. Junto con ello, pueden encontrarse divergencias entre los datos que se ofrecen en el apartado de Actividad del Consejo disponible en su página web y los listados Excel que se facilitan en la misma página.

Figura 72. Resoluciones del CTBG frente a la AGE respecto de la que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]



Fuente: web del CTBG.

Nota metodológica: el número que aparece en cada anualidad se corresponde con las resoluciones estimatorias cuyo cumplimiento no consta al Consejo, lo cual no significa en todos los casos que se trate de incumplimientos materialmente producidos.

Nota explicativa: en el gráfico se muestra el número de resoluciones incumplidas sobre el total de necesitadas de alguna acción positiva por parte del órgano reclamado. Datos actualizados a fecha de 20 de julio de 2023.

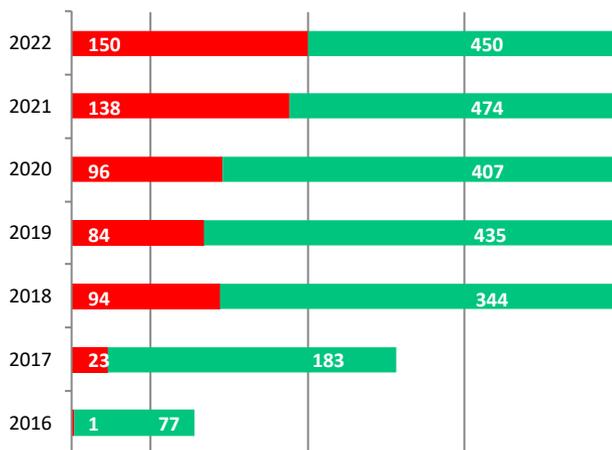
En el cómputo global, el Ministerio de Interior continúa siendo el departamento que más resoluciones incumple (38 de 65) y, entre los entes con personalidad jurídica propia, Corporación Radio Televisión Española (7 de 65).

Mayor gravedad reviste aún en el caso de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de los entes locales, en relación con las resoluciones de la ORAT.

A fecha de 20 de julio de 2023, en el total acumulado, 668 resoluciones dictadas por la ORAT constan como incumplidas, sobre un total de 2.535, lo que supone un 26,35 % de tasa de incumplimiento. En el año 2022, de las 450 reclamaciones estimadas, permanecen sin cumplir 150, es decir, un 33,33 %. En términos generales, se mantiene la tasa de incumplimiento de años anteriores.

En la siguiente Figura puede apreciarse con mayor claridad:

Figura 73. Resoluciones del CTBG frente a Administraciones Territoriales respecto de las que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en la web del CTBG.

Nota metodológica: el número que aparece en cada anualidad se corresponde con las resoluciones estimatorias cuyo cumplimiento no consta al Consejo, lo cual no significa en todos los casos que se trate de incumplimientos materialmente producidos.

Nota explicativa: datos actualizados a fecha de 20 de julio de 2023.

Desde la perspectiva del organismo incumplidor, los Ayuntamientos son los que presentan una mayor tasa de incumplimiento (114 de 150).

Aun cuando –a nivel teórico– no todos los supuestos deban ser considerados incumplimiento en sentido estricto, puesto que se trata de casos en los que el cumplimiento de la resolución no ha sido comunicado en tiempo y forma al Consejo, son dos las conclusiones claras que pueden extraerse: de un lado, la necesidad de mejorar el mecanismo de seguimiento de la ejecución de sus resoluciones; de otro, la ausencia de instrumentos coercitivos para obligar a adoptar las medidas necesarias para acatar las mismas está teniendo consecuencias desfavorables que afectan negativamente a la solidez del sistema de control. Con ello, el sistema en su conjunto queda en entredicho.

También desde esta perspectiva, por tanto, se comprueba la necesidad de aumentar los medios del Consejo y, junto con ello, de dotarle de poderes coercitivos para forzar la ejecución de sus resoluciones en los casos en los que ésta no se produzca de forma voluntaria por las entidades concernidas²⁸.

²⁸ El órgano es consciente de la situación. En su Memoria de Actividades del año 2019 precisa que “dado que carece de facultades coercitivas para exigir el cumplimiento de sus resoluciones, sus actuaciones en este ámbito se concretan en la monitorización de los actos de ejecución realizados por los sujetos responsables de las decisiones objeto de reclamación y en el envío de los oportunos requerimientos en caso de incumplimiento o cumplimiento insatisfactorio de las resoluciones. Las actuaciones de seguimiento comprenden también la publicación en el portal web del organismo de los resultados de esta labor de monitorización, destacando a los órganos que persisten en el

Estamos, sin duda, ante una de las grandes fallas del sistema de transparencia que, de no ser corregida con urgencia, conllevará su fracaso, por afectar directamente a su efectividad.

8. Medios personales y presupuesto

Más allá de la necesidad de que la configuración legal del órgano de control en materia de transparencia garantice la independencia del mismo en su actuación a través de su reconocimiento explícito, resulta evidente que, en la práctica, su grado real de autonomía institucional, económica y organizativa en el ejercicio de sus funciones dependerá de los medios materiales y humanos que tenga asignados.

Los criterios elegidos para medir este extremo son presupuesto y número de empleados. Ha de tenerse presente que, en virtud de lo previsto en el artículo 38 LTBG, corresponde al Presidente aprobar el anteproyecto del presupuesto del Consejo, que después se integra en los Presupuestos Generales del Estado. Tal y como prevé el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el presupuesto tendrá carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos por categorías económicas, con la excepción de los gastos de personal y de las subvenciones nominativas.

En relación con el mismo, el CTBG fue aumentando progresivamente sus ingresos vía Presupuestos Generales del Estado, de forma significativa en su segundo año de funcionamiento. Así, de conformidad con los datos que se ofrecen en su propio Portal de Transparencia, pasó de los 2.580.200 € en 2015 a 2.896.120 € en 2016 y a 2.919.020 € en 2017. Sin embargo, el presupuesto correspondiente a 2018 comenzó a verse reducido a 2.276.860 €, es decir, en un 22 %, recorte que se ha reiterado en 2019 y en 2020 como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos. Ha de tenerse presente que, en los tres años en los que el Consejo contó con menor presupuesto, no sólo aumentó considerablemente el número de reclamaciones presentadas –que ha debido resolver con los mismos medios materiales y humanos–, sino que se han encomendado al mismo nuevas funciones.

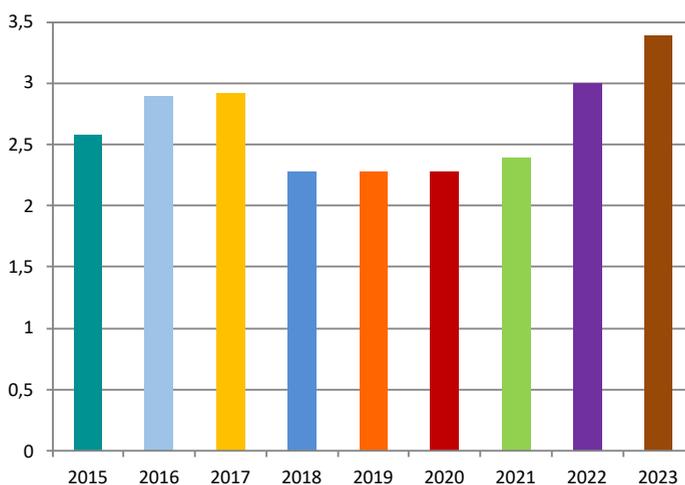
En los Presupuestos correspondientes a 2021 se produjo un ligero aumento, muy poco significativo, hasta alcanzar los 2.386.010 €; en 2022, en cambio, se incrementó

incumplimiento después de haber sido requeridos”. A todo ello añade algo ciertamente significativo: “En la práctica observada por este CTBG, la ejecución de algunas resoluciones tiende a demorarse en el tiempo y a producirse después de uno o varios requerimientos expresos practicados de oficio o a instancia de parte por este Consejo”. Sin embargo, en la Memoria de 2020, de forma sorprendente, no se destaca el aumento de los incumplimientos en las conclusiones finales, en las que se evidencian las principales carencias detectadas por el Consejo. Es más, ni siquiera se hace un análisis al respecto, más allá de ofrecer los datos. Lo mismo ha ocurrido en la correspondiente a 2021. En la relativa a 2022, como fue anticipado, si llama la atención sobre la disminución de la tasa de cumplimiento de las resoluciones estimatorias que se observa en el último año analizado. Sin embargo, no se realizan más consideraciones ni se destaca en la introducción a la misma.

considerablemente la cantidad asignada, hasta un total de 3.003.110 € y más aún en 2023, en el que el Consejo cuenta con el presupuesto más alto desde su creación: 3.379.380 €, un 12,53 % más que el año anterior.

Ha de tenerse presente, no obstante, que ese aumento se ha destinado a Capítulo I (nuevos efectivos) y que la inmensa mayoría de los recursos se dedican al funcionamiento del órgano. Efectivamente, en relación con los presupuestos de 2022, el 96,66 % se ha destinado al pago de nóminas del personal y a gastos de funcionamiento ordinario. Además, la estructura del mismo es tributaria del momento inicial, en el que no había entrado en funcionamiento, de modo tal que alguna de las partidas no se ajusta a las necesidades reales y no son ejecutadas completamente. Al mismo tiempo, ha de tenerse presente que el nivel de ejecución del presupuesto no suele llegar al 100 %. En 2022 alcanzó el 66,86 % y en 2021 el 79,72 %.

Figura 74. Presupuesto (2015-2023) [en millones de euros]



Fuente: Portal de Transparencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En materia de personal, si bien el CTBG comenzó a funcionar sin tener aprobada su RPT y sin haber cubierto los distintos puestos de trabajo en ella previstos, durante sus primeros años de funcionamiento mantuvo una constante de 20 empleados, todos ellos funcionarios de carrera. En 2018 se procedió a cubrir todas las vacantes existentes –a excepción del máximo responsable que, como ha sido precisado, fue nombrado en octubre de 2020–, con lo que contó desde entonces con un total de 22 personas a su servicio. A fecha de 31 de diciembre de 2022 el número de efectivos ascendía a 25, si bien en 2023 se han incorporado 4 más, hasta un total de 29, a los que hay que sumar el Presidente.

Sin embargo, si tomamos como referencia las diferentes manifestaciones del propio organismo, ello resultaría aún insuficiente para asumir las funciones encomendadas y está obligando a postergar algunas tareas importantes. Las siguientes palabras de su Memoria de

Actividades correspondiente a 2019 son elocuentes: “la dotación de personal asignada al Consejo (...) no puede considerarse suficiente para que este desempeñe sus funciones con eficacia, especialmente cuando la dotación se ha mantenido prácticamente inalterada desde el momento en que esta Autoridad dio inicio a sus funciones hasta la actualidad y la carga inicial de trabajo se ha ido incrementando de forma constante, tanto con motivo del crecimiento anual de las iniciativas promovidas por los ciudadanos y las ciudadanas (...) como por la asunción de nuevas funciones”²⁹. Como fue anticipado, según un estudio realizado por el propio Consejo, el pleno cumplimiento de las funciones encomendadas exigiría un aumento de efectivos en un 150 % más (33 nuevos empleados).

Los datos expuestos en páginas anteriores avalan este planteamiento. Más allá del aumento en 7 efectivos producido en el último trimestre de 2022 y en 2023 –que ha de valorarse muy positivamente y cuyos efectos deberían poder apreciarse en el informe del año próximo–, resulta patente que el constante aumento del número de reclamaciones frente a la AGE y del importante volumen de trabajo que supone la asunción de la competencia por vía de convenio para resolver aquellas presentadas frente a órganos de Administraciones territoriales (aunque hayan disminuido las reclamaciones como consecuencia de la creación del Consejo de Transparencia y Participación de Madrid y más aún se reducirán con la reciente creación del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la unidad responsable de la tramitación cuenta con recursos escasos), unido al aumento de la tasa de congestión y del tiempo medio de resolución y, todo ello, a pesar del incremento presupuestario, ponen de manifiesto un riesgo de afectación grave al ejercicio de la función de control en materia de acceso a la información pública por parte del Consejo. Ello podría perjudicar seriamente la eficacia del sistema de impugnación en vía administrativa en el ámbito de la transparencia y, por tanto, recudir el impacto en este sector de la opción de sustituir los recursos administrativos ordinarios por una reclamación ante un órgano independiente especializado como es el CTBG.

III. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa

Tras exponer los datos relativos a las solicitudes para el ejercicio del derecho de acceso y a las reclamaciones presentadas y resueltas por el CTBG, en esta segunda parte del análisis se estudian los relativos a la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con el sector de la transparencia. Conviene destacar que no han sido obtenidos a partir de una muestra, sino que están referidos a todas las sentencias dictadas en 2022 –disponibles en el momento de realizar esa parte del estudio, en marzo de 2023– en recursos contra resoluciones del Consejo de Transparencia que tenían por objeto reclamaciones frente a

²⁹ En la Memoria correspondiente a 2020 se da cuenta de algún intento de modificación de la plantilla del Consejo a través de la Secretaría General de Función Pública para dotarle de más efectivos, finalmente infructuoso.

decisiones de la Administración General del Estado y frente de AA.TT., tanto en primera instancia, como en apelación y casación. En concreto, como fue señalado en la introducción, se han analizado 44 sentencias: 24 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo –de las cuales 8 han sido frente a Administraciones Territoriales–, 14 por la Audiencia Nacional y 6 por el Tribunal Supremo.

Ha de tenerse presente que las resoluciones del CTBG son recurribles ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en primera instancia y las sentencias dictadas por éstos pueden ser recurridas en apelación ante la Audiencia Nacional. El recurso de casación también resulta procedente si se cumplen los requisitos previstos en la LJCA. Se excluyen del análisis los casos de impugnación directa en vía contencioso-administrativa sin hacer uso de la reclamación potestativa ante el Consejo (se desconoce si existe algún supuesto, pero resulta bastante improbable dada la existencia de la posibilidad de reclamar ante el Consejo con carácter gratuito y de forma sencilla). Como ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones a lo largo del trabajo, esta situación cambiará en 2023 con motivo de la reforma de la LJCA, puesto que la Audiencia Nacional ha asumido la competencia para conocer de las impugnaciones de las reclamaciones del Consejo en primera instancia.

Como es habitual en este Informe, sin perjuicio de que en los próximos años se vayan ampliando las variables, tras valorar los resultados obtenidos, se han incluido únicamente aquéllas que se consideran más relevantes y que, en todo caso, resultan estadísticamente significativas.

1. Normativa aplicada

La norma de referencia en este sector es la LTBG, que ha permanecido inalterada en lo que interesa a este análisis desde su aprobación en diciembre de 2013. Con anterioridad a la misma, como es sabido, el derecho de acceso estaba muy limitadamente regulado en la Ley 30/1992 y, en todo caso, no se preveía un medio de impugnación alternativo a los recursos administrativos ordinarios. Todo ello, sumado al papel preponderante del CTBG como órgano garante del derecho, está permitiendo la consolidación de una interpretación de la norma a través de informes, criterios y de las propias resoluciones, así como la formación de una jurisprudencia estable, que van colmando algunas de las lagunas y resolviendo los problemas interpretativos que se derivan de aquélla.

2. Actividad administrativa impugnada

Una vez analizada la litigiosidad en vía administrativa, resulta de interés estudiar el contenido de los recursos que se presentan contra las resoluciones del CTBG en vía contencioso-administrativa por discrepancias en la aplicación de la Ley. En la primera parte de este análisis quedó apuntado el tipo de información solicitada que está suscitando mayor conflictividad en vía administrativa y contencioso-administrativa. En este momento, resulta

interesante conocer cuánto, quién y qué se recurre ante los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo.

A fecha de 31 de julio de 2023, el total de recursos frente a resoluciones de órganos estatales es el siguiente:

Tabla 17. Recursos frente a resoluciones de la AGE ante la JCA (2015-julio de 2023) [en número]

Años	Administración General del Estado
2023 (enero-julio)	38
2022	43
2021	21
2020	42
2019	52
2018	41
2017	44
2016	27
2015	5
TOTAL	313

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En la serie puede apreciarse cómo entre 2015 y 2017 se experimentó un aumento exponencial de la combatividad en vía contencioso-administrativa, para disminuir ligeramente en 2018. A pesar de que, con el considerable aumento de reclamaciones producido en 2019 se incrementó también el número de recursos hasta alcanzar el máximo histórico, en 2020 y 2021, años en los que mayor número de solicitudes de acceso se presentaron, los recursos judiciales disminuyeron considerablemente, incluso aunque se alcanzó el máximo anual de reclamaciones de la serie. En 2022, superado el efecto pandemia, la cifra ha vuelto a estándares de años anteriores y puede apreciarse que, en 2023, subirá nuevamente el número de recursos.

Tabla 18. Recursos frente a resoluciones de AA.TT. ante la JCA (2016-julio de 2023) [en número]

Años	Administraciones Territoriales
2023 (enero-julio)	10
2022	4
2021	7
2020	13
2019	25
2018	6
2017	8
2016	—
2015	—
TOTAL	73

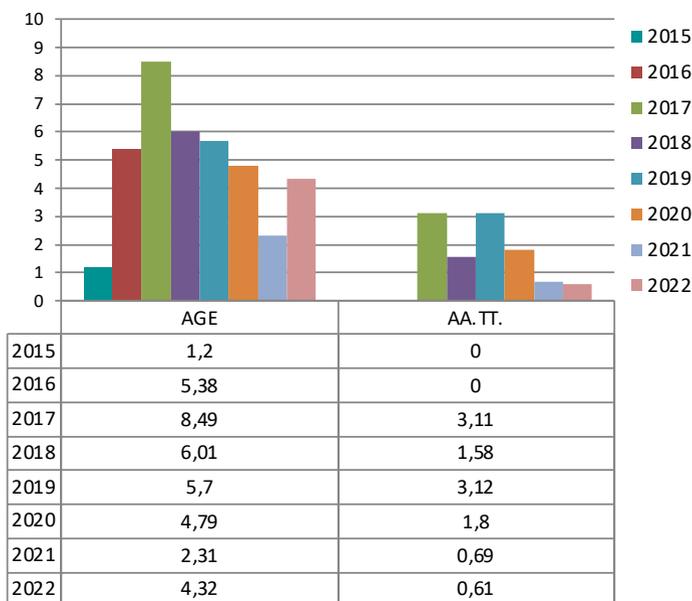
Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales se observa igualmente, como ocurriera en relación con la AGE, una subida muy relevante del número de recursos hasta 2019. En 2020, en cambio, bajó considerablemente, tendencia que se ha consolidado en 2020, 2021 y 2022. Sin embargo, en 2023 se ha vuelto a incrementar, si bien no hasta llegar al máximo experimentado en 2019.

Es más que probable que el menor número de recursos contencioso-administrativos guarde relación, al menos en parte, con la situación provocada por la pandemia, pues se rompió en ese momento la línea creciente en ambos casos. Junto con ello, como quedó apuntado en el *Informe CIJA 2021*, se detecta una cierta correlación entre la disminución del número de recursos y el aumento de los incumplimientos en 2020 y en 2021. Aunque en 2022 y 2023 se pueda observar un aumento del número de recursos, también ha aumentado la tasa de cumplimiento. A falta de ver qué tendencia se consolida en los próximos años, resulta patente que, en relación con estos dos extremos, la LTBG está necesitada de reforma.

La evolución de la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa por años puede contemplarse en el siguiente gráfico. En ambos casos, baja claramente en 2020 y, sobre todo, en 2021, tanto en relación con la AGE como respecto de AA.TT., como consecuencia del aumento del número de reclamaciones resueltas y la disminución del número de recursos.

Figura 75. Evolución de la tasa de litigiosidad (2015-2022) [en porcentaje]



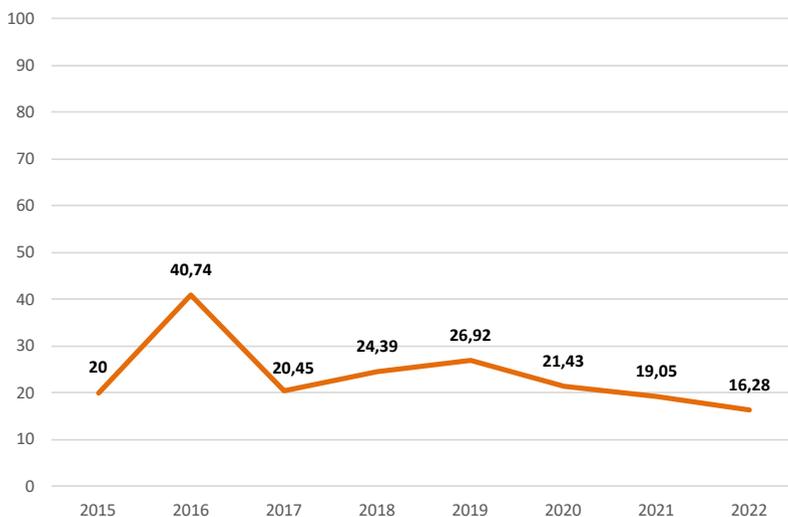
Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web del CTBG.

Nota metodológica: el cálculo ha sido realizado por año natural, tomando como referencia el número de recursos contencioso-administrativos en primera instancia presentados en cada año sobre la base del número de reclamaciones resueltas por el CTBG en el mismo.

En todo caso, se sigue apreciando, como ocurría en informes anteriores, una clara diferenciación entre la tasa de litigiosidad en vía administrativa (como quedó indicado, 8,29 % en 2020, 9,20 % en 2021 y 10,41 % en 2022 en reclamaciones frente a la AGE) y la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa (4,79 % en 2020, 2,31 % en 2021 y 4,32 % en 2022), lo que puede tener su explicación, desde la perspectiva de los solicitantes de acceso, en un doble motivo: de un lado, el aumento en el coste de litigar en vía judicial; de otro, el aumento de la tasa de éxito en vía administrativa. No obstante, en el último año considerado se aprecia una evolución creciente en una y otra.

Efectivamente, puede comprobarse cómo, a pesar de que el número de recursos presentados por particulares (personas físicas o jurídicas, normalmente solicitantes de la información, aunque en algunos casos son terceros interesados) fue aumentando, si bien ligeramente, en los primeros años de funcionamiento del Consejo, en los tres últimos años ha descendido claramente hasta alcanzar en 2022 el mínimo de la serie histórica.

Figura 76. Evolución de los recursos presentados por particulares en resoluciones AGE (2015-2022) [en porcentaje sobre el total de recursos]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web del CTBG.

En el total de la serie (2015-2022), la tasa de litigiosidad en reclamaciones frente a la AGE en vía administrativa asciende al 11,10 %, mientras que en vía contencioso-administrativa se encuentra en el 4,66 %.

Llama la atención, igualmente, que en un número relevante de supuestos el asunto llega a la Audiencia Nacional a través del recurso de apelación, aunque se puede observar una cierta disminución de los mismos. De conformidad con los datos que aparecen en el listado de recursos que ofrece en su web el CTBG –en su última actualización,

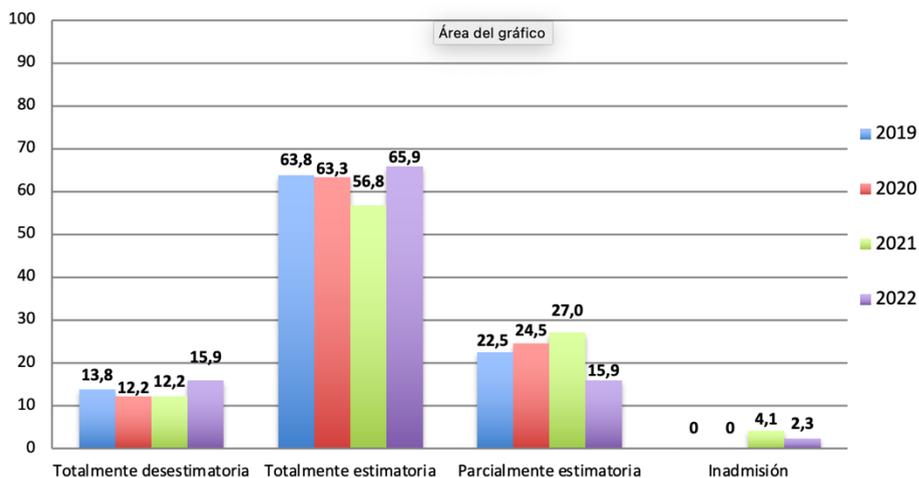
correspondiente a agosto de 2023³⁰—, sobre la base del año de presentación el recurso en primera instancia, de los 5 recursos presentados y resueltos en 2015, 4 de las sentencias fueron recurridas en apelación y uno de los casos llegó a casación. En el año 2016, ante 27 recursos presentados, 21 de las sentencias dictadas fueron recurridas en apelación y 8 de ellas en casación (admitiéndose tres de los recursos, que fueron resueltos por sentencia). En 2017, de los 44 recursos presentados, 23 generaron recurso de apelación y 6 de casación, que han sido resueltos por sentencia. En 2018 se presentaron 41 recursos; en 19 casos se recurrió en apelación y en 8 en casación, todos ellos admitidos y resueltos por sentencia. En 2019 fueron 52 los recursos presentados, 14 de ellos por parte de particulares, empresas o asociaciones integrantes de la sociedad civil; y se han dictado 16 sentencias en apelación y 2 en casación. En 2020 se presentaron 42 recursos contra resoluciones AGE, 9 de ellos por particulares; 20 sentencias en apelación y ninguna en casación. En 2021 se han presentado 21 recursos en primera instancia, 4 por parte de particulares; de ellos se han derivado 3 sentencias en apelación y, por el momento, ninguna en casación. En el año 2022, se han presentado 43 recursos contencioso-administrativos en primera instancia frente a resoluciones del CTBG relacionadas con la AGE; a fecha de septiembre de 2023, habían sido resueltos 35 de ellos: en 21 casos a favor de la postura del Consejo y en 10 casos en contra; en 3 casos el asunto ha sido archivado y en uno ha habido allanamiento. Frente a las sentencias dictadas en primera instancia se han presentado 21 recursos de apelación.

A nivel de AA.TT., en 2017 se presentaron 8 recursos en primera instancia y 1 en apelación. En 2018, ante las 6 sentencias dictadas en primera instancia se presentaron 2 recursos en apelación. En 2019 se presentaron 25 recursos en primera instancia y 11 en apelación, todos ellos resueltos por sentencia. En 2020 se han dictado 13 sentencias en primera instancia contra resoluciones de AA.TT. y 2 en apelación. En 2021 se han dictado 4 sentencias y un auto en primera instancia. Finalmente, en 2022 se ha dictado una sentencia en primera instancia. Hasta el momento no se han registrado recursos de casación.

Desde la perspectiva del contenido del acto recurrido, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, predomina claramente el porcentaje de recursos que se presentan frente a resoluciones del CTBG totalmente estimatorias de la reclamación del solicitante lo que, sumado a los casos de resoluciones parcialmente estimatorias, permite ratificar la existencia de una clara resistencia a la transparencia por parte de los entes públicos.

³⁰ A diferencia de lo que hacía en sus primeros años, el CTBG no publica los recursos presentados frente a las sentencias, sino simplemente las resoluciones judiciales. Parte de los datos que se ofrecen en este apartado han sido obtenidos en respuesta a diferentes solicitudes de acceso dirigidas al propio Consejo.

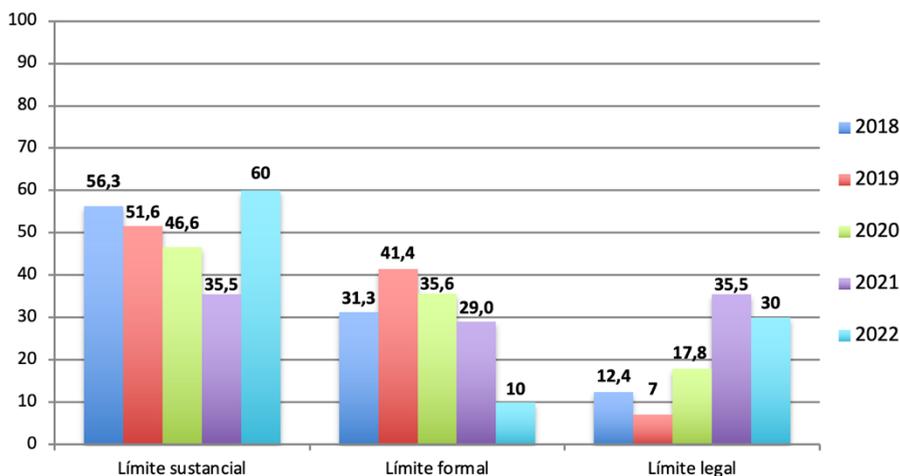
Figura 77. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

Desde la óptica de la causa de desestimación de la reclamación por el CTBG (o, lo que es lo mismo, de la denegación del derecho de acceso alegada por la Administración titular de la información), se sigue evidenciando que en el contencioso-administrativo la frecuencia de aplicación de límites sustanciales es superior al resto.

Figura 78. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

Nota explicativa: el porcentaje en este caso no es sobre el total de sentencias analizadas, sino aquellas en las que se ha podido identificar la causa de denegación e integrarla dentro de una de las tres categorías establecidas. Junto con ello, ha de tenerse presente que la clasificación se ha realizado como si los motivos invocados fueran excluyentes, a pesar de que pueden darse supuestos en los que se invocan al mismo tiempo varios motivos.

Llama la atención en los dos últimos años considerados el hecho de que un porcentaje significativo de los recursos se han presentado en casos de aplicación de la D.A. 1ª.

Junto con ello, tomando como referente el tipo de información y contrastándolo con el tipo de recurrente (lo cual ha podido comprobarse en 38 de las 44 sentencias analizadas), se observa que la Administración titular de la información solicitada presenta mayor combatividad en los casos en los que está en juego información económica, presupuestaria o estadística, si bien la diferencia con la información organizativa, institucional y de planificación es poco relevante. En el caso de los solicitantes de acceso a información, éstos están más dispuestos a litigar cuando la información solicitada es organizativa, institucional y de planificación. En cualquier caso, como ha sido indicado en años anteriores, no existe una tendencia clara desde esta óptica, aunque la indicada es la predominante en los últimos años.

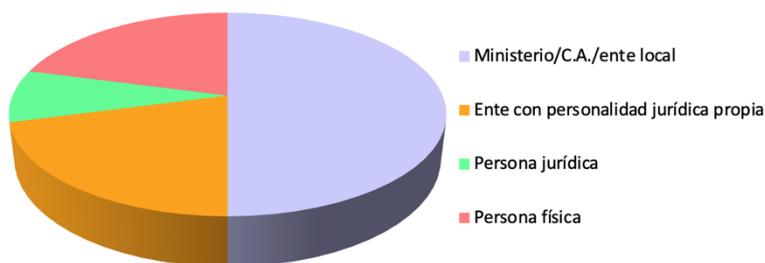
3. Tipo de recurrente

Como ya es habitual en este Informe, en la primera parte de este análisis han quedado expuestos los datos relativos al tipo de órgano frente al cual se presentan reclamaciones en vía administrativa. En este apartado se profundizará en este mismo extremo en relación con el ámbito contencioso-administrativo.

Sobre el total de las 44 sentencias analizadas, en el 75,5% de los casos el recurrente es la Administración (31,1 % Ministerio; 4,4 % Comunidad Autónoma; y 40 % ente con personalidad jurídica propia integrante del sector público estatal), mientras que en el 24,5 % de los casos el recurrente es un ciudadano o una persona jurídica (15,6 % ciudadano ordinario; 8,9 % persona jurídica). Los porcentajes son muy similares a los de años anteriores, con pequeñas variaciones. Así pues, se sigue evidenciando, como es tónica habitual, que la mayor combatividad la presenta la Administración que posee la información solicitada.

Tomando como referencia los datos extraídos del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA, en primera instancia –incluyendo tanto los casos referidos a la AGE como aquellos otros relativos a AA.TT.–, los resultados referidos a 2022 son los siguientes.

Figura 79. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

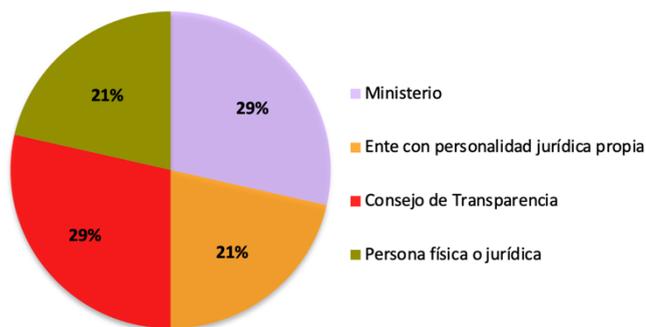
Como viene siendo habitual, son los Ministerios los que presentan una mayor combatividad en primera instancia, si bien sigue siendo muy llamativa la resistencia presentada por las entidades con personalidad jurídica propia –empresas públicas, sociedades mercantiles, organismos autónomos...–, porque la proporción es mayor si se tiene en cuenta específicamente el número de casos en los que la entidad reclamada no es una Administración territorial sino un ente de su sector público institucional.

Desde la perspectiva del recurrente, el dato más llamativo sigue estando en el hecho de que el propio CTBG es parte apelante en un número significativo de supuestos. En la serie histórica, de las 27 sentencias dictadas en apelación en 2019, en 7 de ellas el recurrente fue el propio Consejo de Transparencia, continuando así la tendencia detectada, que se confirmó –incrementándose incluso– en el año 2020 en el que ello ocurrió en 5 de los 12 casos. En 2021 se ha dado en 5 de las 15 sentencias y en 2022 en 4 de las 14 sentencias.

En cuanto a la posición jurídica del recurrente, en relación con el último año considerado, quien mayoritariamente presenta recurso es la Administración titular de la información, algo que ocurre en más del 68,4 de los casos. En el 23,7 % de los supuestos quien presenta recurso es el solicitante de información. En 2 casos, además, ha sido una tercera Administración quien ha recurrido y en 1 un tercero interesado.

Como ha sido indicado en Informes anteriores, este hecho pone de manifiesto la firmeza del CTBG en la defensa de su posición jurídica como órgano de garantía y control en materia de acceso a la información pública que, además, tiene encomendada la función de promover la transparencia, particularmente a través de la aplicación de la LTBG. Pero, aunque se haya aceptado esta opción por la Audiencia Nacional, no deja de resultar sorprendente que el órgano de control se sitúe en posición de parte apelante en segunda instancia.

Figura 80. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG.

De otro lado, destaca también la combatividad planteada por entidades y organismos con personalidad jurídica propia integrantes del sector público en vía de apelación; aunque

en este año es ligeramente inferior que en años anteriores, proporcionalmente constituye un dato destacable.

Con el fin de completar la información ofrecida, resulta interesante extraer el dato relativo a la tasa de combatividad de la Administración y de los particulares en vía contencioso-administrativa. Si tomamos en consideración el número total de resoluciones estimatorias (total o parcialmente) del Consejo frente a la AGE a lo largo de la serie histórica (2.756) y el número de recursos presentados en los que el recurrente es la Administración – Ministerio o ente con personalidad jurídica propia– que posee la información (229), la tasa de resistencia de la Administración alcanzaría el 8,31 %. Tomando como referencia el número de resoluciones desestimatorias y de inadmisión (2.808) en relación con el número de recursos presentados por particulares solicitantes de la información (76), la tasa de combatividad de los particulares estaría en el 2,71 %. Desde esta perspectiva no sólo se aprecia mejor la afirmación formulada anteriormente en el sentido de que los órganos administrativos que poseen la información se muestran reticentes y dispuestos a litigar en un relevante número de casos, sino que también parece evidente que, a diferencia de lo que ocurre en vía administrativa, donde la impugnación posee carácter gratuito y los plazos de resolución son relativamente breves (algo esencial para la eficacia del derecho de acceso), en el ámbito contencioso-administrativo el coste económico de impugnar y los mayores plazos de resolución pueden actuar como desincentivo para los solicitantes de información³¹.

En definitiva, como viene señalándose en los Informes de años anteriores, con los datos ofrecidos queda demostrado que el solicitante de información encuentra un claro incentivo para impugnar en vía administrativa con la forma en la que está configurada la reclamación ante el órgano de control, mientras que en vía contencioso-administrativa ocurre justo lo contrario. En este ámbito, es la Administración que posee la información la que reacciona en mayor medida frente a las decisiones del Consejo de Transparencia ofreciendo resistencia a dar acceso a la misma y retrasando la ejecución de la resolución del Consejo en los casos en los que el recurso por ella presentado es finalmente desestimado. También se produce una situación en parte anómala en los supuestos en los que el Consejo entiende que la información no ha de ser facilitada al solicitante y, en contra del criterio mantenido por el Juzgado Central en primera instancia, presenta recurso de apelación, puesto que, aunque la finalidad de tales acciones está en defender y consolidar interpretaciones de la norma, produce el efecto indirecto de retardar el acceso a la información en los casos en los que finalmente la instancia judicial superior entiende que ha de prevalecer el derecho de acceso.

En cualquier caso, como quedó indicado en el *Informe CIJA 2020*, conviene insistir en la necesidad de plantearse si una eventual reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-

³¹ Ha de tenerse presente que estos datos constituyen simplemente una aproximación, puesto que no se ha realizado un análisis individualizado de todas y cada una de las resoluciones, sino que simplemente se han comparado éstas con el número de recursos, tomando en consideración quién es el recurrente.

administrativa con el fin de agilizar el procedimiento contencioso-administrativo en primera instancia y de evitar o reducir los costes de impugnación a los ciudadanos solicitantes de información, resultaría útil y eficaz para reforzar la tutela del ejercicio del derecho de acceso en vía judicial. Ello, sin perjuicio de mantener y potenciar la reclamación potestativa en vía administrativa ante el CTBG u órgano de control autonómico equivalente, que se ha demostrado necesaria.

Junto a los datos agregados de tipo de recurrente, ayuda a entender mejor la conflictividad que se está generando comprobar el tipo de información que ha sido solicitada en los recursos presentados. Con carácter general, en el año 2018 se seguía apreciando un mayor porcentaje de asuntos que se derivan de solicitudes de acceso a información de tipo económico (61 %). Sin embargo, en 2019 se produjo un cambio de tendencia, puesto que la información organizativa, institucional y de planificación pasó a ser la más relevante desde esta perspectiva. En 2020 se confirmó esta tendencia, que se reitera en 2021 y 2022, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

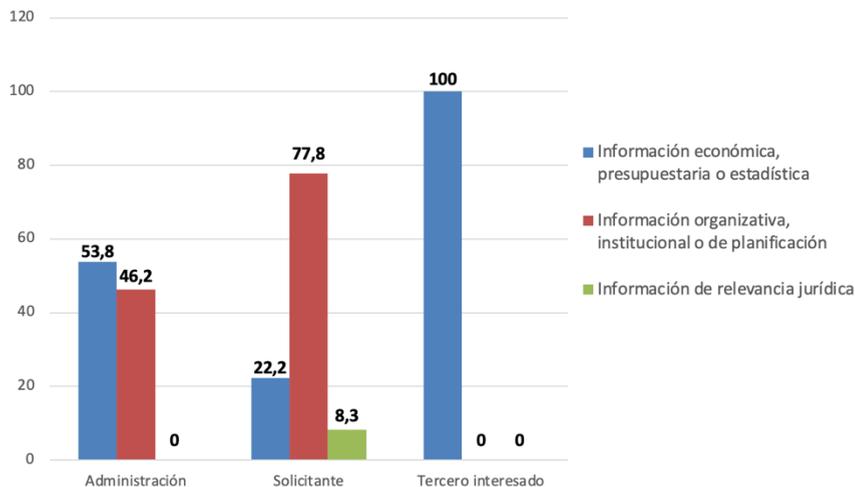
Figura 81. Sentencias. Tipo de información solicitada (2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG.

Muy interesante resulta el dato acerca del acceso a qué tipo de información ha sido objeto de la solicitud causante de la litigiosidad en función del perfil de recurrente, que permite comprobar quién recurre qué. Como puede apreciarse, la Administración recurre con más frecuencia en los casos en los que está en juego información de tipo económico, mientras que los solicitantes lo hacen mayoritariamente cuando desean acceder a información de tipo organizativo.

Figura 82. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Nota metodológica: ha de tenerse presente que en algunos casos la información en juego es de varios tipos.

4. Contenido del fallo

En relación con el contenido de las sentencias, comprobar el sentido del fallo y el porcentaje de confirmación del criterio del CTBG en vía contencioso-administrativa, como viene haciéndose en años anteriores, permite confirmar el uso táctico que se hace de la posibilidad de impugnación en algunos casos.

En el año 2017, del total de las 52 sentencias analizadas en la serie 2015-febrero de 2018, en 12 casos se había estimado el recurso, en 31 se había desestimado y en 9 se había estimado parcialmente. Además, en 24 de ellos el órgano judicial había confirmado el criterio del órgano de control, mientras que en los 28 restantes lo había rechazado. Es decir, 46,2 % frente al 53,8 %, dato que se explica si se tiene en cuenta que eran objeto de estudio los primeros recursos resueltos en aplicación de la LTBG y que se estaban consolidando tanto los criterios del CTBG como la interpretación jurisprudencial de los preceptos legales.

En 2018, de las 43 sentencias analizadas, en 8 de ellas se estimó el recurso, en 30 se desestimó y en 5 se dio estimación parcial. De ellos, en 29 casos se confirmó el criterio del órgano de control y en 14, en cambio, este fue modificado. El dato es ciertamente indicativo, pues permite ratificar la idea que se puso de manifiesto en el primer Informe y se viene reiterando en estas páginas: a medida que se han consolidado los criterios de aplicación de la Ley por parte del CTBG y de los Jueces y Tribunales aumenta la confirmación de la posición de aquél en vía contencioso-administrativa. Se invirtió, pues, la tendencia inicial: en un 67,4 % de los casos hay confirmación, frente a un 32,6 % en los que no es así.

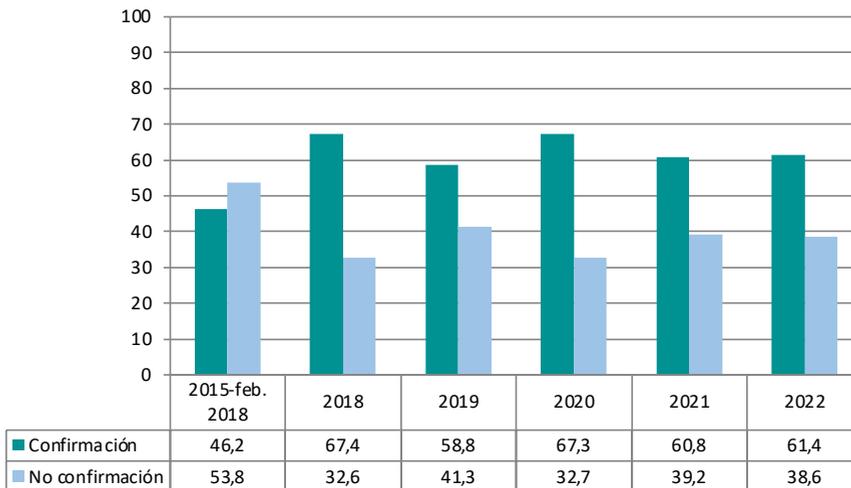
Ello se mantuvo en 2019; de las 80 sentencias analizadas (recuérdese que se incorporaron las que tienen por objeto resoluciones de reclamaciones frente a AA.TT.), en 3 de ellas hubo inadmisión, en 20 estimación total, en 47 desestimación y en 10 estimación parcial. En 47 casos frente a 33 se confirmó el criterio del órgano de control (58,8 % / 41, %). No obstante, se redujo la diferencia porcentual entre unos y otros.

En 2020, de las 49 sentencias analizadas, en 1 casos se inadmitió el recurso, en 11 se estimó totalmente, en 5 parcialmente y en 32 se desestimó totalmente. En 33 casos se ha confirmado el criterio del órgano de control, aumentando claramente el porcentaje frente a los casos de no confirmación.

En 2021, de las 74 sentencias analizadas, en 24 casos de estimó totalmente el recurso, en 4 parcialmente y en 46 se desestimó totalmente. En 45 casos se confirmó el criterio del órgano de control.

Finalmente, en 2022, de las 44 sentencias analizadas, en 16 casos se estimó totalmente el recurso, en 5 parcialmente y en 23 se desestimó totalmente. En 27 casos se confirmó el criterio del órgano de control.

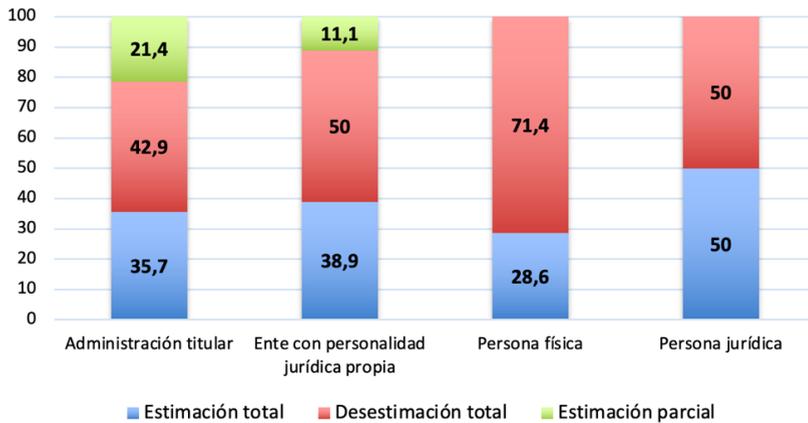
Figura 83. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2022) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CJA-UAM.

Analizado el dato desde la perspectiva del recurrente –lo cual permite obtener una aproximación al grado de justificación de su combatividad en vía judicial– los resultados reflejan una cierta resistencia en el caso de la Administración que posee la información.

Figura 84. Sentido del fallo en función del recurrente (2022) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Nota explicativa: el porcentaje se ha extraído sobre el total de casos en función del recurrente.

Como puede apreciarse, cuando el recurrente es la Administración que posee la información, el porcentaje de desestimación total es claramente mayor que el de estimación total o parcial.

5. Duración del proceso

Si puede afirmarse que, con carácter general, uno de los principales indicadores de la calidad de la justicia es el relativo a la duración de los procesos judiciales, en el ámbito particular de la transparencia tal aseveración ha de formularse con mayor rotundidad. Dicho en otras palabras, el derecho de acceso o es ágil en cuanto a su ejercicio o no será tal derecho. Efectivamente, como fue señalado con anterioridad, la demora tanto en la tramitación de la solicitud, como en la resolución de la reclamación en vía administrativa y en la adopción de la sentencia en los supuestos en los que el asunto llega al contencioso-administrativo desvirtúa el ejercicio de un derecho que, por definición, requiere inmediatez y agilidad.

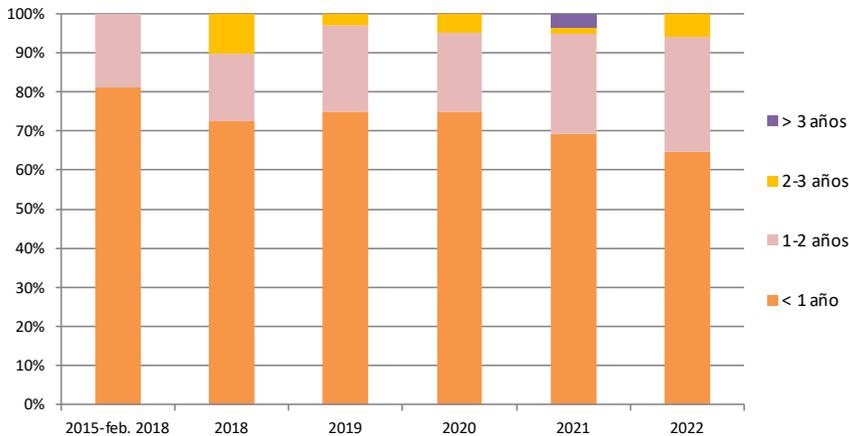
En el año 2019, de las 80 sentencias analizadas, sólo en relación con 32 de ellas se pudo comprobar con exactitud la duración del proceso. En 24 de los casos fue inferior al año; en 7 supuestos se encontraba entre uno y dos años; y en 1 caso entre dos y tres años. En términos generales, se mantenía la tendencia de años anteriores.

En 2020 tampoco hay grandes cambios: de las 49 sentencias analizadas, la información ha podido obtenerse en 20 de ellas. En 15 casos el tiempo ha sido interior a un año, en 4 entre uno y dos años y en 1 entre dos y tres años. No hay diferencias significativas entre instancias.

En 2021 se han incluido 28 de las 74 sentencias analizadas. 19 de ellas se dictaron en un plazo inferior a un año, 7 entre uno y dos años, 1 entre dos y tres años y 1 en más de tres años.

En 2022, el último de la serie, de las 44 sentencias, la información se ha obtenido en 17. 11 de ellas se dictaron en un plazo inferior a un año, 4 entre uno y dos años y 1 entre dos y tres años.

Figura 85. Duración del proceso contencioso-administrativo (2015-2022) [en porcentaje]



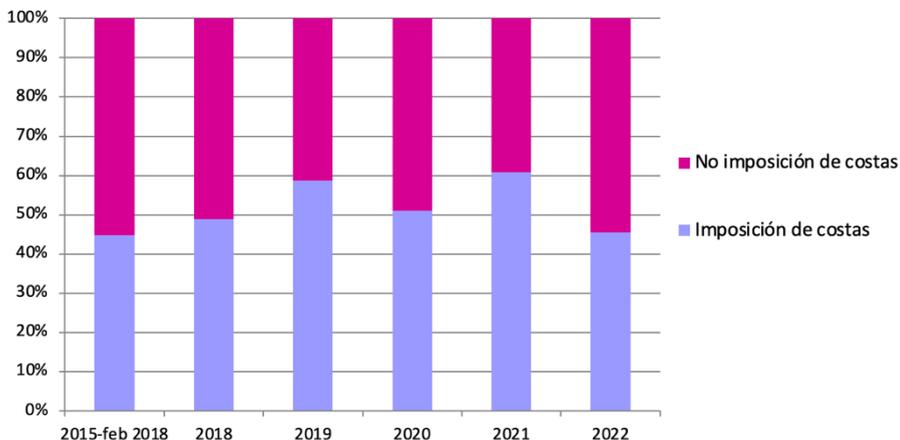
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

Nota explicativa: sólo se incluyen en el gráfico los casos en los que se ha podido comprobar con exactitud la duración del proceso.

6. Costas

Para finalizar este análisis relativo al sector de la transparencia y complementar los resultados sobre el sentido del fallo, se ofrecen a continuación los datos relativos a las costas procesales en los recursos contencioso-administrativos. En 2019, por primera vez en la serie, fueron más los casos en los que hubo imposición de costas que aquellos otros en los que el órgano judicial optó por no imponerlas. En 2020 se mantuvo la tendencia, si bien con menor diferencia entre uno y otro tipo de supuestos; en 2021 se incrementó ligeramente el porcentaje de casos de imposición de costas. En 2022, sin embargo, se ha revertido la tendencia, volviendo a niveles de 2018.

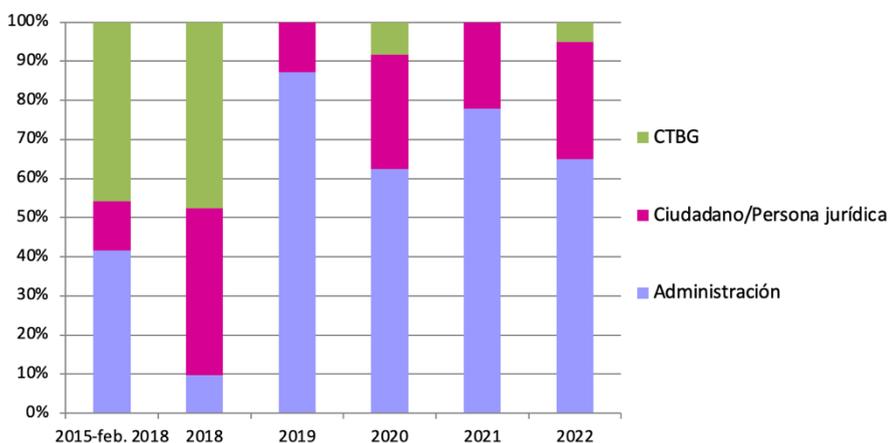
Figura 86. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por último, desde la perspectiva de la concreta parte condenada en costas, interesa observar quién recibe la condena. En 2022 un significativo 70 % de los casos responden a condena en costas a la Administración que posee la información.

Figura 87. Desglose por condenado en costas (2015-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

IV. Conclusiones y propuestas

En 2023 se cumplen 10 años de la aprobación de la LTBG. Ello permite tener una panorámica lo suficientemente relevante como para detectar tanto los aspectos positivos que su aplicación ha traído consigo como aquellos otros necesitados de mejora.

Desde la primera edición del *Informe CIJA* –este es el sexto año consecutivo de análisis de la litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa en el sector de la transparencia– se han venido detectando algunas debilidades importantes del sistema diseñado por el Legislador, tanto en relación con las solicitudes de acceso a la información pública como respecto de las reclamaciones, que hacen evidente la necesidad de reforma. En años sucesivos se han identificado otras nuevas, no menos relevantes, que ponen claramente en riesgo su eficacia práctica.

Un sistema efectivo de garantía de un derecho subjetivo como el derecho de acceso requiere de la concurrencia de cuatro elementos fundamentales: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad.

Ciertamente, la opción por la sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos ha sido un acierto, que ha hecho posible la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de un instrumento de garantía útil y eficaz en manos de un órgano que actúa con independencia. Sin embargo, se detectan algunas anomalías que tensionan el mecanismo de control en vía administrativa y comienzan a poner seriamente en entredicho su efectividad y su inmediatez, hasta el punto de que conducen a mantener que, de no ser corregidas a través de una oportuna reforma de la Ley de Transparencia y de un cambio en la práctica, terminarán por hacerlo inoperativo.

Por ello, conviene seguir poniendo de manifiesto los principales resultados de esta parte del Informe y reclamando la adopción de medidas para corregir las disfuncionalidades detectadas en el mismo.

Con carácter general, resulta preciso insistir en la consolidación del sistema de acceso a la información pública introducido por la LTBG tanto desde la perspectiva del reconocimiento del derecho como desde la óptica de sus garantías. El último año analizado (2022) aunque ha disminuido el número de solicitudes de acceso a la información ante órganos de la Administración General del Estado (con un considerable porcentaje de nuevos solicitantes, como viene siendo habitual) es el año en el que se han recibido más reclamaciones por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la AGE. Aunque las reclamaciones frente a AA.TT. experimentan un claro descenso, se debe a la puesta en funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, la que mayor número de casos provocaba. Adicionalmente, la tasa de éxito registrada en vía administrativa es la más alta desde el año 2015.

Sin embargo, deben resaltarse cuatro aspectos fundamentales que deberían ser considerados por el Legislador ante la reforma de la Ley de Transparencia abierta en el marco de la ejecución del IV Plan de Gobierno Abierto, porque evidencian una clara brecha en el sistema de control:

Riesgo de paralización del sistema de control en vía administrativa: máxima tasa de congestión en la serie histórica y alarmante porcentaje de silencio administrativo en vía de recurso

- ◆ En el caso de reclamaciones frente a la AGE, la tasa de resolución mejora ligeramente, lo que evidencia el esfuerzo del CTBG en este ámbito; sin embargo, la tasa de congestión sube nuevamente de modo alarmante hasta alcanzar el máximo histórico de la serie, superando claramente la del año anterior, que fue, a su vez, la más alta. Aunque el Consejo ha aumentado en 7 personas sus efectivos e incrementado su presupuesto, ello no ha tenido efectos aún en la mejora de una y otra en el año 2022. Respecto de las reclamaciones frente a AA.TT. continúa registrándose una tasa de resolución decreciente –hasta situarse muy cerca de la peor tasa de la serie, que tuvo lugar en 2017– y una tasa de congestión muy alta. Ello tiene su manifestación en el hecho de que en más del 90 % de los casos, en relación con ambos tipos de reclamaciones, el Consejo no ha resuelto el procedimiento en vía de recurso en el plazo de 3 meses que marca la Ley. Efectivamente, el número de casos de silencio administrativo en fase de reclamación es abrumador en los dos últimos años analizados. La efectividad del sistema de control en vía administrativa comienza queda en entredicho, precisamente por el incumplimiento del requisito de la inmediatez, fundamental en el sector de la transparencia. Por ello, conviene reiterar la necesidad de dotar de más medios a aquél con el fin de permitirle cumplir con eficacia su función de control y poder asumir plenamente las competencias que la LTBG le encomienda, en línea con las demandas que viene manifestando el propio organismo.

Límites efectivos al derecho de acceso: predominancia de los límites legales y formales y recurso a la desestimación presunta como principal causa de denegación

- ◆ Los límites formales y legales siguen teniendo un importante peso frente a los límites sustanciales como causas invocadas por los órganos integrantes de la Administración General del Estado y de las Administraciones Territoriales para denegar, total o parcialmente, las solicitudes de acceso. Aunque las diferencias entre unos y otros se reducen en el último año analizado, resulta patente la necesidad de reformular las causas de inadmisión y la posibilidad de establecer regímenes jurídicos específicos del derecho de acceso al margen del régimen general de la LTBG. En el caso concreto de los límites legales, los cambios jurisprudenciales producidos han derivado en una disminución de las inadmisiones por existencia de régimen jurídico específico regulador del acceso a la información pública, lo cual debe ser valorado positivamente, aunque supondrá un incremento aún mayor de la carga de trabajo del Consejo.
- ◆ En todo caso, la principal causa de desestimación sigue siendo el silencio administrativo que, aunque baja ligeramente en términos porcentuales respecto

del año anterior en el caso de reclamaciones frente a la AGE y frente a AA.TT., continúa siendo alarmante y claramente mayoritaria. Sencillamente, la no respuesta es el principal límite efectivo al derecho de acceso. Aunque puede existir una relación directa entre la no respuesta en plazo a las solicitudes de acceso y la falta de medios en las distintas unidades de transparencia, conviene insistir en la propuesta de articular, a través de un cambio normativo, un procedimiento de control preferente y sumario por parte del CTBG para estos supuestos, con el fin de que, en ausencia de resolución administrativa que proceda a la ponderación de intereses, sea éste el que valore el fondo del asunto a la mayor brevedad posible.

Aumenta la litigiosidad en vía contencioso-administrativa y los incumplimientos de resoluciones del CTBG

- ◆ Tanto a nivel estatal como a nivel autonómico y local, a diferencia de lo que se venía observando en años anteriores, ha ascendido el número de recursos contencioso-administrativos presentados frente a resoluciones del CTBG y, previsiblemente, volverá a hacerlo en 2023. A ello se ha de sumar el hecho de que se mantiene el incremento del número de incumplimientos de las resoluciones del órgano. La tasa de incumplimiento en el caso de reclamaciones frente a la AGE supera el 10 % y la relativa a AA.TT. el 25 %. De seguir esta tendencia, sumada al alto porcentaje de desestimaciones presuntas, el sistema de control quedará anulado. Resulta urgente considerar la atribución al Consejo de poderes coercitivos para forzar el cumplimiento de sus resoluciones y articular un sistema de sanciones –concreto y realista, personalizado en los responsables de los incumplimientos– para reaccionar frente a esta situación, que ya no es meramente anecdótica. Ello exige personalizar la ejecución, es decir, determinar con claridad quién es la persona responsable del cumplimiento de las resoluciones del Consejo a fin de evitar que ambos instrumentos de ejecución resulten inaplicables, como está ocurriendo, de hecho, en aquellas Comunidades Autónomas cuyas leyes han configurado un sistema de infracciones y sanciones que no está siendo aplicado en la práctica.
- ◆ Junto con ello, crece igualmente el número de recursos judiciales. Este dato, sumado al mayoritario porcentaje de supuestos de recursos frente a resoluciones totalmente estimatorias del Consejo presentados por la Administración, al superior porcentaje de desestimaciones totales cuando quien recurre es la propia Administración y al hecho de que la confirmación en vía jurisdiccional del criterio del órgano de control, evidencia, un año más, un uso táctico en no pocos supuestos de la vía de impugnación por parte de los órganos que poseen la información solicitada y, al mismo tiempo, un menor incentivo por parte de los solicitantes de acceso para presentar recurso contencioso-administrativo. Se insiste, en consecuencia, en la conveniencia de introducir un procedimiento específico en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa para tramitar con carácter

preferente y sumario los recursos administrativos en el sector de la transparencia. Aunque la posibilidad de discrepar respecto de los criterios mantenidos por el CTBG en sus resoluciones es perfectamente legítima, con ello se lograría anticipar la entrada en juego de los órganos judiciales en la resolución de los conflictos y, en su caso, facilitar el acceso a la información cuando se reconoce el derecho.