

# [ Informe sobre la Justicia Administrativa 2024

Defensa de la Competencia,  
Derechos Fundamentales,  
Transparencia y Tributos

César Martínez Sánchez (dir.)

Enrique Clari (coord.)

Alicia González Alonso

Laura Concepción González Calvache

Isaac Martín Delgado

María Teresa Martínez-Escribano Serrano

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

# [ Informe sobre la Justicia Administrativa 2024 ]

Defensa de la Competencia,  
Derechos Fundamentales,  
Transparencia y Tributos

César Martínez Sánchez (dir.)  
Enrique Clari (coord.)  
Alicia González Alonso  
Laura Concepción González Calvache  
Isaac Martín Delgado  
María Teresa Martínez-Escribano Serrano  
Julia Ortega Bernardo

**Edición:** Noviembre de 2024

**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](mailto: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.

© 2024. Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa  
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid  
<http://www.cija-uam.org>  
[cija.uam@uam.es](mailto: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:** 978-84-09-66950-9

**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 de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de una autoridad administrativa 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 las reclamaciones 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 Autónomas<sup>3</sup>.

En general, con este estudio se pretende evaluar –un año más– 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 presenta 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 séptimo 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 seis años anteriores y abrir algunas nuevas. Ello puede resultar particularmente útil a la hora de abordar la tarea de reformar la Ley de Transparencia. Esta reforma se anunció en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto, con la finalidad de solventar algunos problemas prácticos, aclarar

---

<sup>3</sup> 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, pendiente aún de constitución. 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 constituyó 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, y comenzó a resolver reclamaciones el 1 de noviembre de ese mismo año, momento a partir del cual el convenio dejó de estar en vigor. Esta información es relevante porque permite contextualizar los datos relativos a reclamaciones que resuelve el Consejo estatal.

conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las Administraciones Públicas<sup>4</sup>. Aunque, con tal finalidad, se constituyó un grupo de trabajo, integrado por expertos de diferentes ámbitos que formularon una serie de propuestas de reforma<sup>5</sup>, finalmente no vio la luz. En el Plan Anual Normativo correspondiente a 2024 se contempla la elaboración de una Ley de Administración Abierta, si bien no se conoce aún proyecto alguno. El V Plan de Gobierno Abierto, que será previsiblemente aprobado en el mes de noviembre de 2024, no incorpora específicamente ningún compromiso en este sentido<sup>6</sup>.

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 2023), 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.

---

<sup>4</sup>[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES\\_2020-2024.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf) (Última fecha de consulta: 24/08/2024). 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](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392) (Última fecha de consulta: 20/07/2024).

<sup>5</sup> 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](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html); a pesar del incumplimiento por parte del Gobierno, constituye un material valioso (Última fecha de consulta: 20/07/2024).

<sup>6</sup> El documento marco está disponible en [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:145644ea-1149-4250-a5b8-06513778aab6/2024%20documento%20marco%20V%20Plan\\_aprobado\\_ACTUALIZADO.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:145644ea-1149-4250-a5b8-06513778aab6/2024%20documento%20marco%20V%20Plan_aprobado_ACTUALIZADO.pdf) (Última fecha de consulta: 20/07/2024).

Ha de tenerse presente que los datos que se ofrecen a lo largo del Informe toman como referencia 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 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 2024, 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 (AATT). 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 relativas 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 en 2023 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 54 sentencias: 48 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo –de las cuales 5 han sido frente a Administraciones Territoriales y 43 frente a la AGE– y 6 por la Audiencia Nacional<sup>7</sup>.

En el año 2023 se produjo una muy relevante reforma que ya está teniendo efectos, como se anticipó en el Informe del año pasado, sobre el análisis efectuado en estas páginas.

---

<sup>7</sup> De conformidad con los datos que aparecen en la Memoria del Consejo correspondiente a 2023, publicada en septiembre de 2024, en ese año se han dictado un total de 64 sentencias: 53 en primera instancia, de las cuales 48 se refieren a la AGE y el resto a Administraciones territoriales, 9 en segunda instancia (8 de ellas frente a la AGE y 1 frente a AATT) y 2 en casación (frente a resoluciones de ámbito estatal). 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 (junio de 2024).



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, procedió 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 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. Ello explica los datos globales de sentencias analizadas este año y se verá con mayor claridad aún el año próximo.

## **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 incremento relevante que se consolidó en 2020 y fue mayor aún en 2021. El segundo mes con mayor número de solicitudes de acceso fue marzo de 2022, con un total de 1.266<sup>8</sup> y el primero octubre de 2020, con 1.282. Sin embargo, en el año 2022, por primera vez en la serie histórica, se produjo un ligero decremento de las solicitudes formuladas por esta vía ante la AGE que, como se anticipaba en el Informe CIJA del año pasado, se ha confirmado en 2023: de 11.796 solicitudes presentadas en 2021, se pasó a 10.804 en 2022; en 2023 se han registrado 9.431, un 20,05 % menos respecto de hace dos años.

Esta tendencia decreciente, no obstante, no se ha consolidado. Efectivamente, en 2024 se han superado las cifras máximas en 4 meses de la serie anual, tres de ellos consecutivos. Destaca particularmente junio de 2024, con 2.227 solicitudes. De mantenerse esta constante –en el primer semestre del año prácticamente se ha alcanzado la cantidad total del año anterior–, es más que probable que aumente el número de reclamaciones,

---

<sup>8</sup> En agosto de 2020 se presentaron 1.655 solicitudes de acceso, de las cuales unas 1.000 se referían al Ingreso Mínimo Vital.

aunque seguramente no de forma proporcional, lo que tendrá repercusión sobre la tasa de litigiosidad en vía administrativa del próximo año.

Tabla 2. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014-julio de 2024) [en número]<sup>9</sup>

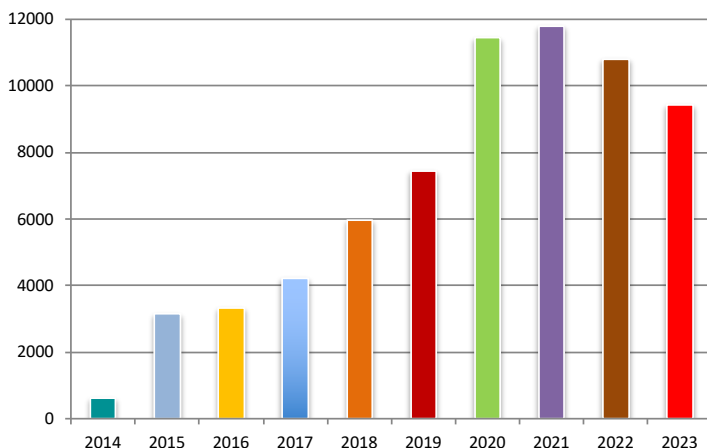
Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado
dic-14	608	608	mar-18	498	12.904	jun-21	1.023	42.671
ene-15	331	939	abr-18	504	13.408	jul-21	915	43.586
feb-15	267	1.206	may-18	486	13.894	ago-21	769	44.355
mar-15	322	1.528	jun-18	404	14.298	sept-21	795	45.150
abr-15	297	1.825	jul-18	581	14.879	oct-21	942	46.092
may-15	251	2.076	ago-18	532	15.411	nov-21	991	47.083
jun-15	263	2.339	sept-18	419	15.830	dic-21	900	47.983
jul-15	225	2.564	oct-18	533	16.363	ene-22	1.131	49.114
ago-15	154	2.718	nov-18	482	16.845	feb-22	940	50.054
sept-15	246	2.964	dic-18	439	17.284	mar-22	1.266	51.320
oct-15	327	3.291	ene-19	711	17.995	abr-22	808	52.128
nov-15	235	3.526	feb-19	627	18.622	may-22	1.104	53.232
dic-15	233	3.759	mar-19	669	19.291	jun-22	840	54.072
ene-16	201	3.960	abr-19	556	19.847	jul-22	951	55.023
feb-16	320	4.280	may-19	533	20.380	ago-22	519	55.542
mar-16	290	4.570	jun-19	506	20.886	sept-22	712	56.254
abr-16	311	4.881	jul-19	708	21.594	oct-22	844	57.098
may-16	325	5.206	ago-19	460	22.054	nov-22	888	57.986
jun-16	300	5.506	sept-19	570	22.624	dic-22	801	58.787
jul-16	301	5.807	oct-19	760	23.384	ene-23	804	59.591
ago-16	200	6.007	nov-19	780	24.164	feb-23	1.003	60.594
sept-16	288	6.295	dic-19	569	24.733	mar-23	1.085	61.679
oct-16	315	6.610	ene-20	790	25.523	abr-23	793	62.472
nov-16	250	6.860	feb-20	967	26.490	may-23	830	63.302
dic-16	239	7.099	mar-20	729	27.219	jun-23	653	63.955
ene-17	379	7.478	abr-20	585	27.804	jul-23	591	64.546
feb-17	441	7.919	may-20	619	28.423	ago-23	439	64.985
mar-17	460	8.379	jun-20	777	29.200	sep-23	791	65.776
abr-17	376	8.755	jul-20	750	29.950	oct-23	813	66.589
may-17	451	9.206	ago-20	1.655	31.605	nov-23	836	67.425
jun-17	350	9.556	sept-20	1.092	32.697	dic-23	793	68.218
jul-17	338	9.894	oct-20	1.282	32.979	ene-24	948	69.166
ago-17	242	10.136	nov-20	983	34.962	feb-24	1.376	70.542
sept-17	226	10.362	dic-20	1.217	36.179	mar-24	1.290	71.832
oct-17	282	10.644	ene-21	1.199	37.378	abr-24	1.385	73.217
nov-17	321	10.965	feb-21	1.130	38.508	may-24	973	74.190
dic-17	364	11.329	mar-21	1.212	39.722	jun-24	2.227	76.417
ene-18	519	11.848	abr-21	869	40.601	jul-24	990	77.407
feb-18	558	12.406	may-21	1.047	41.648			

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

<sup>9</sup> Los datos que aparecen en la tabla se corresponden con los disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 31 de julio de 2024.

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

**Figura 37. Evolución de solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia (2015-2023) [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 2024, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a órganos de la Administración General del Estado asciende a 77.407, 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 mantuvo en 2021; sin embargo, como ha sido anticipado, en 2022 y 2023 se puede observar un evidente descenso del número de solicitudes presentadas que, aunque no llega a bajar hasta los niveles anteriores a la pandemia, muestra una línea descendente que apunta un cierto reequilibrio: el sistema de acceso a la información pública se ha consolidado, pero necesita de alicientes externos para evitar en un futuro su agotamiento. Se desconocen los condicionantes que han podido influir en el incremento detectado en 2023, pero no conviene obviar esta realidad.

En relación con el volumen de reclamaciones recibidas y tramitadas por el CTBG (que supone en torno al 85 % de su actividad, de conformidad con los datos de las memorias anuales), 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 sostenido y ha alcanzado en 2023 el número máximo de reclamaciones.

Frente a las resoluciones –expresas o presuntas– de órganos y entidades integradas en la AGE se han presentado hasta el 30 de junio de 2024 un total de 8.372 reclamaciones ante el CTBG, lo que supone un 10,96 % de solicitudes reclamadas sobre el total de solicitudes presentadas (un 11,10 % en 2023, a fecha de julio; respecto de años anteriores,

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 (15.310), denegadas (1.893) y estimadas parcialmente (5.572), la tasa de litigiosidad en vía administrativa se elevaría a 36,76 %. Dicho de otro modo, más de un tercio de las resoluciones desfavorables al acceso procedentes del sector público estatal es objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la litigiosidad en vía administrativa se mantiene relativamente estable en la serie, sin que se detecten oscilaciones relevantes, si bien la falta de proporcionalidad entre el 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 hasta el año 2022 la evolución tanto del número de solicitudes de acceso como del número de reclamaciones ante el Consejo haya sido 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 2022 y 2023, unida al aumento del número de reclamaciones, explica el ligero incremento de la tasa en los dos últimos años considerados respecto de 2021.

Efectivamente, esta situación puede apreciarse con más claridad si se consideran aisladamente los datos anuales. En 2023 se presentaron 9.431 solicitudes y 1.170 reclamaciones, de modo tal que la tasa de litigiosidad fue del 12,41 %. 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, reduciendo la tasa de litigiosidad en vía administrativa hasta 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 %<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> 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 CIJA sobre la base de los análisis propios. En las memorias sucesivas, sin embargo, ha desaparecido la expresión; se

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 para la Transformación Digital y de la Función Pública–, 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 junio de 2024), de las 13.824 reclamaciones resueltas –tanto frente a la AGE como frente a AATT–, 2.076 han resultado inadmitidas (si bien no todas ellas lo han sido en aplicación de la citada disposición), lo que supone un 15 % sobre el total.

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 algunas de 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, con la concurrencia de alguna causa de inadmisión de las previstas en el art. 18 LGTB 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 ha venido 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 %; y en 2023, únicamente el 5,05 %. 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 solicitud<sup>11</sup>.

---

incluye una mención a la tasa de litigiosidad, pero solo relativa a los organismos evaluados. Sería interesante que el Consejo recuperara este dato a nivel global.

<sup>11</sup> Como complemento de la Memoria –y manifestación de los cambios metodológicos incorporados bajo la nueva

Esta situación debía corregirse, porque era contraria al espíritu y a la letra de la LTBG: de un lado, las causas de inadmisión del art. 18 LTBG, 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 en virtud de lo previsto en la D.A. 1ª, 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), como se anticipó en ediciones anteriores de este Informe, ha implicado 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 se apreció 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 AATT fueron inadmitidas. Tomando como referencia únicamente los datos relativos a 2023, de las 1.151 resoluciones emitidas, 59 han sido objeto de una resolución de inadmisión, es decir, el 5,13 %; de ellas, solo en un caso se ha invocado específicamente la D. A. 1ª. Los datos relativos a reclamaciones AATT van en la misma línea. En el año 2023, del total de 1.090 resoluciones adoptadas, 53 lo han sido de inadmisión, es decir, un 4,86 %, de las cuales solo en 7 ocasiones se ha invocado como motivo la D.A. 1ª. Las cifras son suficientemente indicativas por sí mismas.

---

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 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.

Esta situación aumentará la carga de trabajo del órgano de control, pero permitirá administrar 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 3. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-2024)** [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
										(enero - junio)
8.372	517	557	557	755	927	949	1.086	1.125*	1.170	729

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 los tres últimos años considerados. Todo apunta a que se repetirá 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 movilizadas. 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 impugnación<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> 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 afirmó 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 movilizadas 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 sentido.

A fin de profundizar en esta cuestión, ha de tenerse presente que, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, la inmensa mayoría de los solicitantes son nuevos y, además, únicos. Efectivamente, en la serie histórica (hasta julio de 2024), el 78,60 % de los solicitantes son nuevos y el 66,67 % 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.

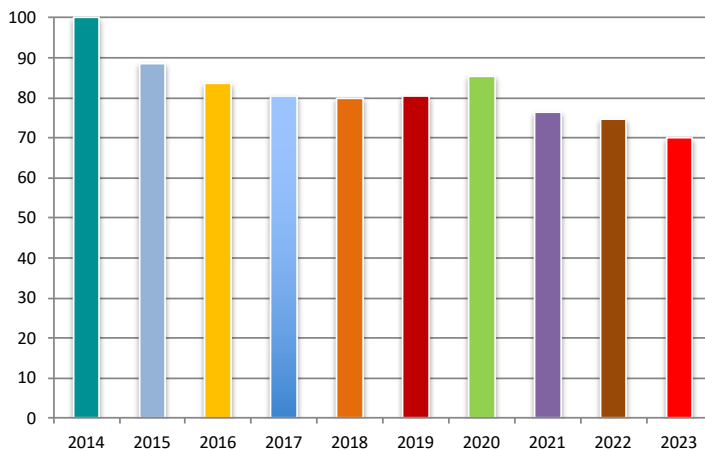
**Tabla 4. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2024)** [en número]

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
2023	9.431	3.589	2.510
2024	9.189	3.533	2.612
<b>TOTAL</b>	<b>77.407</b>		<b>22.337</b>

*Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.*

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

**Figura 38. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2023)** [en porcentaje]



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



Ello permite apuntar 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, no puede desconocerse que, desde la perspectiva contraria, un reducido número de solicitantes generan una muy relevante actividad en relación con el derecho de acceso. Es sumamente interesante comprobar que, en 2021, en el año en el que más solicitudes se presentaron, el número de solicitantes nuevos fue menor, y esa misma tendencia parece apuntarse en los datos relativos a 2024.

Todo ello 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, hay 280 personas que han presentado más de 25 solicitudes, 40 entre 101 y 250 y 24 más de 250. Dicho de otro modo, más del 40 % de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al sector público estatal han sido generadas por menos de 350 solicitantes.

**Tabla 5. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2024)** [en número]

Número de solicitudes por participante							
Tipo	1	2 a 5	6 a 25	26 a 100	101 a 250	>250	Total
<b>Solicitantes</b>	14.893	5.787	1.313	280	40	24	22.337
	66,67%	25,91%	5,88%	1,25%	0,18%	0,11%	100,00%
<b>Solicitudes</b>	14.893	15.248	14.222	13.034	6.240	13.770	77.407
	19,24%	19,70%	18,37%	16,84%	8,06%	17,79%	100,00%

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

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. En 2023, siembre tomando en consideración la citada advertencia, un 14,5 % de reclamantes se identificaron como periodistas y un 4 % como miembros de un sindicato.

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*.

**Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-2023) [en número]**

Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
									(enero - junio)
6.161	333	510	583	853	755	1.159	969	716	283

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La bajada del número de reclamaciones que se aprecia en 2022 y en 2023 tiene su causa principal en la resolución del convenio de colaboración con la Comunidad de Madrid ante la puesta en funcionamiento de su –entonces denominado– Consejo de Transparencia y Participación; junto con Castilla-La Mancha, era la región en relación con la que se venía presentando un mayor número de reclamaciones. La constitución del Consejo regional de Transparencia y Buen Gobierno de esta última Comunidad Autónoma, con la subsiguiente resolución del convenio con el Consejo con efectos en noviembre de 2023, se aprecia parcialmente en 2023 y, sobre todo, tendrá efectos en la cantidad global relativa a 2024.

### 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), se puede afirmar que los esfuerzos realizados por el órgano están comenzando a dar resultados positivos.

En el año 2020 pudo apreciarse un considerable descenso de aquella como consecuencia de la cierta 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, a 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 aumentó el número de reclamaciones resueltas, hasta alcanzar el máximo de toda la serie, el incremento no fue tan significativo como los que se produjeron en los años inmediatamente anteriores a la pandemia y, por ello, no se correspondía, en términos de proporcionalidad, con el aumento de reclamaciones recibidas. Ello afectaba a la tasa de resolución. Sin embargo, como se verá inmediatamente, los cambios impulsados en el órgano se están manifestando en la mejora de la misma, hasta alcanzar niveles óptimos en relación con este extremo.

**Tabla 7. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2023) [en número]**

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
6.951	415	502	518	682	900	876	911	996*	1.151*

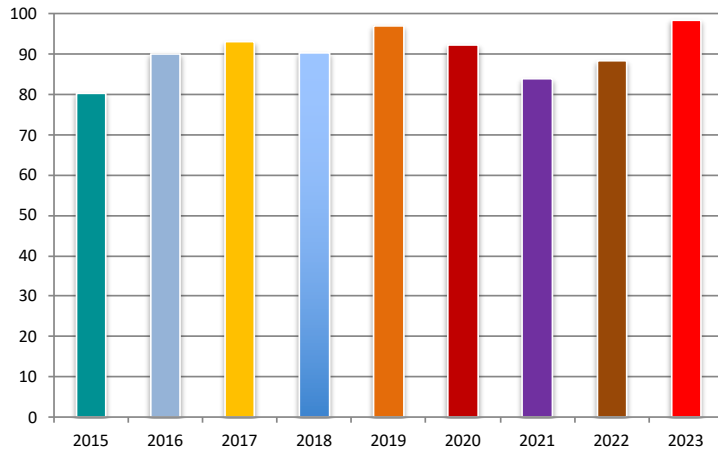
*Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos ofrecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Nota aclaratoria: De conformidad con la Memoria Anual de 2022, el número de reclamaciones resueltas en el año ascendió a 997; por su parte, en la Memoria Anual de 2023 se indica que el número de reclamaciones resueltas ha sido de 1.169. Se tomará como referencia el recogido en el Excel que está disponible la web del Consejo.*

En la serie 2015-2019, la tasa de resolución –a excepción del año de puesta en funcionamiento del órgano– estuvo 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 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, aumentaron 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 la tasa de resolución aumentó ligeramente hasta alcanzar el 88,53 %. En el último año considerado, 2023, vuelve a subir hasta situarse muy cerca del nivel óptimo, alcanzando el 98,38 %, la tasa más alta de la serie; se confirma de este modo la presunción realizada en el Informe CIJA 2023, en el sentido de que el aumento de medios humanos y materiales del Consejo tendría efectos positivos sobre su capacidad de resolución de las reclamaciones presentadas ante el mismo.

**Figura 39. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2023) [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 son igualmente positivos en el último año analizado:

**Tabla 8. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2023) [en número]**

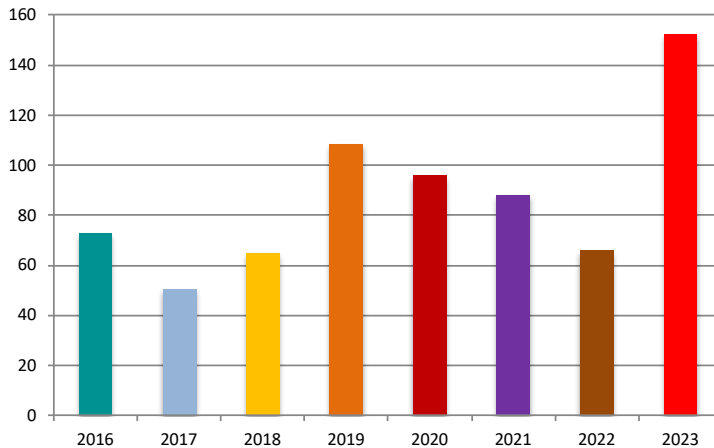
Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
5.234	242	257	379	866	724	1.021	655	1.090

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

Efectivamente, la tasa de resolución del Consejo en relación con las reclamaciones presentadas frente a decisiones de Administraciones de ámbito autonómico y local, a diferencia de la tendencia de años anteriores, aumenta considerablemente hasta situarse en 2023 en el 153,24 %, el más alto de la serie. Como puede verse en la siguiente figura, 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 estaba afrontando el sistema de control, como se advirtió en el Informe de ese año. En 2022 bajó drásticamente, hasta situarse en el 65,76 %, muy próxima a los niveles de 2018. Sin embargo, en 2023, como ha sido anticipado, se observa un claro incremento, más del doble del año anterior. En la Memoria Anual de 2022 se indicaba como justificación que el único puesto de técnico asistente en la Oficina de Reclamaciones Territoriales había estado vacante varios meses, de modo tal que el órgano funcionó solamente con su director y un administrativo. En la

Memoria Anual de 2023 se explica que el aumento se debe al reforzamiento del equipo de la Oficina de Reclamaciones Territoriales con la incorporación de dos técnicos. Este hecho, junto con la disminución del número de reclamaciones presentadas como consecuencia de la creación del Consejo regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, debería conducir no sólo a mantener la tendencia positiva en relación con la tasa de resolución, sino a mejorar considerablemente los tiempos.

**Figura 40. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AATT Desglose por años desde su creación (2016-2023) [en porcentaje]**



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

En definitiva, los datos han de ser valorados muy positivamente, con el matiz que se indicará más adelante en relación precisamente con el plazo de resolución. De confirmarse en los próximos años, se corregirá una de las principales carencias del órgano de control.

### 1.3. Tasa de congestión

Para tener una visión completa de la capacidad de resolución de las reclamaciones por parte del Consejo, ha de analizarse 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.

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, que ha comenzado a reducirse en 2023, con la ampliación de la dotación de personal y recursos económicos<sup>13</sup>.

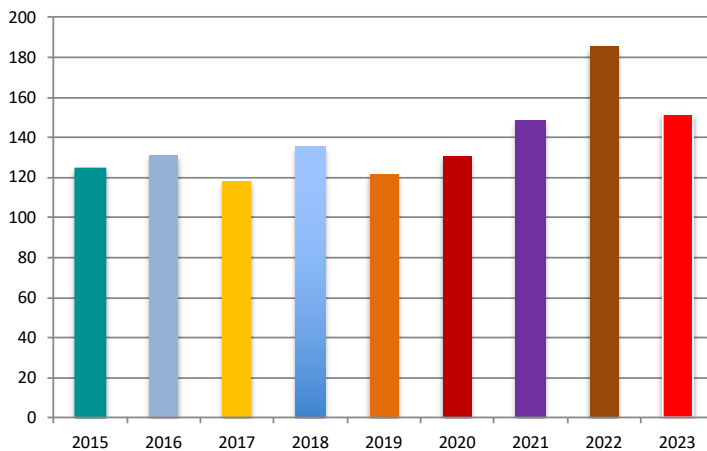
<sup>13</sup> El dato, para entenderlo correctamente, ha de ser contextualizado: el procedimiento en vía de recurso ha de resolverse en el plazo de tres meses y, por tanto, la tasa de congestión en estos casos no es equiparable a los supuestos en los que no existe plazo máximo de resolución. Junto con 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. Por esta doble razón resulta imprescindible tener presente igualmente el dato relativo al tiempo de

Efectivamente, 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 %, 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 era alarmante en el caso de reclamaciones frente a la AGE. En 2022 el dato empeoró más aún: la tasa se situó en el 185,95 %, nuevamente el más alto de la serie.

Sin embargo, en 2023, baja hasta el 151,43 %. Aunque se encuentra aún muy lejos del nivel óptimo, y es una tasa negativa, debe valorarse el esfuerzo del Consejo y la tendencia que apunta; de tener continuidad, en los dos próximos años se logrará eliminar la congestión.

**Figura 41. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2023) [en porcentaje]**



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

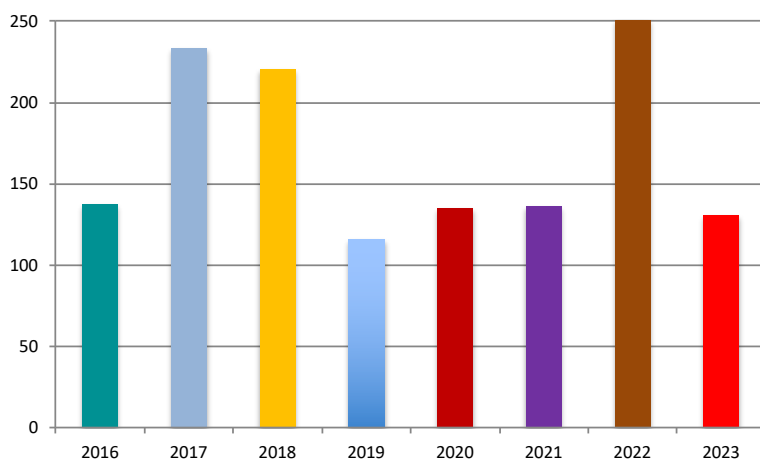
A nivel autonómico y local, también puede observarse una mejora, que contrasta con los datos negativos que venía ofreciendo la serie histórica: en 2016 supuso el 137,60 % y en 2017 llegó a alcanzar el 233,85 %, bajando ligeramente al 220,58 % en 2018. El considerable

resolución, que se ofrecerá más adelante.

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 demostraban 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 hizo que se elevara en 2022 hasta el 250,84 %.

En 2023, en cambio, el claro descenso de las reclamaciones, junto con la adopción de un mayor número de resoluciones tramitadas por parte de la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales, ha permitido obtener la tasa de congestión más baja: 131,28 %, ciertamente positiva, por ser la segunda mejor de la serie, pero claramente mejorable.

**Figura 42. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AATT Desglose por años desde su creación (2016-2023) [en porcentaje]**



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

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<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> En las diferentes Memorias anuales presentadas, el propio CTBG ha venido insistiendo 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

En definitiva, la bolsa de reclamaciones pendientes de resolución es considerable, contribuyendo a un aumento muy relevante del 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, como ha ocurrido con la posibilidad de presentar reclamación frente a resoluciones de acceso adoptadas en relación con materias que cuentan con regímenes especiales) 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 y la efectividad 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. Esta sigue siendo una de las carencias del órgano.

## **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

---

conclusiones de la Memoria de 2017 denunciaba 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 (actualmente prestan servicios 22 personas), la RPT vigente no permitía que el Consejo “realice con plena efectividad y eficacia las funciones que tiene encomendadas”, lo que le obligaba a establecer prioridades y, en consecuencia, a dejar en un segundo plano importantes actividades; entre otras, algunas que resultan fundamentales para la función de control y, por tanto, para la garantía del derecho de acceso: el seguimiento del cumplimiento de las resoluciones por los organismos destinatarios o la aplicación de instrumentos de administración digital a la tramitación de resoluciones. Ello sin olvidar la relativa al control del cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa. En este sentido, 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 LTBG. 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 mantenía y se reiteraba la petición de efectivos, que ha sido atendida en parte, tal y como reflejó la Memoria de 2022 y expresa igualmente la de 2023. Se volverá en breve sobre esta cuestión. Todas ellas están disponibles en [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes.html) (Última fecha de consulta: 05/09/2024).



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 la relativa al sector público, seguida de la referida a seguridad y a hacienda:

**Tabla 9. Solicitudes por categoría de publicidad activa (acumulado) [en número y porcentaje]**

Categorías RISP Nivel 1	Nº solicitudes clasificadas	Porcentaje
1. Ciencia y tecnología	2.506	3,35%
10. Hacienda	6.922	9,26%
11. Industria	300	0,40%
12. Legislación y justicia	4.477	5,99%
13. Medio ambiente	1.933	2,59%
14. Medio rural y pesca	757	1,01%
15. Salud	4.067	5,44%
16. Sector público	23.983	32,10%
17. Seguridad	8.679	11,62%
18. Sociedad y bienestar	5.945	7,96%
19. Transporte	4.676	6,26%
2. Comercio	278	0,37%
20. Turismo	207	0,28%
21. Urbanismo e infraestructuras	993	1,33%
22. Vivienda	358	0,48%
3. Cultura y ocio	1.307	1,75%
4. Demografía	1.091	1,46%
5. Deporte	544	0,73%
6. Economía	935	1,25%
7. Educación	2.393	3,20%
8. Empleo	1.533	2,05%
9. Energía	835	1,12%
<b>TOTAL</b>	<b>74.719</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Portal de Transparencia.*

Por el tipo de unidad a la que se le solicita la información, el Ministerio de Interior continúa siendo el que recibe más peticiones de información, seguido, tras la remodelación ministerial, del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

El resultado general es el que se expone a continuación:

**Tabla 10. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (acumulado)**  
[en número y en porcentaje]

Unidad de Información de Transparencia	Nº solicitudes	Porcentaje
Ministerio del Interior	10.608	13,70%
Ministerio de la Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes	7.920	10,23%
Ministerio de Hacienda	7.112	9,19%
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	6.410	8,28%
Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones	5.382	6,95%
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	4.899	6,33%
Ministerio de Sanidad	4.514	5,83%
Ministerio de Defensa	2.937	3,79%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	2.880	3,72%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	2.825	3,65%
Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática	2.542	3,28%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	2.457	3,17%
Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes	2.272	2,94%
Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	2.025	2,62%
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	1.950	2,52%
Ministerio de Cultura	1.771	2,29%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1.657	2,14%
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030	1.584	2,05%
Ministerio de Igualdad	1.495	1,93%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	1.100	1,42%
Ministerio de Industria y Turismo	1.077	1,39%
Casa Real	844	1,09%
Agencia de Protección de Datos	800	1,03%
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana	263	0,34%
Ministerio de Juventud e Infancia	83	0,11%
<b>Total general</b>	<b>77.407</b>	<b>100%</b>

Fuente: Portal de Transparencia.

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, fueron 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 AATT.

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 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 la definición del asunto que ofrecía el Consejo en el listado conjunto de reclamaciones en alguno los tres tipos de información antes señalados, atendiendo a criterios concretos, pero no exentos de subjetividad. Por esta razón, una vez fijados por el Consejo descriptores, se consideró más conveniente seguirlos, en la confianza de que ello permitiría establecer una comparativa más fiable.

A pesar de su utilidad, han dejado de incluirse en la Memoria de 2023, más allá de una mera indicación sobre el tipo de información más solicitada en las reclamaciones. Al mismo tiempo, los descriptores que se muestran en la tabla Excel con todas las resoluciones adoptadas por el Consejo no se corresponden con los que el órgano ha empleado en sus memorias anuales de 2021 y 2022<sup>15</sup>. De no recuperarse esta información en la Memoria del próximo año, se volverá a ofrecer la misma siguiendo la metodología empleada con anterioridad a 2021 puesto que, a pesar de su imprecisión, es el único modo de valorar qué información genera mayor litigiosidad en vía administrativa. Sería más que aconsejable recuperar los descriptores estandarizados en la Memoria anual, puesto que, como afirmó el propio Consejo, es lo que permite la realización de análisis y estudios rigurosos sobre los temas y materias que concitan el deseo de recibir información.

En cualquier caso, para esta edición del *Informe CIJA*, basta con señalar que, de conformidad con la información que se recoge en la Memoria de 2023, “han tenido un importante peso las reclamaciones resueltas en materia de función pública; en particular, con relación a las retribuciones y productividades percibidas por los empleados públicos y con la realización de procesos selectivos (acceso a copias de exámenes y actas de valoración). Asimismo, son más de cien las resoluciones dictadas en materia de deporte (principalmente, en cuestiones relativas al control de dopaje) y también son elevadas las referidas a los viajes y estancias realizados por el Presidente del Gobierno y otros altos cargos, las relacionadas con publicidad institucional y las concernientes a diferentes aspectos de índole sanitaria (gestión del COVID, acceso a precio de medicamentos). Finalmente, cabe mencionar que también se han resuelto reclamaciones referidas al uso de algoritmos e inteligencia artificial (ChatGPT, Alexa y similares) por los poderes públicos”.

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

---

<sup>15</sup> Se ha solicitado esta información a través del ejercicio del derecho de acceso. En respuesta a la misma, el Consejo remite directamente al Excel general de resoluciones.

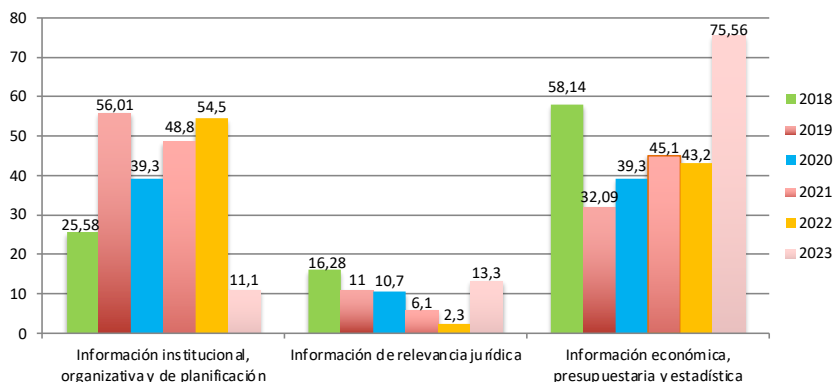
descriptores que emplea la ORAT eran parcialmente diferentes de los usados por la Subdirección General de Reclamaciones; efectivamente, el recurso a descriptores genéricos como información municipal y similares impedía una clasificación razonablemente objetiva. Por esta razón, se descartó incluirlos en el Informe. Al incorporarse a las memorias del Consejo, se decidió su incorporación con el fin de tener una panorámica evolutiva de esta cuestión también a nivel autonómico y local. Llamaba la atención, sin embargo, que los descriptores son diferentes en uno y otro caso, lo cual es justificado por el Consejo por entender de que la casuística territorial es distinta de la estatal.

En la memoria de 2023, al igual que ha ocurrido con el nivel AGE, tampoco aparece la correspondiente tabla de descriptores.

Más allá de que resultaría conveniente unificar los criterios de clasificación para obtener una panorámica más completa y volver a recuperarlos en la Memoria anual, conviene destacar que en 2023 “el principal ámbito material sobre el que versaron las 1.090 reclamaciones resueltas en 2023 ha sido el de la información presupuestaria y contable (con 247 reclamaciones, un porcentaje del 22,66 % del total), seguido por el acceso a expedientes de distinta naturaleza (157 reclamaciones que han representado el 14,40 % del total) y, en tercer lugar, cuestiones relacionadas con urbanismo (130 reclamaciones, 11,93 %). La información económica (125 expedientes, un 11,47 %) también ha centrado buena parte de las reclamaciones, al igual que el empleo público (104 reclamaciones, un 9,54 %). En menor medida ha sido objeto de las reclamaciones, por este orden, el acceso a expedientes relacionados con contratación, información institucional, medioambiente e información jurídica, sanidad y educación, entre otros”.

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 43. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos (2018-2023) [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 hasta el último año considerado, en que vuelve a ganar espacio la información económica, presupuestaria y estadística.

## 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 llevaba 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 2015-2023 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 44. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2023) [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 (aplicación del art. 19).*

*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, 2022 y 2023 se ha

reducido el porcentaje de reclamaciones presentadas frente a actos presuntos desestimatorios de la solicitud de acceso, continúa 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 julio de 2024, sobre el total de 74.114 solicitudes de información resueltas, 15.310 (el 20,66 %) fueron inadmitidas por diferentes motivos. Más en concreto, siempre sobre el total, el 13,02 % de las ellas se inadmitieron en aplicación de alguna de las causas de inadmisión del art. 18 y el 6,53 % en aplicación de los límites de la D.A. 1ª.

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 2,55 % 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, en el 12,11 % 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 definitiva, el porcentaje de resoluciones



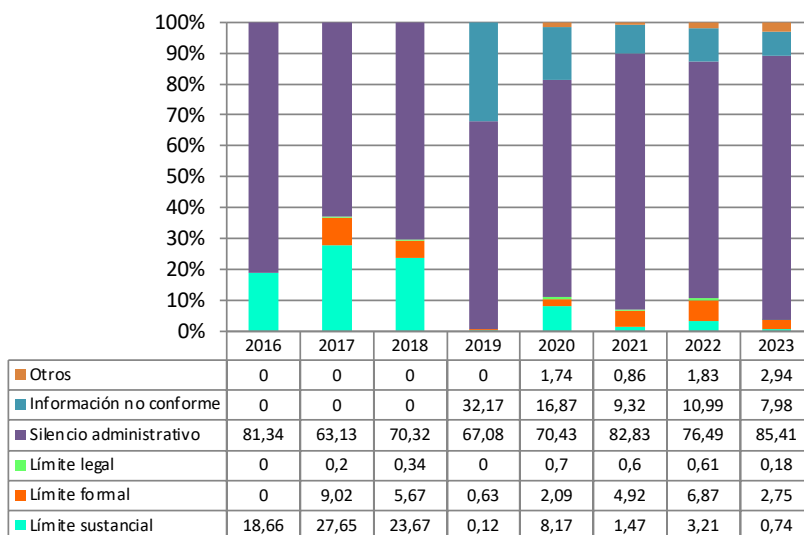
totalmente estimatorias (concesión de todo lo solicitado) en el acumulado baja al 53,56 % sobre el total de expedientes finalizados.

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 2024, sobre el total 77.401 solicitudes registradas, solo en relación con 2.343 se había producido silencio (3,03 % de los casos). Curiosamente, el porcentaje duplica el que venía siendo habitual en años anteriores (siempre inferior al 1,5 %). Podría hipnotizarse que el aumento se debe a que en el último año analizado el porcentaje de casos de silencio administrativo ha crecido exponencialmente, pero se observa que el número de reclamaciones presentadas por silencio en 2023 y lo que llevamos de 2024 no ha variado significativamente, con lo cual puede intuirse que ha habido un cambio en la forma de computar este dato.

Un sencillo análisis de las tablas Excel del CTBG relativas a la Subdirección General de Reclamaciones permite contextualizarlo. En 2023 se han presentado 389 reclamaciones por esa causa como motivo principal; en 2022 fueron 336; en 2021, 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 %. En la Memoria de 2023 se mantiene en un 33,8 %. Junto con ello, conviene recordar que la tasa de litigiosidad acumulada en vía administrativa apenas supera el 10 % sobre el total de las resoluciones administrativas de solicitudes de acceso frente a la AGE; dicho de otro modo, la inmensa mayoría de las resoluciones que terminan en inadmisión, desestimación total o parcial o silencio no son objeto de recurso. Sencillamente, los casos de desestimación presunta serían muchos más, aunque no deriven en la presentación de una reclamación ante el Consejo.

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 formal.

**Figura 45. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2023) [en porcentaje]**



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

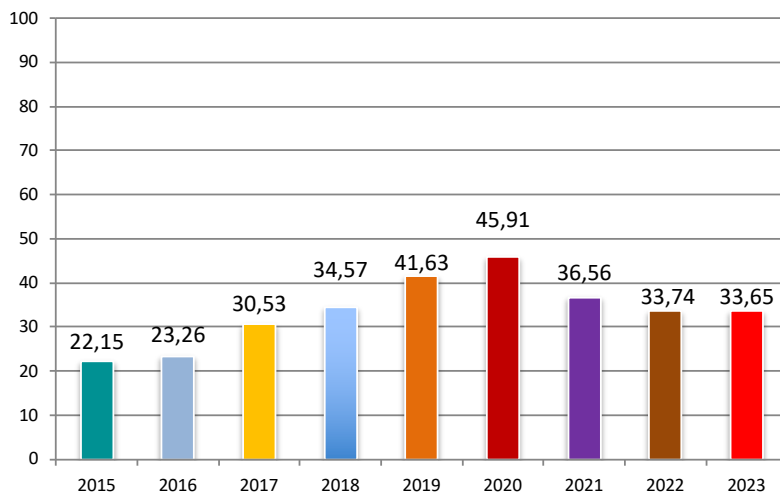
Nota explicativa: a partir del año 2019 se ha añadido al gráfico una causa no contemplada en los años anteriores: "Información no conforme". Así define la ORAT los supuestos en los que la causa de impugnación es que la información dada por la Administración no satisface al solicitante de acceso. Podría 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 85 % de las reclamaciones frente a AATT –el máximo de la serie– se presenten en casos de silencio administrativo. 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 %. En la de 2023 aumenta más aún, hasta el 85,41 %.

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.

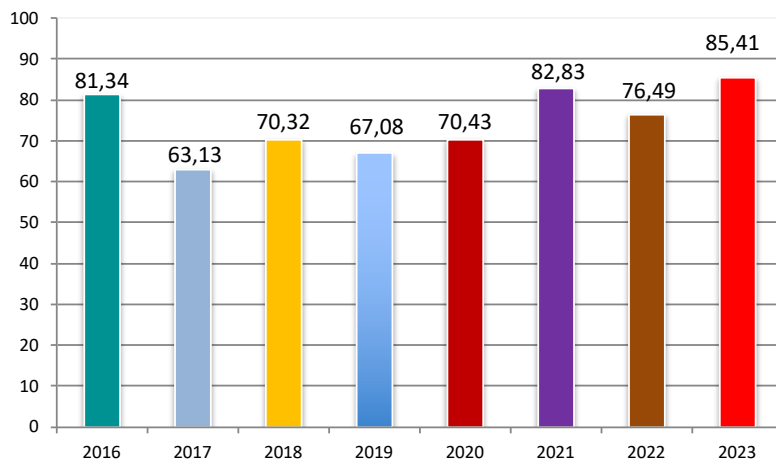
Las dos siguientes figuras permiten apreciarlo con mayor claridad.

**Figura 46. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2023) [en porcentaje]**



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

**Figura 47. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con las Administraciones Territoriales (2016-2023) [en porcentaje]**



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

Los datos son concluyentes. 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). En 2022, de las 336 reclamadas por silencio, 238 fueron estimadas (110 por motivos formales). Finalmente, en 2023, de los 389 casos en que se recurrió por silencio, en 258 el Consejo dictó resolución estimatoria, total o parcialmente (en 153 ocasiones por motivos formales).

En 2023, sobre el total de reclamaciones por silencio, el porcentaje de estimaciones formales ascendió a 39,33 %, el máximo histórico (32,74 % en 2022, 27,7 % en 2021, 16,34 % en 2020, 21,64 % en 2019 y 22,98 % en 2018)<sup>16</sup>.

En definitiva, con independencia de la discrepancia de datos oficiales en cuanto al concreto motivo, puede afirmarse que en torno al 50 % de las reclamaciones que se presentan por desestimación presunta son estimadas por el Consejo, si bien en los últimos años se observa una tendencia creciente. 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. Por ser más precisos, sobre el total de reclamaciones presentadas desde 2014 hasta 2023, el silencio ha supuesto un porcentaje de los motivos de impugnación del 36 %; pues bien, de esos casos, el 58,19 % ha terminado en resolución estimatoria, total o parcialmente. Este dato es suficientemente expresivo por sí mismo.

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

---

<sup>16</sup> 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 fichero Excel.

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.

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 AATT 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 CIIA*: 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 AATT (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 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 la Memoria anual de 2023 vuelve, sin embargo, a ocupar espacio propio esta cuestión al señalar el Consejo, en referencia a la AGE, que “el primer dato a destacar es el elevadísimo número de ellas (reclamaciones) que se presentan frente a solicitudes de acceso a la información pública que se han considerado desestimadas por aplicación de la regla del silencio administrativo, es decir, sin que el organismo o la entidad reclamada hayan dictado resolución expresa en el plazo legalmente establecido”.

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**

A 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, quién solicita la misma con más frecuencia y 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.

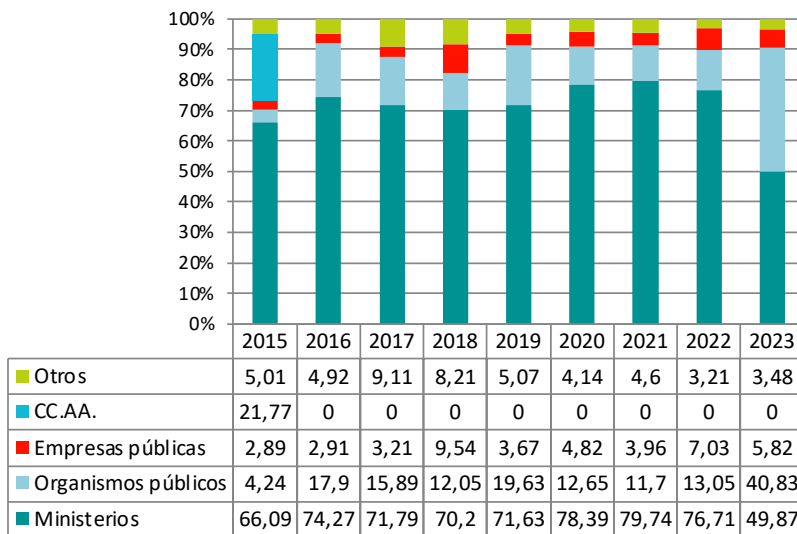
Como ha sido señalado en ocasiones anteriores, puede presumirse que muchas de las decisiones de los órganos administrativos están guiadas por la necesidad de proteger derechos e intereses, públicos y privados, tras valorar la concurrencia de algún límite (o varios) de los marcados por la LTBG; esa es 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 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 lo más variado, 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 48. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AGE (2015-2023) [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 reclamaciones<sup>17</sup>; no obstante, en el último año considerado se observa un claro aumento del número de casos en los que la entidad reclamada es un organismo público. Este dato es novedoso y muy relevante, por lo que habrá que observar si se repite la tendencia en los próximos años. 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 representa un 18,5 % del total; en 2022 un 20,3 %; en 2021 fue un 13,3 %), seguido por el Ministerio de Hacienda (un 6,5 % del total).

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 cuatro 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 sus Memorias de 2022 y de 2023.

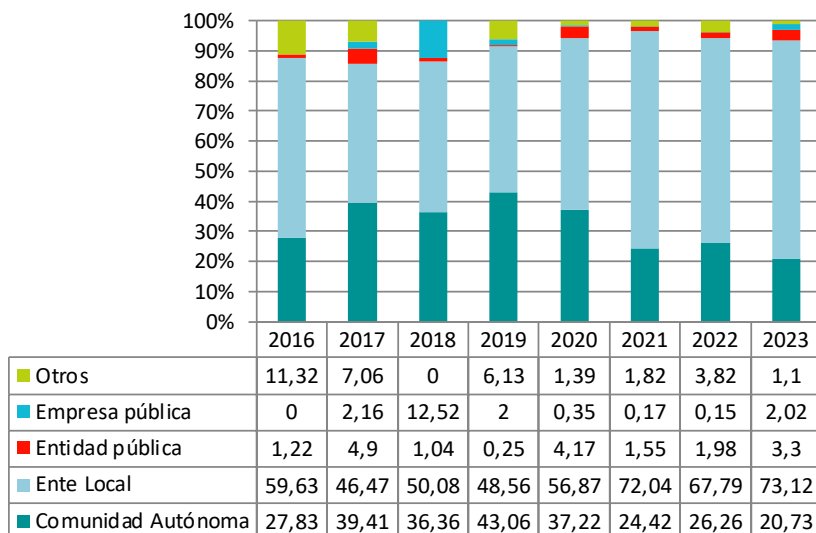
Los datos al respecto son los siguientes:

---

<sup>17</sup> 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 %, en 2022 un 71,2 % y en 2023 un 65,7 %. En cualquier caso, las tendencias apuntadas son las mismas.



**Figura 49. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AATT (2016-2023) [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

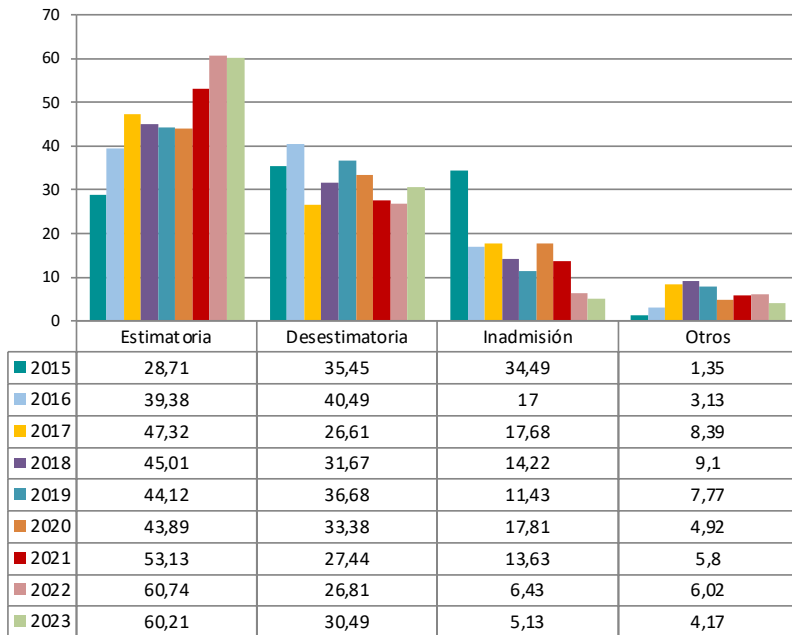
Para comprender cómo funciona el control en vía administrativa en cuanto al fondo, se ofrecen a continuación los datos relativos al sentido de las resoluciones del CTBG, distinguiendo entre cuatro supuestos: estimación (total y parcial), desestimación, inadmisión y otros (entre los que incluye suspensión 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<sup>18</sup>.

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

<sup>18</sup> El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en las memorias anuales correspondientes a los últimos años, está publicando datos relativos a los resultados de la tramitación. Los porcentajes varían ligeramente respecto de los que se ofrecen en este Informe porque el cálculo lo hace sobre la base de las resoluciones estimadas.

los tres 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 y 2023.

**Figura 50. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE, desglosado por años desde su creación (2015-2023) [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.*

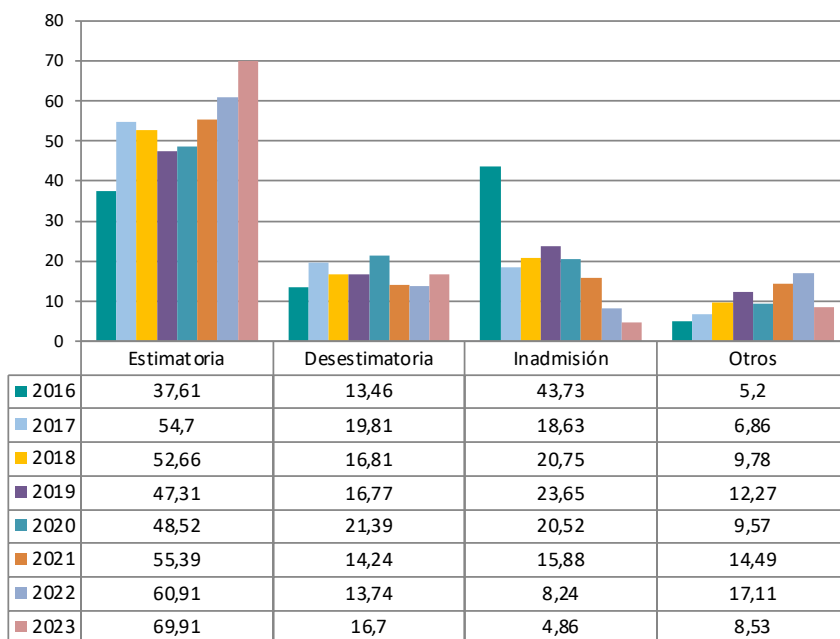
Destaca igualmente, como consecuencia del cambio de criterio del Consejo derivado de la jurisprudencia del TS, la disminución a la mitad de los casos de inadmisión. Efectivamente, en los informes anteriores se venía destacando como negativo el dato relativo a la inadmisión de reclamaciones por parte 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. Es evidente que ello supondrá una mayor carga de trabajo para el Consejo, con 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 que resultaba conforme a la norma.

De hecho, en relación con esta cuestión, también 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. En 2023 se ha invocado la D.A. 1ª por parte de los órganos administrativos competentes para resolver la respectiva solicitud de acceso en 17 ocasiones; en todas ellas el Consejo ha adoptado resolución desestimatoria de la reclamación. Ello es suficientemente indicativo de cómo se va reajustando la invocación de esta causa.

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, que fue superado por el dato de 2022 –60,91 %– y ha vuelto a serlo en 2023, el más alto de la serie, hasta alcanzar el 69,91 %.

**Figura 51. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales, desglosado por años desde su creación (2016-2023) [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.

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 y 2023, hasta alcanzar en este último año el nivel más bajo de la serie – equiparándose así al nivel de las reclamaciones AGE–, lo cual debe ser valorado positivamente<sup>19</sup>.

#### 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 fondo<sup>20</sup>. A tal fin, se siguen las categorías manejadas por el órgano.

De conformidad con los datos que aparecen en su web, desde su entrada en funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2023, se han presentado un total de 13.521 reclamaciones, de las cuales se han resuelto 12.641, es decir, el 93,49 %.

Estos datos globales permiten observar ya la mejora en la tasa de resolución (que, a fecha de 31 de diciembre de 2022, era del 88,24 %) y la reducción en los casos de inadmisión: en el total acumulado, suponen un 15,8 % (1.995 reclamaciones), mientras que en 2022 ascendía al 20,4 %.

En cuanto al fondo, siempre sobre el total acumulado, se han estimado, total o parcialmente, 6.506, lo que supone el 66,4 % (en 2022 era del 62,99 %); y se han desestimado 3.130 (el 32 %). El resto han sido archivadas 86,7 % o suspendidas (1,6 % de las admitidas).

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

---

<sup>19</sup> 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 AATT 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.

<sup>20</sup> 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:

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

**Tabla 11. Reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2023) [en número]**

Resoluciones totales	Resoluciones de la Administración del Estado (AE)	Resoluciones de Administraciones Territoriales (AA. TT.)
<b>Resueltas</b>	7.051*	5.572
<b>Inadmitidas</b>	1.025 (15,53 %)	970 (17,41 %)
<b>Admitidas</b>	6026 (85,46 %)	4.602 (82,59 %)

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 años anteriores, en el apartado de estadísticas no se encuentra disponible el dato global acumulado diferenciando entre reclamaciones AGE y reclamaciones AATT, sino sólo por años. El dato de reclamaciones resueltas que aparecen en la web del Consejo no se corresponde con el derivado del Excel de reclamaciones. Se ha tomado como referencia este último.*

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

**Tabla 12. Sentido de la resolución (2015-2023) [en número y en porcentaje]**

Sentido de la resolución	AE (núm.)	AE (%)	AA.TT. (núm)	AA.TT. (%)
<b>Estimadas</b>	3.449	57,23%	3.052	66,32%
<b>Desestimadas</b>	2.193	36,39%	935	20,31%

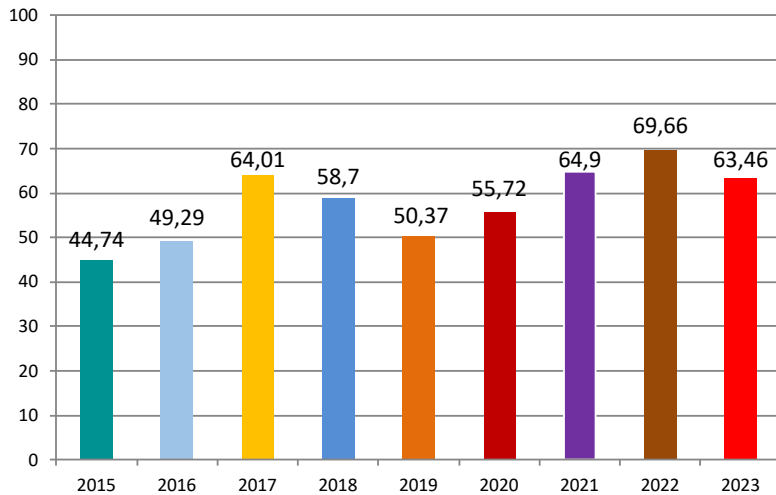
Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

*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 2023, asciende al 61,16 %, ligeramente inferior al 63,12 % de 2022.

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

**Figura 52. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE, desglosada por años desde su creación (2015-2023) [en porcentaje]**



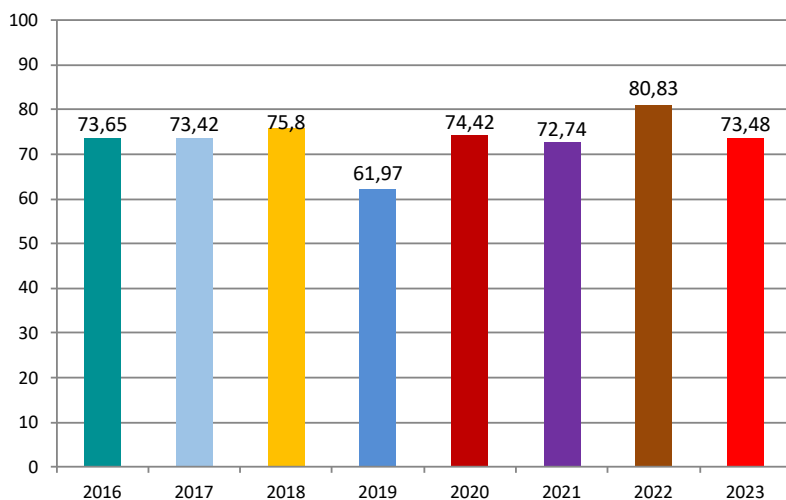
*Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.*

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 puede 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, si bien se ha reducido en el último año considerado.

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, la tasa de éxito ha sido claramente superior desde el inicio. 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. No obstante, al igual que en el caso de reclamaciones AGE, en 2023 ha bajado en más de 7 puntos, hasta situarse en el 73,48 %.

Desglosada por años, los resultados son los siguientes:

**Figura 53. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AATT, desglosada por años desde su creación (2016-2023) [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 AATT, 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 correspondía –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 %–. Finalmente, en 2023, de las 931 reclamaciones frente a actos presuntos desestimatorios, fueron estimadas 679 –72,93 %– y desestimadas 133 –14,28 %–. En definitiva, se confirma que la tasa de éxito guarda relación directa con el elevado número de casos en los que se recurre una resolución presunta desestimatoria.

Habrá que valorar en los próximos años, por otro lado, si la disminución de la tasa detectada guarda algún tipo de relación directa con el aumento de la tasa de resolución.

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 AATT, 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 darían 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 últimos cuatro 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 aún más 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 efectividad; 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 efectividad 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 ejercicio 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 por lo 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 %)<sup>21</sup>, si bien se fue consolidando paulatinamente 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 el siguiente Figura:

**Figura 54. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2023) [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

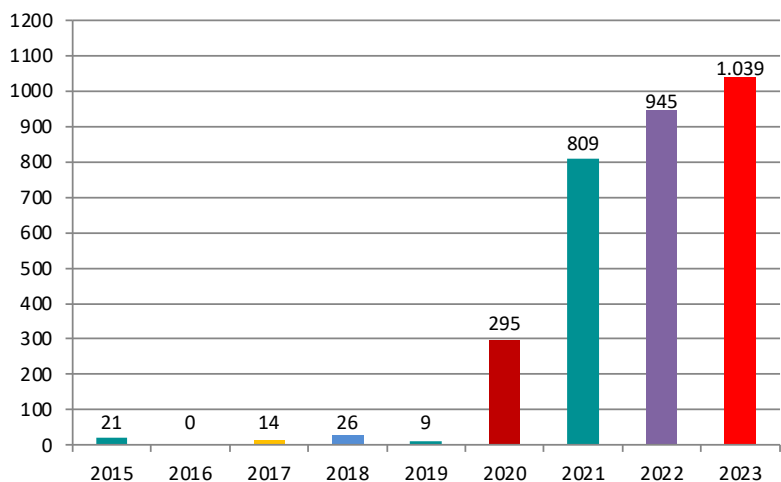
<sup>21</sup> En la mayor parte de los supuestos el retraso fue de apenas días. Tan sólo en 7 casos se superaron los 120 días, todos ellos en el primer año de funcionamiento del organismo. Junto con ello, ha de tenerse presente que, de los 70 casos en los que se produjo silencio administrativo en vía de recurso hasta esa fecha, en 28 de ellos la reclamación 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.

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 fue aún peor. Más del 85 % de las reclamaciones fueron resueltas en un plazo superior a 3 meses. En 2022, la tendencia no solo no mejoró, sino que se agravó considerablemente, hasta superar el 95 %. En 2023, el último año considerado, aunque la mejora de la tasa de resolución muestra sus efectos sobre este extremo, es aún insuficiente: más del 93 % de las reclamaciones no han sido resueltas en plazo.

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. Estas situaciones han conducido a la existencia de un importante número de reclamaciones pendientes de resolver, que se suman a las de nueva entrada, generando un número de casos acumulados ciertamente relevante. Superada la pandemia, consolidados los cambios y aumentada la plantilla del Consejo resulta esperable una clara mejora en relación con este extremo a partir del próximo año.

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 55. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2023) [en número]**



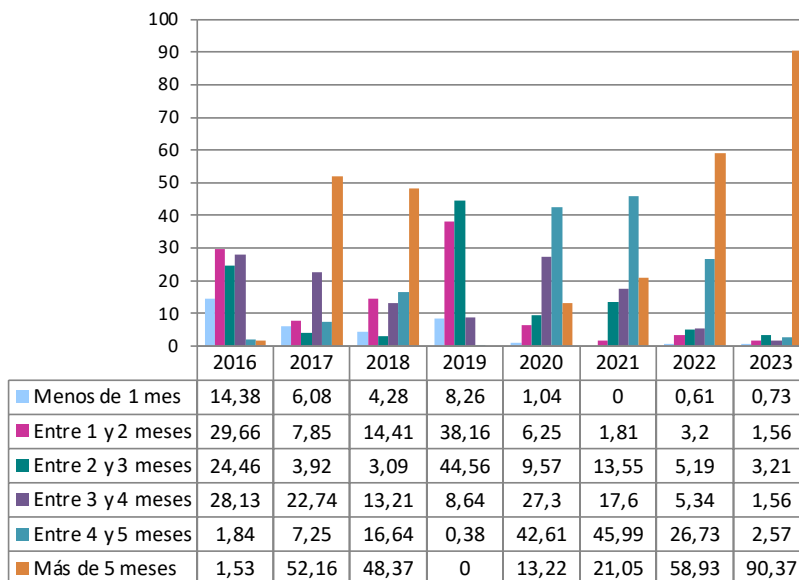
*Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en respuesta a tres solicitudes de acceso.*

El dato es, ciertamente, alarmante: en el año 2023, el 76,07 % de las reclamaciones se han resuelto en un plazo superior a 5 meses. La media de duración de los expedientes en vía de recurso ha sido de 204 días.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales tramitadas por la ORAT, los datos son 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 la siguiente figura, 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 meses<sup>22</sup>. En 2019 la tendencia se invirtió 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. Mención específica merece el dato correspondiente a 2023: más del 90 % de las resoluciones se han dictado en un plazo superior a 5 meses.

<sup>22</sup> 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 2016-2019, en 562 la misma se había presentado frente a una desestimación presunta de la solicitud de acceso a información pública.

**Figura 56. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AATT). Desglose por años desde su creación (2016-2023) [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.

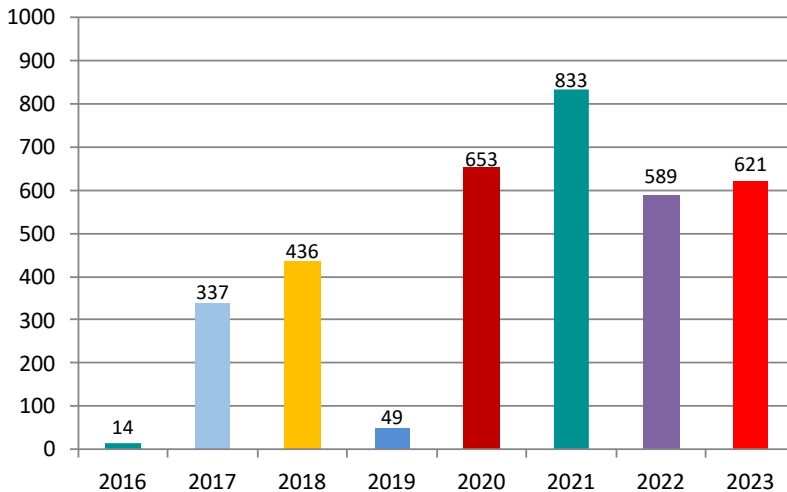
*Nota explicativa:* en el año 2023 aparecen sin fecha de entrada un total de 53 reclamaciones; todas ellas han sido resueltas en diciembre de 2023. Se han incluido entre las resueltas en un plazo superior a 5 meses.

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 agravó en 2022: prácticamente el 60 % de las resoluciones se han emitido en un plazo superior a 5 meses. Como ha sido indicado, en 2023, lejos de mejorar, ha empeorado la ratio, superando el 90 % de supuestos que se resuelven en más

de 5 meses. Al igual que en el caso anterior, la disminución considerable del número de reclamaciones de ámbito autonómico y local y el reforzamiento de la plantilla de la ORAT llevan a presumir una mejora de este dato, que evidencia a día de hoy una situación crítica desde la perspectiva de la eficacia.

**Figura 57. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AATT). Desglose por años desde su creación (2015-2023) [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 eficacia 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**

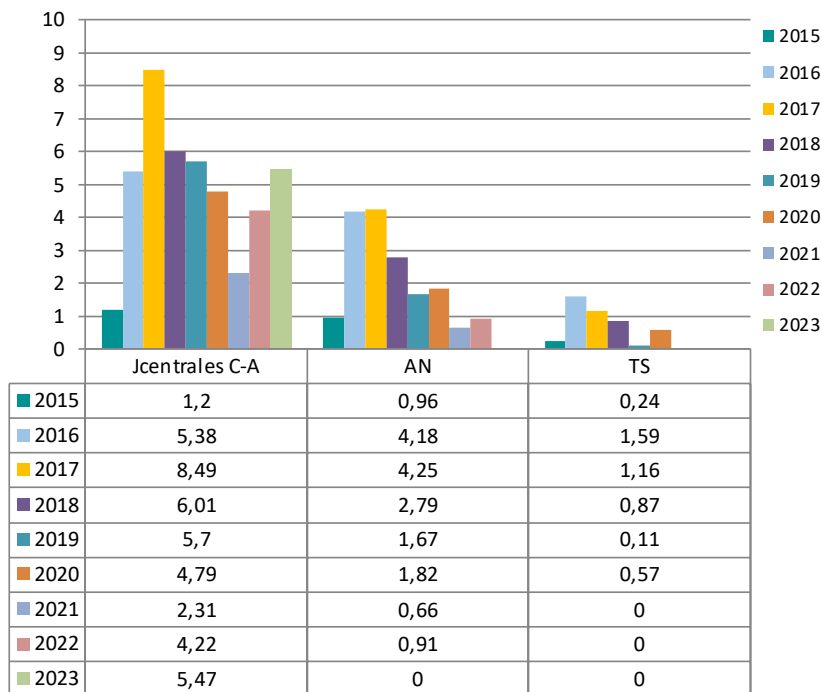
Las resoluciones del CTBG, como cualquier otro acto administrativo emanado de una Administración Pública, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta posibilidad teórica está teniendo una considerable aplicación en la práctica. Efectivamente, es muy relevante el número de recursos 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 inercia hacia 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 es 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 (al prescindirse de la segunda instancia) 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 fase de apelación –tradicionalmente ha venido siendo la entidad principalmente recurrente ante la Audiencia Nacional– se traslada al ámbito de la casación, lo cual parece poco probable.

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 58. 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 (2015-2023) [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 2024.

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

De los 63 recursos presentados en primera instancia en el año 2023, 19 lo fueron frente a los Juzgados Centrales y 44 ante la Audiencia Nacional. En 2024, de los 29 recursos presentados hasta septiembre de 2024, 1 lo ha sido frente a los Juzgados y el resto ante la Audiencia Nacional.

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 muy 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 %. En 2023 ha subido ha bajado al 1,01 % en primera instancia.

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. El grado de cumplimiento de las resoluciones del Consejo afecta a la eficacia del conjunto del sistema.

Por ello resulta sumamente relevante analizar este extremo. 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 30 de junio de 2024, referidos a resoluciones dictadas hasta el 31 de marzo de este año–, no consta el cumplimiento de 2 resoluciones correspondientes a 2017, 13 de 2018, 47 de 2019, 43 de 2020, 26 de 2021, 61 de 2022, 50 de 2023 y 29 de las dictadas en 2024. Contrastados con los datos de años anteriores, se mantienen sin cumplir las resoluciones de 2017, 2018, 2019 y 2021 que estaban pendientes y se ha dado cumplimiento a una de 2020 y a cinco de 2022; el resto de incumplimientos permanecen.

En síntesis, según los datos oficiales, un total de 271 resoluciones dictadas frente a la AGE permanecen sin cumplir a fecha de junio de 2024, lo que supone un 7,32 % de tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias en la serie histórica (3.704). A fecha de julio de 2023 eran 210; en marzo de 2022 eran 162; en febrero de 2021 eran 131; y, en diciembre de 2019, 90<sup>23</sup>. La tendencia continúa siendo creciente.

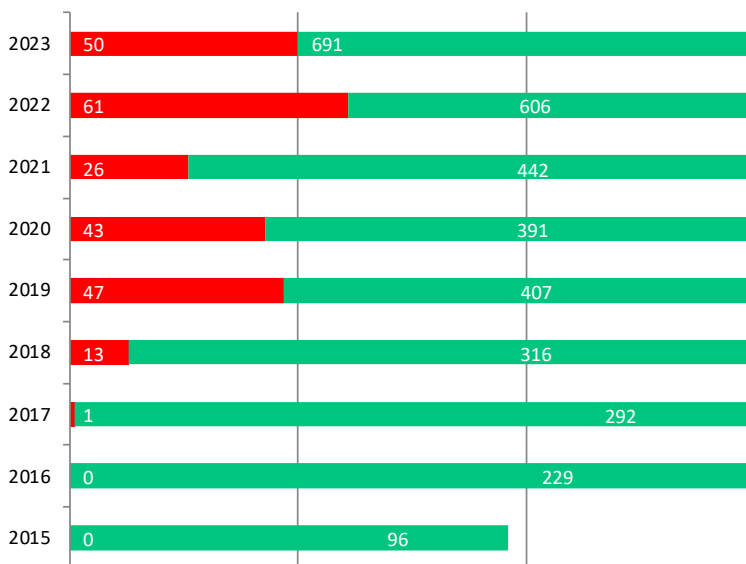
Desagregados por años y sobre el conjunto de resoluciones estimatorias –total o parcialmente, incluidas las estimadas por motivos formales–, en 2023 el porcentaje de falta de constancia del cumplimiento de las mismas alcanza el 7,24 %, inferior al año anterior, que estaba en el 10,07 %.

---

<sup>23</sup> En cualquier caso, como se viene insistiendo en informes anteriores, 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 59. 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.*

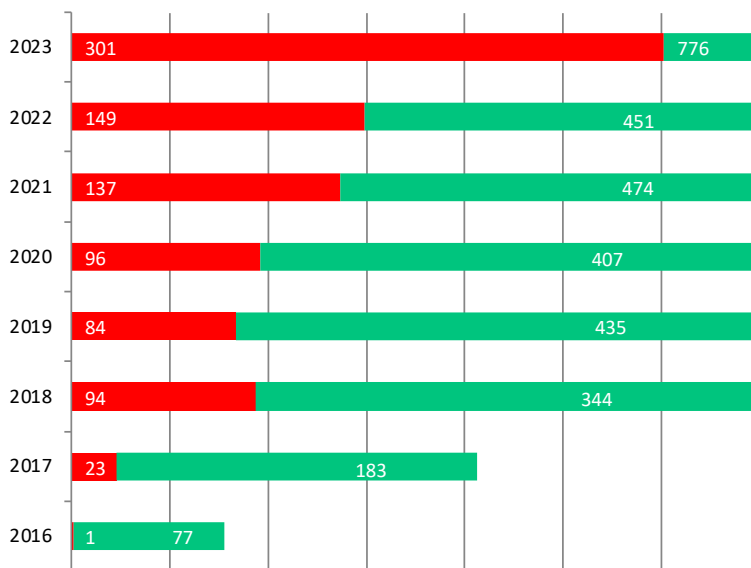
En el cómputo global, el Ministerio de Interior continúa siendo el departamento que más resoluciones incumple en el último año considerado (14 de 50) y entre los entes con personalidad jurídica propia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (5 de 50).

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 30 de junio de 2024, en el total acumulado, de las 3.310 resoluciones estimatorias dictadas por la ORAT, 941 no constan como cumplidas, lo cual eleva la tasa de cumplimiento al 28,43 %, ligeramente superior a la obtenida en el Informe CIJA 2023, que fue del 26,35 %. Si desagregamos el dato, en el año 2023 la tasa asciende al 38,08 %.

En el siguiente gráfico puede apreciarse con mayor claridad:

**Figura 60. 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 30 de junio de 2024.

Desde la perspectiva del organismo incumplidor, los Ayuntamientos son los que presentan una mayor tasa de incumplimiento en relación con 2023 (250 de 301).

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 o, cuando menos, hacer uso de los que dispone para articular un mecanismo de seguimiento más efectivo 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 concernidas<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> El órgano es consciente de la situación. En su Memoria de Actividades del año 2019 precisa que “dado que carece

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. Al igual que se preveía en su primer Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, el nuevo Estatuto, recientemente aprobado a través del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, se precisa que 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

---

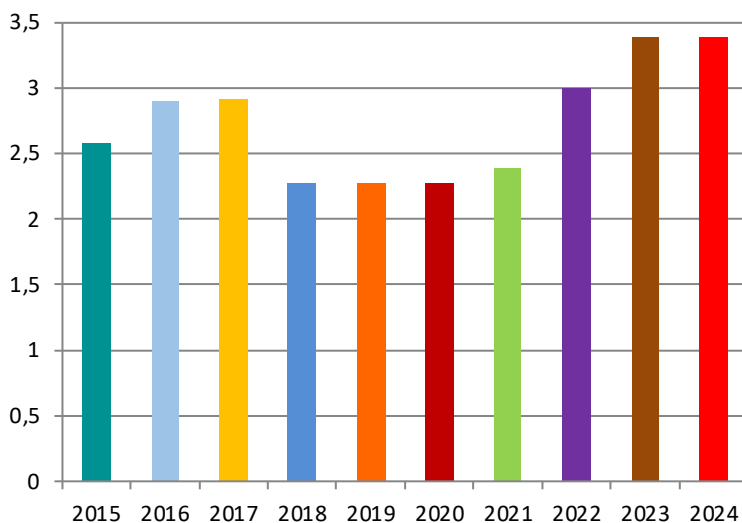
de facultades coercitivas para exigir el cumplimiento de sus resoluciones, sus actuaciones en este ámbito se concretan en la monitorización de los actos de ejecución realizados por los sujetos responsables de las decisiones objeto de reclamación y en el envío de los oportunos requerimientos en caso de 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 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, sí 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.

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 considerablemente la cantidad asignada, hasta un total de 3.003.110 € y más aún en 2023, con un 12,53 % más que el año anterior, hasta llegar a la cantidad más alta su creación: 3.379.380 €. Este presupuesto se ha mantenido para 2024 como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado.

Junto con esta aproximación formal a las cifras, no puede obviarse que ese aumento se ha concentrado en el 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 % estaba destinado al pago de nóminas del personal y a gastos de funcionamiento ordinario. En 2023 el porcentaje fue del 97,38 %. 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. En este sentido, el nivel de ejecución del presupuesto no suele llegar al 80 %. En 2023 ha alcanzado el 71,50 %; en 2022 fue un 66,86 % y en 2021, 79,72 %.

**Figura 61. Presupuesto (2015-2024)** [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, a los que hay que sumar el presidente. 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 incorporaron 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”<sup>25</sup>. 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 se aprecian ya en este Informe, como anticipamos el año pasado, y deberían poder observarse mejor en el próximo año–, 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 recientemente, 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 perjudica seriamente la eficacia del sistema de impugnación en vía administrativa en el ámbito de la transparencia y, por tanto, recude 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.

---

<sup>25</sup> 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.

### **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 las sentencias dictadas en 2023 –disponibles en el momento de realizar esa parte del estudio, en junio de 2023– en recursos contra resoluciones del Consejo de Transparencia que tenían por objeto reclamaciones frente a decisiones de la Administración General del Estado y frente de AATT, tanto en primera instancia, como en apelación y casación. En concreto, como fue señalado en la introducción, se han analizado 54 sentencias: 48 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo –de las cuales 5 han sido frente a Administraciones Territoriales– y 6 por la Audiencia Nacional. 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).

Ha de tenerse presente que las resoluciones del CTBG eran originariamente recurribles ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en primera instancia y las sentencias dictadas por éstos podrían ser recurridas en apelación ante la Audiencia Nacional. El recurso de casación también resulta procedente si se cumplen los requisitos previstos en la LJCA.

Sin embargo, como ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones a lo largo del trabajo, esta situación ha cambiado en el año analizado con motivo de la reforma de la LJCA, puesto que la Audiencia Nacional ha asumido la competencia para conocer en primera instancia de las impugnaciones de las reclamaciones del Consejo, si bien su efecto se apreciará en los dos próximos años, puesto que aún están pendientes de resolver recursos presentados con la normativa anterior.

Como es habitual en este Informe, tras valorar los resultados obtenidos, se han incluido únicamente aquellas variables 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 30 de junio de 2024, el total de recursos frente a resoluciones de órganos estatales es el siguiente:

**Tabla 13. Recursos frente a resoluciones de la AGE ante la JCA (2015-julio de 2024)** [en número]

Años	Administración General del Estado
<b>2024 (enero-julio)</b>	20
<b>2023</b>	62
<b>2022</b>	42
<b>2021</b>	21
<b>2020</b>	42
<b>2019</b>	52
<b>2018</b>	41
<b>2017</b>	44
<b>2016</b>	27
<b>2015</b>	5
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>

*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; es más, como se anticipaba en la pasada

edición del Informe CIJA, en 2023, se ha alcanzado el máximo de la serie. Todo apunta, sin embargo, a que esa cifra no será superada en 2024.

Una de las razones que pueden explicar este descenso es la reforma efectuada en relación con el sistema de recursos judiciales, ya comentada: el órgano actualmente competente para conocer de las reclamaciones del Consejo en vía contencioso-administrativa es directamente la Audiencia Nacional, y no los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo. En cualquier caso, será interesante conocer este dato en el futuro inmediato, así como el relativo al número de casos en el que el recurrente es el particular solicitante de la información y no la Administración Pública autora de la resolución objeto del litigio.

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. Aunque en 2023 ha vuelto a incrementarse, no llega a superar la cifra anterior a la pandemia.

**Tabla 14. Recursos frente a resoluciones de AATT ante la JCA (2016-julio de 2024)** [en número]

Años	Administraciones Territoriales
<b>2024 (enero-julio)</b>	1
<b>2023</b>	11
<b>2022</b>	4
<b>2021</b>	7
<b>2020</b>	13
<b>2019</b>	25
<b>2018</b>	6
<b>2017</b>	8
<b>2016</b>	—
<b>2015</b>	—
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>

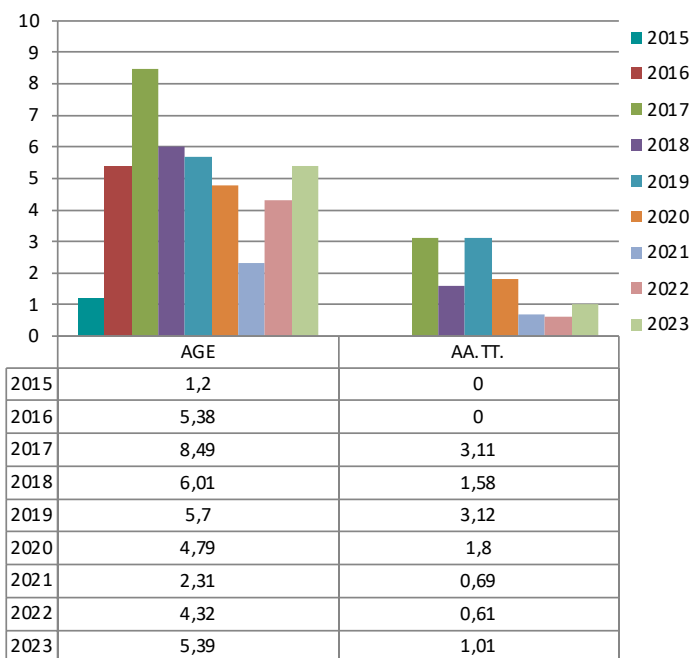
*Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

Efectivamente, 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. En los dos últimos años, sin embargo, es consecuencia directa de la disminución del número de reclamaciones por la creación de dos nuevos órganos de control a nivel autonómico —en Madrid y Castilla-La Mancha—, que eran los que generaban mayor litigiosidad en vía administrativa.



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. En este sentido, debe prestarse especial atención a un dato: 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. Ciertamente, no podemos olvidar que, en la inmensa mayoría de los casos, las reclamaciones que tramita la ORAT se refieren a Ayuntamientos (de conformidad con la Memoria Anual de 2023, un 67,34 % de los supuestos). Su capacidad para presentar recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones del CTBG en un sector como este es menor que en el caso de la AGE o de las CC. AA., precisamente por su falta de medios y de incentivos.

**Figura 62. Evolución de la tasa de litigiosidad (2015-2023) [en porcentaje]**



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

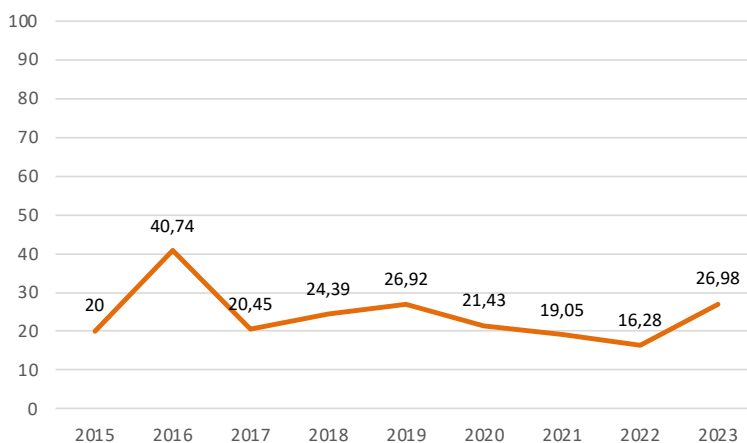
*Nota metodológica: el cálculo ha sido realizado por año natural, tomando como referencia el número de recursos contencioso-administrativos en primera instancia presentados en cada año sobre la base del número de reclamaciones resueltas por el CTBG en el mismo.*

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 AATT, como consecuencia del aumento del número de reclamaciones resueltas y la disminución del número de recursos.

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, 10,41 % en 2022 y 12,41 % en 2023 en reclamaciones frente a la AGE) y la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa (4,79 % en 2020, 2,31 % en 2021, 4,32 % en 2022 y 5,39 % en 2023), 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. En el último año considerado, sin embargo, 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 de la serie descendió claramente hasta alcanzar en 2022 el mínimo de la serie histórica. En 2023, no obstante, ha subido considerablemente, si bien es cierto que sigue representando menos de un tercio respecto del total.

**Figura 63. Evolución de los recursos presentados por particulares en resoluciones AGE (2015-2023) [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-junio de 2024), la tasa de litigiosidad en reclamaciones frente a la AGE en vía administrativa asciende al 10,96 %, mientras que en vía contencioso-administrativa se encuentra en el 4,25 %.

Llama la atención, igualmente, que en un número relevante de supuestos el asunto llega a la Audiencia Nacional a través del recurso de apelación. La eliminación de esta segunda instancia, tras la reforma de la LJCA, facilitará la uniformidad de la doctrina, pero quizás lo hará a costa de la desprotección –o, al menos, de una menor protección– del

derecho, por la falta de incentivos que tiene el particular para acudir al contencioso-administrativo y la complejidad inherente al recurso de casación.

Los datos, clasificados por instancia y año de presentación del recurso, son los siguientes<sup>26</sup>:

**Tabla 15. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA, por instancia y año de presentación (2015-junio de 2024) [en número]**

Años	1ª instancia	Apelación	Casación
2024	20		
2023	62	-	
2022	42	21	-
2021	21	6	-
2020	42	20	-
2019	52	16	3 (2)
2018	41	19	8 (8)
2017	44	23	6 (6)
2016	27	21	9 (3)
2015	5	4	1
<b>TOTAL</b>	<b>356</b>		

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Nota explicativa: la cantidad que está entre paréntesis es el número de recursos de casación admitidos y resueltos por sentencia; el resto fueron inadmitidos.

**Tabla 16. Recursos frente a resoluciones AATT ante la JCA, por instancia y año de presentación (2016-junio de 2024) [en número]**

Años	1ª instancia	Apelación
2024	1	-
2023	11	-
2022	4	-
2021	7	1
2020	13	4
2019	25	11
2018	6	2
2017	8	1
2016	—	
2015	—	
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	

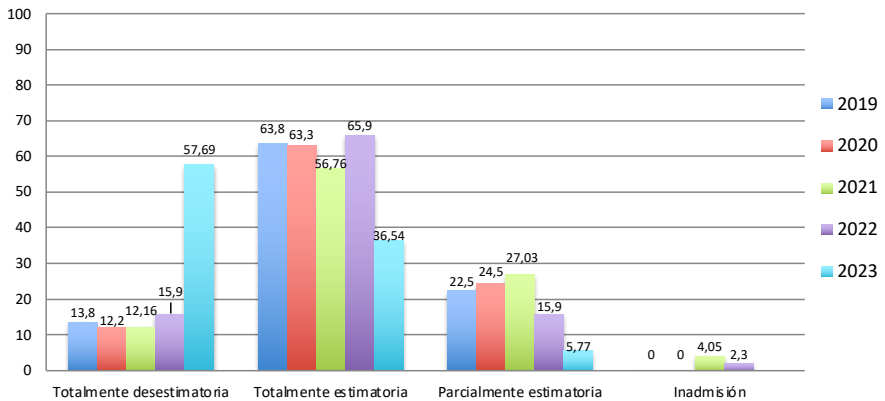
Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<sup>26</sup> 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.

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 que la mayor combatividad procede de los órganos administrativos que poseen la información.

En 2023 se observa un ligero cambio en cuanto al mayor número de resoluciones totalmente desestimatorias impugnadas, que guarda relación con el aumento del número de recursos presentados por los solicitantes de información respecto de años anteriores.

**Figura 64. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2023) [en porcentaje]**

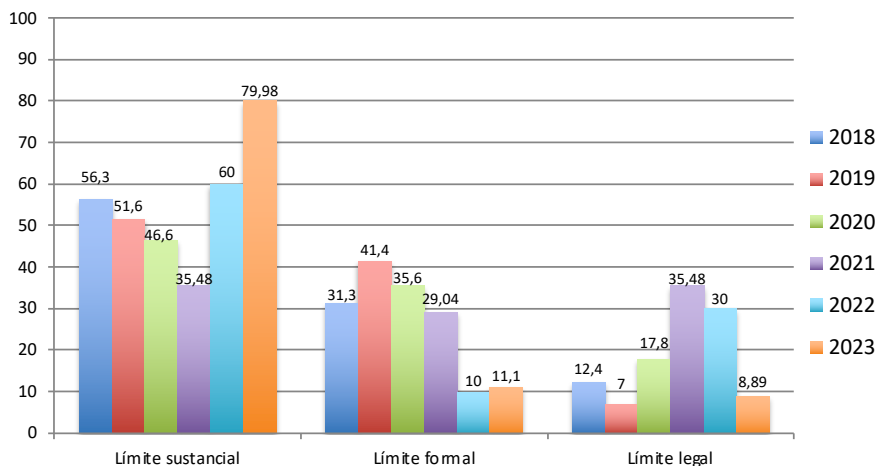


*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.*

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.

Como puede apreciarse, en la siguiente Figura, el alto porcentaje de supuestos en los que la resolución recurrida invocaba un límite legal para inadmitir la solicitud de acceso a la información ha bajado considerablemente en el último año analizado. Al mismo tiempo, destaca la mayor relevancia de los límites sustanciales en el ámbito contencioso-administrativo.

**Figura 65. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2023) [en porcentaje]**



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

Junto con ello, tomando como referente el tipo de información y contrastándolo con el tipo de recurrente (lo cual ha podido comprobarse en 41 sentencias), 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. También es así, siempre en relación con el último año considerado, en el caso de los solicitantes de información. En cualquier caso, como ha sido indicado en años anteriores, no existe una tendencia clara desde esta óptica, con lo que el dato no es concluyente.

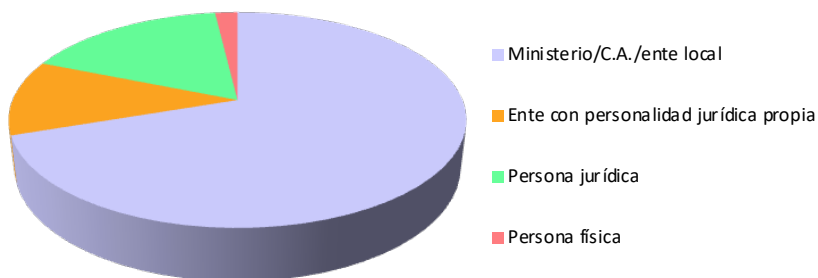
### 3. Tipo de recurrente

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 sentencias analizadas, en el 81,13 % de los casos el recurrente es la Administración (66,04 % Ministerio; 11,32 % ente con personalidad jurídica propia integrante del sector público estatal y 3,77 % ente local), mientras que en el 18,87 % de los casos el recurrente es un ciudadano o una persona jurídica (1,89 % ciudadano ordinario; 16,98 % persona jurídica). Los porcentajes son 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; de hecho, en este último año ha subido el porcentaje.

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 AATT—, los resultados referidos a 2023 son los siguientes:

**Figura 66. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2023) [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 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 son este tipo de entidades las reclamadas en vía administrativa tiene personalidad jurídica propia.

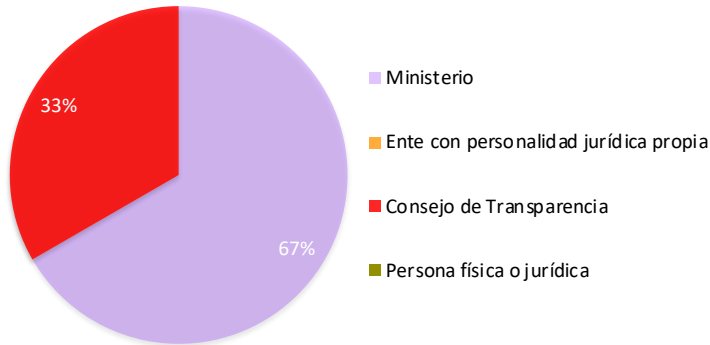
Desde la perspectiva del recurrente, el dato más destacable sigue estando en el hecho de que el propio CTBG es parte apelante en un número significativo de supuestos. En la serie histórica, de las 27 sentencias dictadas en apelación en 2019, en 7 de ellas el recurrente fue el propio Consejo de Transparencia, 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 2023 se ha reducido significativamente, bajando a 2 el número de casos, en parte, probablemente, por los efectos de la reforma de la LJCA.

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 en segunda instancia.

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 77,36 % de los casos. En el 11,32 % de los supuestos quien presenta recurso es el solicitante de información. En 4 casos, además, ha sido tercero interesado quien ha recurrido.

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 resulta un dato destacable.

**Figura 67. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2023) [en porcentaje]**



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

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 (3.449) 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 (265), la tasa de resistencia de la Administración alcanzaría el 7,68 %. Tomando como referencia el número de resoluciones desestimatorias y de inadmisión (3.128) en relación con el número de recursos presentados por particulares solicitantes de la información (93), la tasa de combatividad de los particulares estaría en el 2,89 %. 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 información<sup>27</sup>.

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

<sup>27</sup> 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.

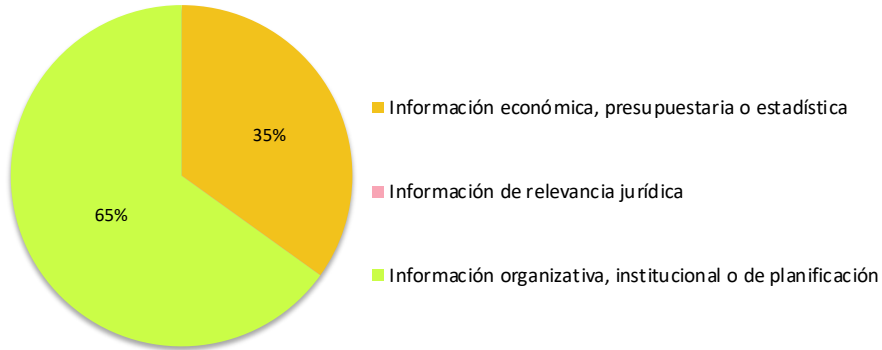
reclamación ante el órgano de control, mientras que en vía contencioso-administrativa ocurre justo lo contrario. En este ámbito, es la Administración que posee la información la que reacciona en mayor medida frente a las decisiones del Consejo de Transparencia ofreciendo resistencia a dar acceso a la 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. Ciertamente, esta situación variará con el cambio en el órgano jurisdiccional competente para resolver en primera instancia, puesto que, al no haber ya apelación, presumiblemente el número de recursos de casación que pueda presentar el Consejo –y resulten admitidos– será menor.

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-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 ha reiterado en los siguientes años, incluyendo 2023, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:



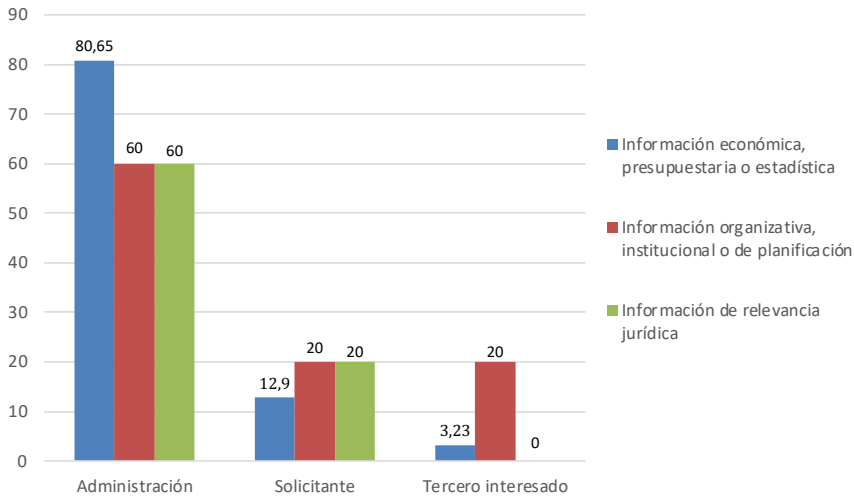
**Figura 68. Sentencias. Tipo de información solicitada (2023)** [en porcentaje]



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 o de relevancia jurídica. En cualquier caso, no se trata de un dato concluyente.

**Figura 69. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2023)** [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-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 AATT), 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 % / 41,0 %). No obstante, se redujo la diferencia porcentual entre unos y otros.

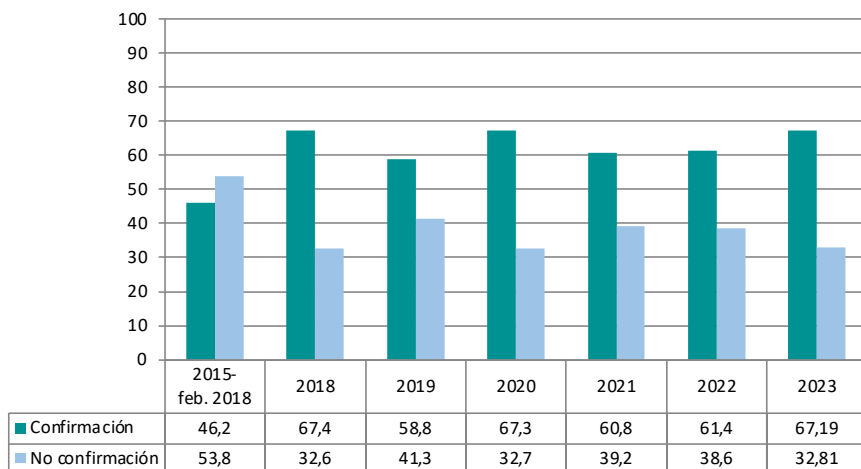
En 2020, de las 49 sentencias analizadas, en 1 casos se inadmitió el recurso, en 11 se estimó totalmente, en 5 parcialmente y en 32 se desestimó totalmente. En 33 casos se ha confirmado el criterio del órgano de control, aumentando claramente el porcentaje frente a los casos de no confirmación.

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.

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.

Finalmente, en 2023, último año considerado, se han tomado como referencia los propios datos que ofrece el Consejo en su Memoria Anual, en los que el porcentaje de confirmación del criterio del órgano de control asciende al 67,19 %.

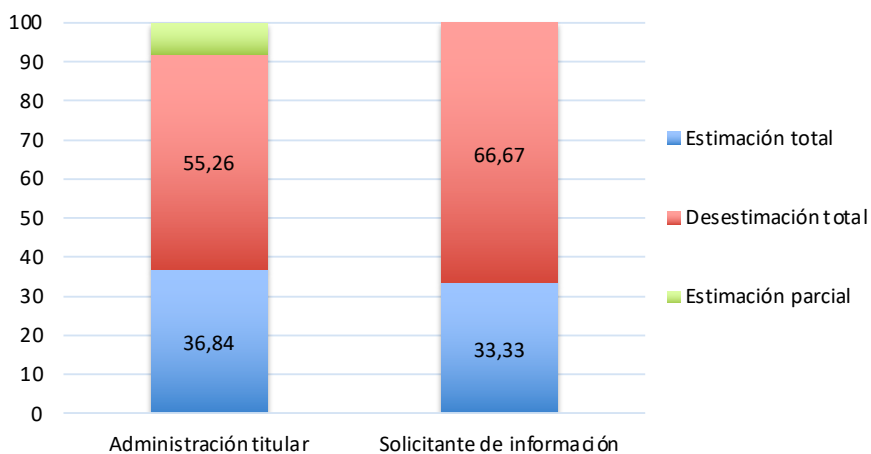
**Figura 70. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2023)**  
[en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-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 71. Sentido del fallo en función del recurrente (2023)** [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



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

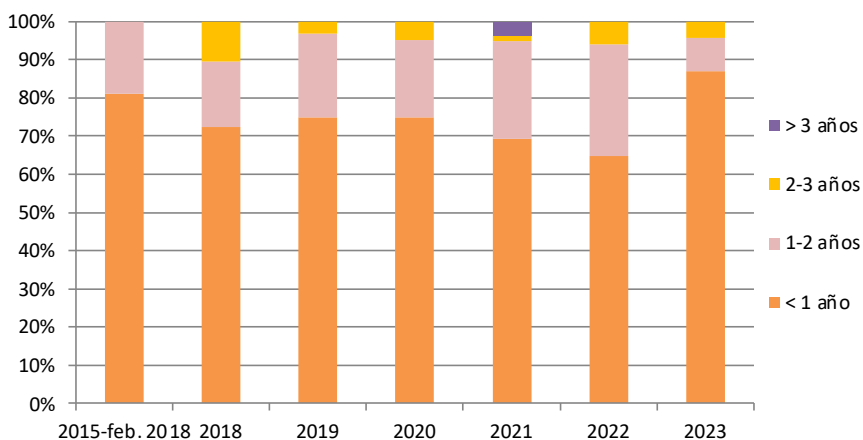
Nota explicativa: el porcentaje se ha extraído sobre el total de casos en función del recurrente.

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.

Figura 72. Duración del proceso contencioso-administrativo (2015-2023) [en porcentaje]



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

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

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.

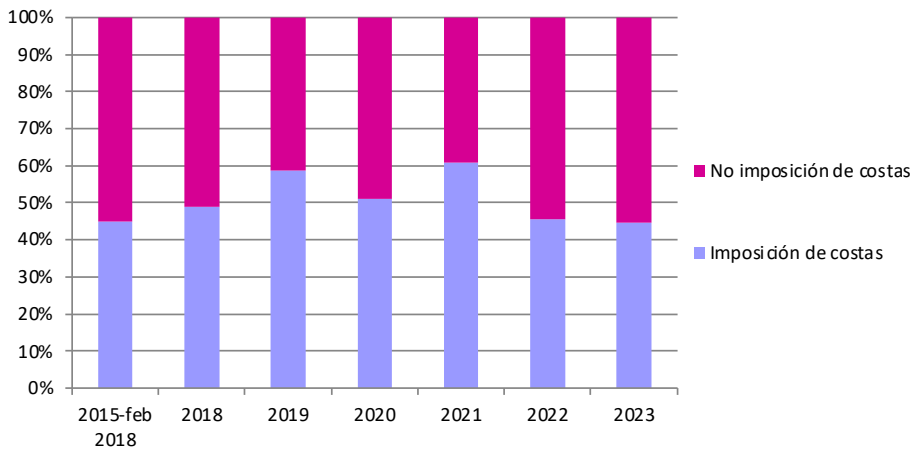
En 2022, de las 44 sentencias, la información se ha obtenido en 17. 11 de ellas se dictaron en un plazo inferior a un año, 4 entre uno y dos años y 1 entre dos y tres años.

En 2023, por último, de las 23 sentencias en las que se ha podido extraer la información, 20 de ellas han sido dictadas en un tiempo inferior a un año, 2 entre uno y dos años y 1 entre dos y tres años.

## 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 revirtió la tendencia, volviendo a niveles de 2018, dato que se ha mantenido similar en 2023.

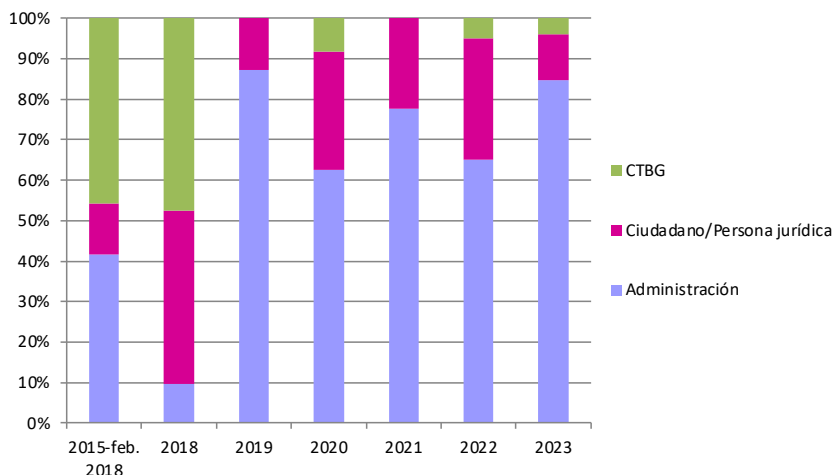
Figura 73. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-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; en 2023 ha aumentado a un 88,47 %.

Figura 74. Desglose por condenado en costas (2015-2023) [en porcentaje]



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

## IV. Conclusiones y propuestas

En diciembre de 2024 se cumple el décimo aniversario de la entrada en vigor de la LTBG, un tiempo más que suficiente para detectar tanto los aspectos más robustos del sistema de transparencia introducido por el Legislador como, sobre todo, las carencias a nivel normativo y aplicativo, que hacen urgente una reforma.

Desde la primera edición del Informe CIJA –este es el séptimo año consecutivo de análisis de la litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa en el sector de la transparencia– se han venido evidenciando 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. 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 de relevancia constitucional como el derecho de acceso requiere de la concurrencia de cuatro elementos fundamentales: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. La independencia del Consejo está fuera de toda duda y el carácter gratuito de la reclamación la hace totalmente asequible. Sin embargo, la inmediatez y la efectividad son dos extremos, igualmente relevantes, que en estos momentos se encuentran gravemente afectados.

Efectivamente, 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 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 ponen 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 evidenciando los principales resultados de esta parte del Informe y reclamando la adopción de medidas para corregir las disfuncionalidades detectadas en el mismo.

### **Aumenta la tasa de litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado**

- ◆ 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 (2023) ha sido 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 AATT experimentan un claro descenso, se debe a la puesta en funcionamiento del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. En el caso de la Administración General del Estado, la tasa global de litigiosidad en vía administrativa se mantiene en torno al 10 % (con un ligero aumento en 2023); tomando en consideración únicamente el número de solicitudes desfavorables –inadmitidas y desestimadas, total o parcialmente–, asciende al 36,76 %, un dato ciertamente relevante. Al mismo tiempo, tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa ha aumentado igualmente en el último año considerado, en el que se ha alcanzado el máximo número de recursos contencioso-administrativos en primera instancia, siendo del 5,57 %.
- ◆ Junto con ello, crece igualmente el porcentaje de recursos judiciales presentados por los solicitantes del derecho de acceso. 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.

### **Mejora considerablemente la tasa de resolución y disminuye la tasa de congestión, tanto a nivel AGE como respecto de AATT**

- ◆ La consolidación de la plantilla del Consejo, derivada del aumento de efectivos – hasta alcanzar los 30– ha tenido efectos positivos apreciables tanto en relación con la AGE como a nivel autonómico y local, pues ha bajado de forma apreciable la tasa de congestión, particularmente en el caso de estas últimas, y ha aumentado la tasa de resolución. En concreto, a nivel AGE la tasa de resolución ha subido hasta el 98,38 %, ciertamente óptima, y la tasa de congestión ha bajado hasta el 151,13 %, lo cual ha de ser valorado muy positivamente, aunque existe aún margen de mejora. A nivel AATT, la tasa de resolución aumenta hasta el 153,24 % y la tasa de congestión es la más baja de la serie, situándose en el 131,28 %. Con ello se avanza hacia la mayor eficacia del sistema, si bien no ha de perderse de vista una importante carencia que persiste: el elevado número de casos en los que el Consejo de Transparencia no resuelve en plazo la reclamación.

### **El silencio sigue siendo la principal causa de denegación de las solicitudes de acceso**

- ◆ Los casos de inadmisión en fase de recurso en aplicación de lo previsto en la D.A. primera LTBG continúan descendiendo como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que entiende que el CTBG es competente para conocer de las reclamaciones también cuando existe régimen específico de acceso a la información –lo cual explica en parte el aumento del número de reclamaciones presentadas–. Los límites formales continúan teniendo un importante peso que exige la reconsideración de las causas de inadmisión. No obstante, la principal causa de desestimación sigue siendo el silencio administrativo que, aunque continúa bajando ligeramente en términos porcentuales en el caso de reclamaciones frente a la AGE, aumenta en relación con el ámbito autonómico y local y, en cualquier caso, es la principal causa de desestimación de las solicitudes 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.

### **Persiste el alarmante porcentaje de silencio administrativo en vía de recurso**

- ◆ La efectividad del conjunto del sistema de control, derivada de la necesidad de inmediatez en la resolución de los litigios en un ámbito como el de la transparencia,



sigue estando gravemente afectada como consecuencia del empeoramiento de los datos relativos a los casos de silencio en vía de recurso. Continúa siendo muy llamativo no sólo que en torno al 90 % de las reclamaciones no se resuelven en el plazo de los 3 meses previstos por el legislador, sino que se superan incluso los 5 meses. En 2023, en el caso de la AGE, de las 1.170 reclamaciones presentadas, 1.039 han terminado en silencio; en el caso de las AATT de las 716 recibidas, 621 no han sido resueltas en plazo. El tiempo medio de resolución está en 204 días.

### **Baja la tasa de éxito y aumenta la tasa de incumplimiento en relación con la Administración General del Estado**

- ◆ La tasa de éxito global (AGE y AATT) se sitúa en el 61,16 %, un dato positivo. No obstante, en el último año se puede apreciar una correlación entre el aumento de la tasa de resolución y la disminución de la tasa de éxito de las reclamaciones tanto frente a la Administración General del Estado como respecto del ámbito autonómico y local. Aunque en este segundo caso se mantiene elevada (73,48 %), como consecuencia del hecho de que la inmensa mayoría de las reclamaciones se presentan frente a desestimaciones presuntas, en el primero baja siete puntos, hasta situarse en el 63,46 %. Resulta preciso verificar en los próximos años si se confirma o no la tendencia.
- ◆ La tasa de incumplimiento aumenta en 2023. En el caso de la AGE alcanza el 7,24 % y en el de AATT el 38,08 %. Resulta inconcebible que los órganos administrativos no cumplan las resoluciones (ejecutivas) que adopta el Consejo y más aún que este no tenga medios para reaccionar frente a esta realidad, siempre creciente. 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– 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.

El *Informe sobre la Justicia Administrativa 2024* es la décima edición del estudio que elabora cada año el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la UAM, con el apoyo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de la Cátedra de Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, del Instituto de Estudios Fiscales y de la UAM. El estudio utiliza datos empíricos y técnicas estadísticas para analizar el funcionamiento de la justicia administrativa en España. Dicho análisis incluye datos globales sobre el funcionamiento de la justicia administrativa en su conjunto y datos específicos sobre su funcionamiento en ámbitos sectoriales concretos (defensa de la competencia, derechos fundamentales, transparencia y tributos).

Los *Informes CIJA* están disponibles en abierto *online* en:

[ [www.cija-uam.org](http://www.cija-uam.org) ]



978-84-09-66950-9