

# [ Informe sobre la Justicia Administrativa 2023

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

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

**CIJA UAM**  
Centro de Investigación  
sobre Justicia Administrativa

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



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



CENTRO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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



**CIJA UAM**

---

Centro de Investigación  
sobre Justicia Administrativa





# [ Informe sobre la Justicia Administrativa 2023

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

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

**Edición:** Noviembre de 2023

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

**Contacto:**

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

© 2023. 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:** 978-84-09-56429-3

**Depósito legal:** M-10331-2015

# Índice

Responsables de la elaboración del informe	13
Autores	15
Presentación	17
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	19
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. La justicia administrativa	21
II. Metodología	22
1. Análisis sectorial, integral y comparado	23
2. Análisis empírico	24
3. Técnicas de análisis cuantitativo	24
III. Estructura del Informe	25
<b>II. INDICADORES DE ACTIVIDAD</b>	27
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. Introducción	29
II. Volumen de actividad	31
III. Indicadores de actividad	36
1. Tasa de resolución. Distintas formulaciones e interpretaciones	36
2. Tasa de pendencia	42
3. Tasa de congestión	47
4. Análisis de las tasas de actividad entre los distintos órganos de la JCA	48
IV. Duración del proceso	55
V. Planta y aspectos presupuestarios	64
VI. Conclusiones	65
<b>III. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b>	69
<i>Alicia González Alonso</i>	
I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio	71
II. El control administrativo previo	72
III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales	77

1. Objeto de impugnación	77
1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado	77
1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable	80
1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía	83
2. Tipo de recurrente	85
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia	85
2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia	88
3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones a limine y el trámite del art. 117.2 LJCA	89
4. Adopción de medidas cautelares	91
5. Sentido del fallo	92
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia	93
5.2. Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo	94
5.3. Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento	95
6. Razonamiento de la sentencia	102
6.1. Tipo de tutela dispensada	104
7. Duración del proceso	106
7.1. Duración de los procesos en razón del órgano judicial	106
7.2. Duración de los procesos en relación con otras variables	108
8. Costas	108
8.1. Condena en costas por instancia	109
8.2. Condena en costas por tipo de recurrente	110
IV. Conclusiones	111

#### **IV. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA**

*Isaac Martín Delgado*

I. Presentación	117
1. Consideraciones generales	117
2. Ficha metodológica	118
II. La litigiosidad en vía administrativa en materia de acceso a la información pública	120
1. Volumen de actividad	120
1.1. Asuntos	120

1.2. Tasa de resolución	130
1.3. Tasa de congestión	133
2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo	136
2.1. Tipo de información solicitada	136
2.2. Tipo de acto impugnado	143
3. Administración responsable	151
4. Sentido de la resolución	154
4.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones	154
4.2. Tasa de éxito	156
5. Duración del procedimiento en vía de recurso	160
6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones	164
7. Grado de cumplimiento	166
8. Medios personales y presupuesto	170
III. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa	172
1. Normativa aplicada	173
2. Actividad administrativa impugnada	173
3. Tipo de recurrente	179
4. Contenido del fallo	183
5. Duración del proceso	185
6. Costas	186
IV. Conclusiones y propuestas	187
<b>V. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y CONTROL DE CONCENTRACIONES</b>	193
<i>Julia Ortega Bernardo</i>	
I. Presentación	195
II. Introducción al sector del Derecho de defensa de la competencia y control de concentraciones	196
III. Ficha técnica	203
IV. Resultados de la revisión jurisdiccional	206
1. Análisis general y anual de los pronunciamientos judiciales	206
2. Análisis general de los pronunciamientos judiciales según el sentido del fallo	208
3. Análisis de la Revisión jurisdiccional en función de la instancia judicial	209

3.1. <i>Revisión en la Audiencia Nacional</i>	209
3.2. <i>Revisión en el Tribunal Supremo</i>	212
4. Análisis de la revisión jurisdiccional atendiendo a las Resoluciones de la Autoridad Nacional de la Competencia enjuiciadas	215
4.1. <i>Presentación del nuevo enfoque metodológico</i>	215
4.2. <i>Resultados y porcentajes de confirmación y anulación globales</i>	218
4.3. <i>Resultados y porcentajes de confirmación y anulación por Tribunal</i>	219
4.3.1. <i>Resoluciones y revisión jurisdiccional en la Audiencia Nacional</i>	220
4.3.2. <i>Resoluciones y revisión jurisdiccional en el Tribunal Supremo</i>	222
V. Parte recurrente en los procesos	224
VI. Normativa aplicable	227
1. Influencia de los cambios legislativos	227
2. Aplicación de la legislación de procedimiento administrativo común	228
VII. Duración de los procesos	229
VIII. Análisis de la revisión jurisprudencial en función de los tipos de actos administrativos impugnados	232
1. Actos declarativos de infracción por conductas anticompetitivas (art. 1, art. 2 y art. 3 LDC)	233
1.1. <i>Revisión global</i>	233
1.2. <i>Sentido del fallo en relación con las Resoluciones de declaración de conductas infractoras de los arts. 1, 2, 3 LDC</i>	233
2. Conductas colusorias	235
2.1. <i>Conductas colusorias como objeto de impugnación</i>	235
2.2. <i>Conductas colusorias y sentido del fallo</i>	236
2.3. <i>Tipos y características específicas de las infracciones por conductas colusorias y sus consecuencias a efectos del sentido del fallo</i>	238
2.3.1. <i>Conductas del art. 101.1 TFUE</i>	238
2.3.2. <i>Conductas del art. 1.1 LDC y sus específicos apartados</i>	239
2.4. <i>Razones de estimación de las sentencias sobre conductas colusorias: motivos de fondo o de forma</i>	240
2.4.1. <i>Estimaciones por motivos procedimentales o de forma</i>	241
2.4.2. <i>Estimaciones por motivos de fondo</i>	243
2.4.3. <i>Estimaciones en relación con la imposición de sanciones por conductas colusorias</i>	244
3. Conductas de abuso de dominio	245
3.1. <i>Como objeto de impugnación</i>	245
3.2. <i>Sentido del fallo</i>	245

3.2. <i>Tipos y características específicas de las infracciones por conductas de abuso de posición de dominio y sentido del fallo</i>	246
3.2.1. <i>Conductas del art. 102 TFUE</i>	246
3.2.2. <i>Conductas del art. 2 LDC y sus apartados</i>	246
4. Actos de competencia desleal susceptibles de falsear la competencia	247
5. Decisiones previas o incidentales a la tramitación de un expediente sancionador	247
6. Decisiones sobre Terminaciones Convencionales	248
7. Decisiones relativas a otro tipo de actos desfavorables asociadas a las conductas anticompetitivas en procedimientos de vigilancia o como consecuencia del incumplimiento de compromisos	249
8. Decisiones relativas al control de concentraciones	249
IX. Jurisprudencia empleada como fundamento	250
X. Condena en costas	250
XI. Conclusiones	252
<b>VI. FICHA METODOLÓGICA</b> <i>Alfonso Egea de Haro</i>	257
<b>TABLAS Y FIGURAS</b>	261





# Responsables de la elaboración del informe

## **Dirección y coordinación**

Alfonso Egea de Haro – Director del CIJA-UAM.

## **Autores**

Alfonso Egea de Haro – Director del CIJA-UAM. Profesor de Derecho y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

Alicia González Alonso – Letrada del Tribunal Constitucional. Profesora de Derecho Constitucional (UAM)

Isaac Martín Delgado – Profesor de Derecho Administrativo (UCLM)

Julia Ortega Bernardo – Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

# Estudio jurisprudencial

## Dirección

Alfonso Egea de Haro – Director del CIJA-UAM y Profesor de Derecho y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

## Coordinación

María de los Reyes Prieto García – Colaboradora del CIJA-UAM

## Investigadores

María Isabel Aguado Herreros – Colaboradora del CIJA-UAM

Tomas Agustín Alassia Sarmiento – Colaborador del CIJA-UAM

Stefan Andrei Filote – Colaborador del CIJA-UAM

Daniel García Cortés – Colaborador del CIJA-UAM

Daniel Giménez Alonso – Colaborador del CIJA-UAM

Carlos Enrique Müller Muñíos – Colaborador del CIJA-UAM

Claudia de Partearroyo Francés – Colaboradora del CIJA-UAM

Teresa Pascua Martín – Colaboradora del CIJA-UAM

Javier Rodríguez-Piñero Jiménez – Colaborador del CIJA-UAM

José María Velasco Tabales – Colaborador del CIJA-UAM

### **Alfonso Egea de Haro**

Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del CIJA-UAM. Doctor miembro del Instituto Juan March. Ha sido investigador en el *Institute for International Integration Studies (Trinity College Dublin)* e investigador principal del área Europa en la Fundación Alternativas. Entre sus publicaciones recientes figuran: “La evaluación de la actividad administrativa desde la revisión judicial: Una comparación entre los niveles territoriales de la Administración”, *Revista Española de Ciencia Política*, 2023, n. 62, pp. 41-66; “How Does Case Law Shape Civil Law Systems? An Analysis of Spanish Administrative Courts”, *Liverpool Law Review*, 2023, pp. 1-23.

### **Alicia González Alonso**

Letrada del Tribunal Constitucional. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Se doctoró en Derecho por la UAM y obtuvo el premio extraordinario (2012). Su tesis doctoral, “La protección de los derechos del artículo 24.1 CE tras la objetivación del recurso de amparo” obtuvo el Premio “Nicolás Pérez Serrano” del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Su actividad investigadora se ha centrado en el estudio de los derechos fundamentales y más concretamente en su protección jurisdiccional. En la Facultad de Derecho de la UAM ha asumido varios cargos de gestión (Vicedecana para el Practicum y Subdirectora del Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica y Delegada del Rector en Programas de prevención y mediación)

## **Isaac Martín Delgado**

Catedrático de Derecho Administrativo y Director del Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez” de la Universidad de Castilla-La Mancha. Doctor Europeo en Derecho por la Universidad de Bolonia (2004), ha desarrollado distintas estancias de investigación en Cambridge (1999-2000), Bolonia (2001-2003) y Roma (2013) y ha sido profesor invitado en la Universidad de Cagliari (2009 y 2010) y *Academic Visitor* en la Universidad de Oxford (2016-2017). Experto en transparencia, fue Subdirector General de Estudios y Propuestas Normativas del Ministerio de la Presidencia (2010-2011), miembro de la Comisión de Expertos creada por el CEPC para participar en los trabajos de elaboración de la Ley de Transparencia (2012), y Coordinador de la Guía de Gobierno Abierto editada por el CEPC. Actualmente dirige el Curso de Especialización en Gobierno Abierto organizado conjuntamente entre el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha y la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación de Castilla-La Mancha, y la Cátedra de Gobierno Abierto, promovida conjuntamente por el Gobierno de Castilla-La Mancha y la Universidad de Castilla-La Mancha. Otras líneas de investigación son Administración electrónica, justicia administrativa y procedimiento administrativo europeo.

## **Julia Ortega Bernardo**

Profesora titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Su tesis Doctoral recibió el *Premio Europa 2000 de la Comunidad Autónoma de Madrid*. Durante su etapa predoctoral fue investigadora en el *Institut für öffentliches Recht*, de la *Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*. También ha sido *Visiting scholar* de la Universidad de SF (California, USA). Ha sido asesora jurídica en la *Secretaría General del Ministerio de Educación* (2007-2010) y Subdirectora general de Estudios e Investigación del CEPC, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* (2019-2022). En el desarrollo de su actividad investigadora se ha integrado en una docena de proyectos de investigación, investigadora principal en dos de ellos, señaladamente del concedido por el *Consejo Económico y Social de España* (CES) como premio de investigación. Ha realizado transferencia de conocimiento a través del despacho de abogados del profesor A. Gallego Anabitarte y del *Instituto de Derecho Local de la UAM*. Ha publicado varios libros y numerosos artículos en materias relativas a los derechos fundamentales, al sistema de fuentes, a los servicios públicos y a la regulación jurídica de las Universidades. Sus temas de investigación se enmarcan en ámbitos sectoriales del Derecho administrativo ambiental y económico; también tratan cuestiones relacionadas con la regulación europea y nacional de la libre competencia y sus excepciones basadas en la protección de intereses generales.

# Presentación

Este noveno Informe sobre Justicia Administrativa del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM, [www.cija-uam.org](http://www.cija-uam.org)) analiza el funcionamiento de la Administración desde la perspectiva de su control administrativo y jurisdiccional. El Informe analiza también el funcionamiento de los juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa desde la perspectiva de la gestión de asuntos, atendiendo a indicadores de gestión como la tasa de resolución o el nivel de pendencia. Tanto el funcionamiento de la Administración como la revisión judicial de sus decisiones muestran en conjunto la capacidad del sistema para cumplir con el principio del Estado social de Derecho y permitir a la ciudadanía realizar un control de la gestión pública. En este ejercicio de control, la obtención de datos representativos de la actividad administrativa y su revisión por la propia Administración como por los órganos jurisdiccionales resulta instrumental para evaluar la actividad administrativa en los distintos sectores de actividad de la Administración, el impacto del marco normativo y la capacidad de gestión de asuntos de los distintos órganos jurisdiccionales. Este Informe contribuye así no sólo a la generación de datos de alto valor, por la potencial utilización para mejorar la gestión pública y la organización judicial, sino también a crear un marco de análisis para la interpretación de cuestiones relacionadas con las características del marco normativo, la actividad de la Administración y el funcionamiento de los mecanismos de revisión tanto administrativos como judiciales.

Los resultados del Informe son también relevantes también desde una perspectiva internacional al aportar información acerca de las distintas dimensiones que las organizaciones internacionales utilizan para valorar y monitorear el desempeño de los poderes públicos de los Estados que las integran. En este sentido, en el informe más reciente de evaluación del “Estado de derecho en el caso de España” de julio de 2022<sup>1</sup>, la Comisión Europea mostró su preocupación por el impacto que la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial tenía en el funcionamiento del sistema de justicia y, en particular, en la gestión de asuntos por el Tribunal Supremo dada la falta de cobertura de un número significativo de plazas. De otro lado, la Comisión Europea señalaba también en su evaluación otros aspectos en los que se detiene el presente Informe, como el sistema de acceso a la información pública, el funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o el papel de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El presente Informe contribuye así a la comprensión de algunos de los aspectos indicados en la evaluación del Estado de derecho en España al analizar la actividad de los

---

<sup>1</sup> Disponible en [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en).

juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa además de detenerse en sectores claves como la transparencia, la defensa de la competencia como garantía del funcionamiento del sistema económico y la protección de los derechos fundamentales en la actividad administrativa. El presente Informe se concentra en el análisis de la actividad jurisdiccional durante 2022, si bien traza también una comparativa con años precedentes a fin de identificar factores estructurales y tendencias junto a aspectos específicos ocurridos en 2022. En este año se produjo un ligero descenso de la litigiosidad respecto a 2021 en la jurisdicción contencioso-administrativa. El número total de asuntos ingresados en 2022 fue de 219.265, lo que representa una tasa anual de variación del -2,4 %. Esta evolución de la litigiosidad es relevante teniendo en cuenta la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el consiguiente incremento de la actividad administrativa susceptible de control y, por tanto, susceptible de generar una mayor litigiosidad. Si en 2021, el incremento de la litigiosidad era un escenario esperable tras los efectos de la pandemia y la reactivación de la actividad socioeconómica, la ejecución de los planes para la reactivación económica que han seguido a aquella apuntaba más bien a un incremento de la litigiosidad que, sin embargo, no se ha producido en 2022.

El Informe 2023 no se limita al análisis de variables relativas a la actividad o la gestión de asuntos sino también al análisis de contenido de las resoluciones recaídas en ámbitos concretos de la actividad administrativa relacionados con la transparencia, la defensa de la competencia y la protección de derechos fundamentales. Así, el Informe incluye, por primera vez, un capítulo sobre el sector de la defensa de la competencia a partir del estudio de las resoluciones judiciales recaídas sobre las decisiones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia adoptadas durante el período 2014-2020. De esta manera, el Informe sigue completando los sectores de actividad de la Administración que son objeto de estudio para identificar las características y diferencias que presenta la gestión pública en sus distintos ámbitos de materialización.

La realización de este Informe siempre ha dependido del apoyo de instituciones públicas y privadas que apuestan por la necesidad de impulsar procesos de generación, tratamiento y análisis de datos como condición necesaria para desarrollar una gestión pública de calidad orientada al dato. Por ello, resulta aquí necesario agradecer el apoyo recibido para la elaboración de este Informe por parte del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Cátedra de Gobierno Abierto de la Universidad de Castilla-La Mancha, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la Universidad Autónoma de Madrid. Este apoyo ha sido, un año más, acompañado por el trabajo y compromiso de los autores y colaboradores del presente Informe.

*Alfonso Egea de Haro*

*Director del Informe sobre la Justicia Administrativa*  
Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa - UAM

# **[ I. Introducción ]**

Alfonso Egea de Haro





## I. La justicia administrativa

El *Informe CIJA* sobre la justicia administrativa, que desde 2015 elabora anualmente el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), presenta información y análisis acerca del funcionamiento de la Administración desde la perspectiva de la revisión administrativa y judicial<sup>2</sup>. En este ejercicio, el Informe analiza aspectos que están referidos a los tres poderes del Estado: características y aplicación del marco normativo, actividad de las administraciones públicas y las características del ejercicio de la función jurisdiccional por los juzgados y tribunales.

En consecuencia, la visión de la justicia administrativa que se presenta en el Informe aspira a ofrecer criterios de valoración del funcionamiento del Estado en su conjunto y desde una perspectiva centrada en la ciudadanía. Se analizan por ello las características de la actividad administrativa, su revisión por órganos especializados de la propia Administración, y finalmente el alineamiento de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico a partir, principalmente, de la revisión judicial de aquella.

La amplitud de esta concepción de la justicia administrativa en la que se integran los tres poderes del Estado exige el desarrollo de un mismo lenguaje para analizar el funcionamiento de la Administración, de la revisión judicial y de las características del marco normativo. Este lenguaje son los datos y el análisis empírico. La actuación del Estado se presenta de manera unitaria para la ciudadanía que en ocasiones recurre a los juzgados y tribunales para su revisión o que cuestiona la interpretación y aplicación del marco normativo realizado por la Administración. La exploración de estos procesos a partir de datos obtenidos de conformidad a una metodológica empírica permite identificar las características generales, tanto formales como sustantivas, de estos procesos de revisión de la actividad administrativa. El objetivo último es la elaboración del Informe es la elaboración de datos de alto valor añadido por la amplitud de los destinatarios y su contribución al desarrollo de una administración eficaz y eficiente, un buen gobierno y un sistema judicial responsable.

La base empírica que inspira el Informe se dirige fundamentalmente a la revisión judicial de la actividad administrativa, aunque también incluye la revisión realizada por los órganos especializados de la propia Administración. En esta tarea, el *Informe CIJA* parte del análisis del marco normativo general y especial aplicable a cada uno de los sectores de la actividad administrativa que son objeto de análisis. Este marco normativo se convierte en variables susceptibles de análisis empírico y que son tanto comunes como específicas para cada uno de los sectores analizados.

---

<sup>2</sup> Todos los informes están disponibles online en abierto en la página web del CIJA-UAM: [www.cija-uam.org/informe/](http://www.cija-uam.org/informe/)

De otro lado, esta visión amplia de la justicia administrativa requiere una metodología capaz de utilizar no solo datos a nivel agregado sino principalmente datos obtenidos de procesos concretos donde identificar las características individuales tanto de los órganos administrativos y judiciales como de los particulares, así como de las características del objeto del procedimiento y de la tutela solicitada. De esta manera el Informe aspira a lograr una mayor comprensión de los mecanismos causales que operan en el funcionamiento de la Administración en conexión con las características del ordenamiento jurídico y la práctica de los tribunales.

En resumen, el concepto de justicia administrativa desarrollado en el Informe comprende tanto aspectos sustantivos como procedimentales que relacionan a los tres poderes del Estado, y sus resultados van dirigidos a identificar aspectos que puedan ayudar a mejorar el funcionamiento de la Administración a través de reformas tanto procesales como sustantivas.

## **II. Metodología**

La metodología empleada para la elaboración del Informe se basa en convertir conceptos jurídicos en variables y obtener datos empíricos susceptibles de tratamiento estadístico a partir de información presente en resoluciones judiciales. Este objetivo presenta dos desafíos principales en relación con el diseño de investigación. En primer lugar, la selección de casos representativos para realizar inferencias válidas acerca de la actividad administrativa evaluada. En segundo lugar, la operacionalización de las variables o, en otras palabras, la conversión de conceptos jurídicos en variables susceptibles de un posterior análisis estadístico.

Estos desafíos se han superado a partir de un proceso de selección de casos (resoluciones judiciales) basado en el marco normativo. Más en concreto, la población objetivo se ha determinado para cada uno de los sectores analizados en el Informe mediante la identificación de la normativa aplicable a cada sector. Desde el primer Informe en 2015 el número de sectores se ha ido incrementado aplicando la misma técnica y a partir del conocimiento especializado sobre el marco normativo de cada sector que poseen los autores de los distintos capítulos. La elaboración de la muestra se ha realizado a partir de un proceso de estratificación polietápico prestando atención a los distintos tipos de juzgados y tribunales, así como a la instancia en la que se resuelve cada caso. En consecuencia, la muestra es representativa de cada uno de los sectores objeto de análisis y de las características que presenta cada etapa de la revisión judicial. Las sucesivas ediciones del Informe han demostrado la idoneidad de este diseño y ha permitido identificar tanto patrones y tendencias como resultados más justificados por las particulares circunstancias del ejercicio analizado.

En segundo lugar, y respecto al proceso de operacionalización, el Informe se basa en un libro de códigos que contiene un número estable de 23 variables generales que son completadas con otras variables específicas para cada sector de la actividad administrativa analizado. Las variables generales contienen información sobre las características de la actividad administrativa impugnada (administración autora del acto o la forma jurídica de éste, entre otros aspectos) como del procedimiento judicial (partes en el procedimiento, órgano jurisdiccional que dicta la resolución, sentido del fallo, entre otras variables). Las variables comunes permiten analizar de manera comparada el funcionamiento de la Administración en los distintos sectores de actividad material. Adicionalmente, las variables específicas de cada sector permiten conocer en profundidad aspectos como el tipo de tutela solicitada, el marco normativo aplicado o el contenido de la actividad administrativa impugnada. Como resultado, la operacionalización realizada en el Informe para la construcción de las variables permite replicar el análisis en distintos períodos de tiempo, conseguir un marco para el estudio comparado de la actividad administrativa y, finalmente, identificar también aspectos, procesales y sustantivos, que son específicos de cada sector material de la actividad de la Administración.

La metodología aplicada en el *Informe CIJA* permite además su progresiva expansión a otros sectores de la actividad administrativa, así como su proyección a otras jurisdicciones.

## **1. Análisis sectorial, integral y comparado**

El *Informe CIJA* ha ido abarcando distintos sectores de la actividad de la Administración en su análisis. Durante las sucesivas ediciones, el Informe ha incluido la generación de datos y el estudio de la actividad administrativa en materia de contratación pública, personal al servicio de la Administración, responsabilidad patrimonial, transparencia, protección de datos de carácter personal, tributación, protección de derechos fundamentales, responsabilidad contable y defensa de la competencia.

En los distintos capítulos del informe se adopta una visión integral de la revisión de la actividad administrativa al considerar no sólo la revisión judicial sino también aquella que se realiza desde los propios órganos administrativos especializados. En ambos casos, el análisis se dirige a identificar los aspectos concretos del marco normativo y de la actividad administrativa que son objeto de impugnación.

El Informe permite un análisis comparado en tres dimensiones. Una primera dimensión, de carácter institucional, está representada por el estudio de distintas magnitudes de actividad tanto de los órganos de la JCA como de aquellos administrativos especializados en la revisión de la actividad de la Administración. Esta dimensión institucional o formal se ve completada por otra sustantiva centrada principalmente en los resultados de la revisión judicial. Mediante un mismo esquema de codificación de resoluciones judiciales que integra variables aplicables a todos los sectores analizados, el Informe permite comparar a partir de indicadores comunes los resultados de los procedimientos de revisión judicial en

cada uno de los sectores de la actividad administrativa analizados. En tercer lugar, la elaboración periódica del Informe ofrece la posibilidad de realizar una comparación histórica e identificar tendencias en la evolución de los indicadores elaborados.

En último término la comparación propuesta en este Informe permite explorar las similitudes y diferencias en la actuación de las distintas administraciones públicas, así como la aplicación del marco normativo en los distintos sectores y entre los órganos de la JCA con el objetivo de contribuir a mejorar tanto la actividad administrativa, y sus mecanismos de revisión, como el marco normativo.

## **2. Análisis empírico**

El *Informe CIJA* presenta un análisis de base empírica. En otras palabras, el *Informe CIJA* refleja el esfuerzo por convertir conceptos jurídicos en características observables a partir de la información obtenida de las resoluciones judiciales. El análisis empírico se justifica por el convencimiento de que la gestión pública esté, en buena medida, justificada en datos que reflejen su actividad y que permitan simultáneamente su control por la ciudadanía. El *Informe CIJA* contribuye de esta manera a la producción y análisis de datos de alto valor añadido que reflejan tanto la actividad de los órganos jurisdiccionales y administrativos encargados de la revisión de la actividad administrativa como del contenido de sus decisiones. Éste último aspecto es una característica diferencial del *Informe CIJA*. En efecto, junto a los indicadores cuantitativos o formales de funcionamiento de los órganos judiciales (nuevos asuntos, asuntos resueltos, nivel de estimación de los recursos, duración de los procesos, etc.) se incorporan otros de carácter sustantivo y relativos al resultado de la revisión judicial (estimación de los recursos frente a la actividad impugnada, imposición de costas, aplicación de normativa europea, entre otros factores).

La base empírica de la investigación está dirigida a poder inferir de los datos analizados conclusiones generalizables y que puedan también ser replicadas por estudios posteriores. Se contribuye de esta manera a un conocimiento científico, público, transmitible y replicable en el sector Justicia. Cada Informe incorpora además una ficha metodológica con indicación de qué criterios se han seguido para la selección de las resoluciones judiciales objeto de análisis.

Desde el primero de los Informes en 2015, los datos y resultados obtenidos están a disposición tanto de la comunidad científica, los actores institucionales y la ciudadanía en general a través de la web del CIJA-UAM (<https://cija-uam.org/>).

## **3. Técnicas de análisis cuantitativo**

La metodología de base empírica seguida en el *Informe CIJA* permite la aplicación de técnicas de análisis cuantitativo dirigidas a identificar el efecto que tienen determinadas variables en los resultados del proceso de revisión judicial de la actividad administrativa. El *Informe CIJA* está orientado a identificar las causas que provocan la revisión de la actividad

administrativa, así como el resultado de la revisión, a partir del análisis estadístico de las resoluciones judiciales codificadas.

La interpretación de los resultados exige no obstante considerar que el *Informe CIJA* está principalmente basado en técnicas de análisis bivariado y dirigido, por tanto, a poner de manifiesto las correlaciones que se observan entre las variables analizadas. En todo caso, la disponibilidad de los datos utilizados en los sucesivos informes ofrece la posibilidad de un ulterior desarrollo tanto mediante la aplicación de técnicas cuantitativas multivariantes que tengan además en cuenta la estructura temporal de los datos que progresivamente se van generando.

Las técnicas cuantitativas son, en último término, dependientes de la calidad y accesibilidad de los datos. En este sentido, el *Informe CIJA* permite también reflexionar acerca de la necesidad de completar la información disponible con aquella relativa a la actividad de revisión de la propia Administración. En algunos casos, las carencias de información en las propias resoluciones judiciales dificultan la obtención de resultados (información sobre cuantía, recursos administrativos previos o duración de los procedimientos, entre otros). Desde esta perspectiva el *Informe CIJA* es un trabajo en progreso que también alerta sobre la necesidad de completar y mejorar la calidad de la información disponible sobre el funcionamiento de la Administración y la revisión administrativa y judicial de su actividad.

### **III. Estructura del Informe**

El informe se estructura en seis capítulos, incluida esta introducción, donde se tratan tanto aspectos de funcionamiento general de los órganos, principalmente jurisdiccionales, encargados de la revisión de la actividad administrativa, así como también de los aspectos sustantivos característicos de cada sector de la actividad administrativa. Tras la introducción, un capítulo general explora las magnitudes principales de la actividad de los órganos de la JCA. Posteriormente a este capítulo general se siguen los siguientes tres capítulos específicos: análisis del funcionamiento del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales (capítulo III), análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia (capítulo IV), y el análisis de la litigiosidad en materia de defensa de la competencia (capítulo V). Finalmente, el capítulo VI contiene una ficha metodológica donde se muestran las pautas seguidas para la selección de las sentencias que constituyen las unidades de análisis de la investigación y clasificadas en función del sector de actividad administrativa, el tipo de órgano que las dicta y la instancia donde se adoptan.

Cada uno de los capítulos dedicados a los sectores presentan los resultados del estudio empírico a partir de una serie de variables comunes para todos los sectores, junto a

otras variables específicas que dan cuenta de las peculiaridades de cada uno de los sectores de la actividad administrativa. Finalmente, todos los capítulos contienen un apartado de conclusiones donde se resumen los aspectos esenciales del análisis y las propuestas de explicaciones de los fenómenos más destacados tanto en relación con el año analizado como respecto a las tendencias que se observan considerando los Informes previos.

El objetivo del Informe es contribuir en la tarea colectiva de producir datos y ofrecer criterios de análisis para poder realizar una gestión pública de base empírica y orientada a una mejora constante de los servicios públicos.

# **[ II. Indicadores de actividad ]**

Alfonso Egea de Haro





## I. Introducción

El análisis del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales se basa principalmente en el uso de indicadores que permiten comparar el rendimiento de aquéllos en base a la relación de asuntos resueltos respecto a otras magnitudes. Así, sobre la base del volumen de ingreso de nuevos casos y el número de asuntos resueltos se constituyen indicadores relativos a la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales. Estos indicadores se elaboran habitualmente mediante operaciones aritméticas que combinan el número de casos ingresados en los órganos jurisdiccionales, el volumen de asuntos que resuelven y el porcentaje de casos en tramitación en los órganos jurisdiccionales durante un determinado período de tiempo. A partir de estos datos de gestión de asuntos se construyen indicadores como las tasas de resolución, pendencia, congestión, así como aquéllos que estiman los tiempos de duración media de los procesos. Estos indicadores, aunque son simplificaciones del fenómeno que se intenta analizar, esto es, la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales, no suelen incluir variables que pueden afectar a la gestión de los asuntos como, por ejemplo, la complejidad de los asuntos enjuiciados o factores exógenos a los procesos judiciales y que pueden influir en la tramitación procesal como el volumen de pendencia de asuntos o la congestión de asuntos en el órgano jurisdiccional.

A fin de superar las limitaciones que se derivan de la utilización de indicadores contruidos a partir de unidades agregadas que no tienen en cuenta las especificidades que puede tener los distintos juzgados y tribunales analizados, este análisis completa en dos sentidos la comparación del rendimiento de los órganos jurisdiccionales a partir de estos indicadores de gestión de asuntos. En primer lugar, los indicadores de actividad, tradicionalmente utilizados, se completan con una serie de nuevos indicadores que tratan de profundizar en aspectos como la capacidad que tienen los juzgados y tribunales de reducir la pendencia de asuntos o cómo ésta afecta a las tasas de resolución. En este sentido, por ejemplo, se procede a realizar estimaciones de la capacidad de gestión del órgano jurisdiccional a partir del volumen de asuntos en trámite de períodos precedentes, y no sólo del año analizado, para así poder comparar la gestión de asuntos entre órganos que presenten distintas cargas de trabajo o con una evolución diferente en la pendencia de asuntos. En otras palabras, se evalúa el rendimiento de los órganos jurisdiccionales a partir de las diferencias que presentan en la carga de trabajo histórica que afronta el órgano. En este sentido, se analiza la denominada tasa de resolución retrospectiva, relativa a la relación entre la capacidad de resolución en un determinado período (año) y el volumen de asuntos del período anterior. El resultado es un indicador que mide la capacidad del órgano jurisdiccional para reducir la pendencia acumulada en base a la tasa de resolución del año en curso. Esta fórmula de cálculo permite valorar el esfuerzo del órgano jurisdiccional en la reducción de la pendencia a partir no ya de una magnitud desconocida, y que es la tradicionalmente utilizada en la tasa de resolución (volumen de asuntos ingresados en el año

en curso), sino a partir del conocimiento sobre la pendencia que acumula el órgano en los ejercicios precedentes. En consecuencia, se analiza la capacidad de resolución del órgano no de manera absoluta y en función de una magnitud aleatoria (número de nuevos asuntos que se ingresan) sino relativa, esto es, considerando la resolución como el esfuerzo particular del órgano para adaptarse al volumen de casos en trámite de ejercicios pasados. De esta manera, se considera el nivel de pendencia propio de cada órgano y otros factores que tienden a mostrar las diferencias socioeconómicas en el territorio o de funcionamiento de las administraciones públicas que pueden también influir en las magnitudes de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. En segundo lugar, el análisis trata de identificar otras características que pueden influir en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales como el tipo de asuntos tramitados, el tipo de resolución (sentencia, auto) más frecuente en cada órgano jurisdiccional o el territorio en el que desarrolla su actividad. De esta manera, el análisis realiza una comparación en el funcionamiento de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (JCA, en adelante) teniendo en cuenta tanto las características del propio órgano como aquéllas del contexto en el que opera.

Como en las pasadas ediciones del Informe, este capítulo introductorio se centra en la comparación del funcionamiento de los juzgados y tribunales a partir de una doble dimensión. De un lado, la comparación se realiza en función de las series temporales de distintos indicadores (tasa de resolución, pendencia y congestión, entre otros) y la relación entre jurisdicciones. Esta primera dimensión permite contextualizar y atender a las principales circunstancias que anualmente pueden afectar a la litigiosidad y el consiguiente impacto en las tasas de actividad de los órganos jurisdiccionales de la JCA. Una segunda dimensión se centra en la comparación entre los órganos jurisdiccionales unipersonales y colegiados de la JCA para analizar la gestión realizada de la carga de trabajo a partir de indicadores ya tradicionales como las tasas de actividad, el tiempo de duración de los procedimientos o la tasa de sentencias respecto a la gestión de asuntos. Para ello y de manera general, se ha utilizado la información estadística elaborada por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), así como la definición de los indicadores de actividad utilizados por el propio CGPJ o la *European Commission for the Efficiency of Justice del Council of Europe* (CEPEJ).

De esta manera, el presente capítulo introduce y complementa el estudio pormenorizado que realizan el resto de los capítulos del Informe sobre cada uno de los sectores materiales de la actividad administrativa analizados en el Informe. El presente capítulo se estructura en seis apartados, incluida esta introducción. Después de esta introducción, el apartado segundo analiza la evolución histórica de la carga de trabajo y la gestión de casos por los órganos de la JCA en comparación con el resto de las jurisdicciones. Un tercer apartado analiza desde distintas perspectivas la gestión del volumen de asuntos entre los distintos órganos de la JCA. En este sentido, se utilizan variables habituales en el análisis de la gestión de asuntos (tasa de resolución, pendencia y congestión) junto a otras

magnitudes calculadas para evaluar el impacto de la acumulación de asuntos, la complejidad de los asuntos o el tipo de resolución más frecuente en los distintos órganos jurisdiccionales analizados. En este apartado se analizan los indicadores de actividad a partir de tres tipos de comparaciones. En primer lugar, una dimensión temporal presenta la evolución histórica de las distintas tasas y atiende a factores contextuales en su evolución como la situación económica, las consecuencias derivadas de la gestión condicionada por la pandemia provocada por el COVID-19 y el desarrollo de los planes nacionales de recuperación. En segundo lugar, una comparación territorial permite explorar, más en profundidad, las relaciones entre los distintos tipos de tasas como, por ejemplo, la relación entre la capacidad de resolución del órgano en el período considerado en el presente informe (2022) y su relación con períodos inmediatamente anteriores (tasa de resolución retrospectiva). En tercer lugar, una comparación entre los distintos órganos de la JCA permite identificar la evolución de las tendencias de actividad no necesariamente como consecuencia de factores contextuales sino a partir de características específicas y propias de cada tipo de órgano jurisdiccional. El apartado cuarto está referido a la estimación de la duración de los procedimientos en base a la comparación de los distintos órganos de la JCA. Un quinto apartado explora de manera descriptiva los medios económicos y personales de la JCA. Finalmente, el apartado sexto realiza un resumen de las principales características de las tasas de gestión de asuntos en 2022 y su relación con la evolución histórica de los indicadores de funcionamiento de los órganos y tribunales de la JCA.

## **II. Volumen de actividad**

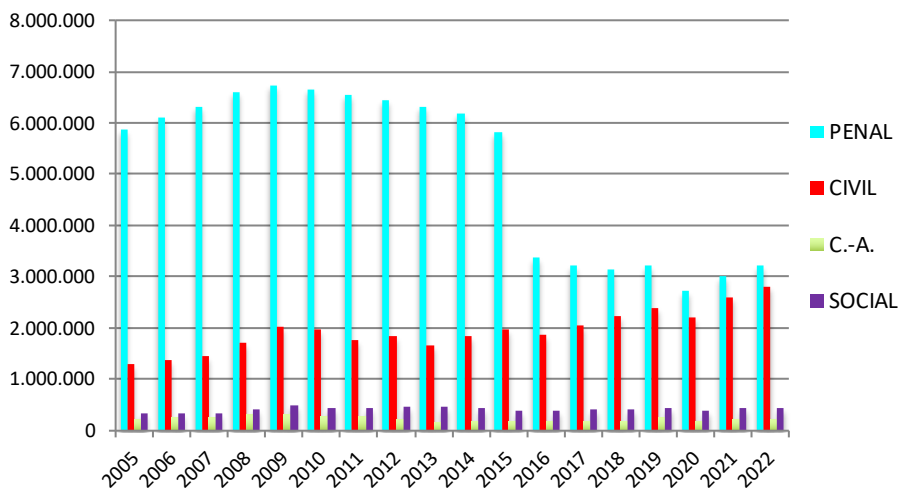
El volumen de casos ingresados en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo fue de 219.265 en 2022, lo que representa una tasa anual de variación del -2,4 % respecto a 2021 (224.622 asuntos ingresados) deteniéndose así el incremento del 15 % de asuntos que se produjo entre 2020 y 2021 y cuya interpretación apuntaría a los efectos de la pandemia sobre la actividad administrativa y económica. Se ha producido así una reducción del número absoluto de asuntos de 5.327 en 2022 respecto de los ingresados en el año precedente.

El número de asuntos no alcanza, en todo caso, los valores máximos de la serie que se obtuvieron entre 2006 y 2012 o los del período inmediatamente anterior a la pandemia (249.367 casos en 2019). De esta manera, el descenso no se puede interpretar exclusivamente como consecuencia de un cierto efecto acordeón producido entre 2021 (incremento) y 2022 (reducción) del volumen de litigiosidad tras la suspensión de la actividad en 2020. Si la tasa de variación interanual de litigiosidad fue coincidente entre los distintos órdenes jurisdiccionales durante los períodos 2019-2020 y 2020-2021 con un descenso en el primer periodo y un ascenso durante el segundo como consecuencia del impacto de la pandemia en la actividad económica y el funcionamiento de los tribunales, la evolución de la

litigiosidad es dispar entre jurisdicciones en el último periodo considerado y así, en 2022, tanto la jurisdicción contencioso-administrativa como social experimentaron un descenso respecto al año anterior (2,4 % y 1,4 % respectivamente) a diferencia del incremento experimentado en la jurisdicción civil (8,6 %) que regresa a niveles similares a los registrados en 2018-2019 y la jurisdicción penal que experimenta un incremento de nuevos asuntos del 6,6 %.

De otro lado, estos cambios en la evolución de la litigiosidad no han alterado cómo se distribuye el ingreso de asuntos entre las distintas jurisdicciones y así la JCA representó en 2022 el porcentaje más bajo de litigiosidad, equivalente a un 3 % del volumen total de asuntos ingresados en los juzgados y tribunales, correspondiendo los mayores porcentajes a las jurisdicciones penal (48 %) y civil (42 %), mientras que la litigiosidad en el orden social representó el 7 % del total. La Figura 1 muestra la distribución de la litigiosidad entre jurisdicciones.

**Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones (2005-2022) [en número]**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

La evolución del número de asuntos ingresados en relación con el año precedente no fue homogénea registrándose el descenso más pronunciado de asuntos en los órganos colegiados (Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia) con la excepción de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo frente al incremento de asuntos que se produjo en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (2,7 %) y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (10,1 %) [Tabla 1].

**Tabla 1. Variación en la litigiosidad entre los distintos tipos de órganos de la JCA (2021-2022)** [en número]

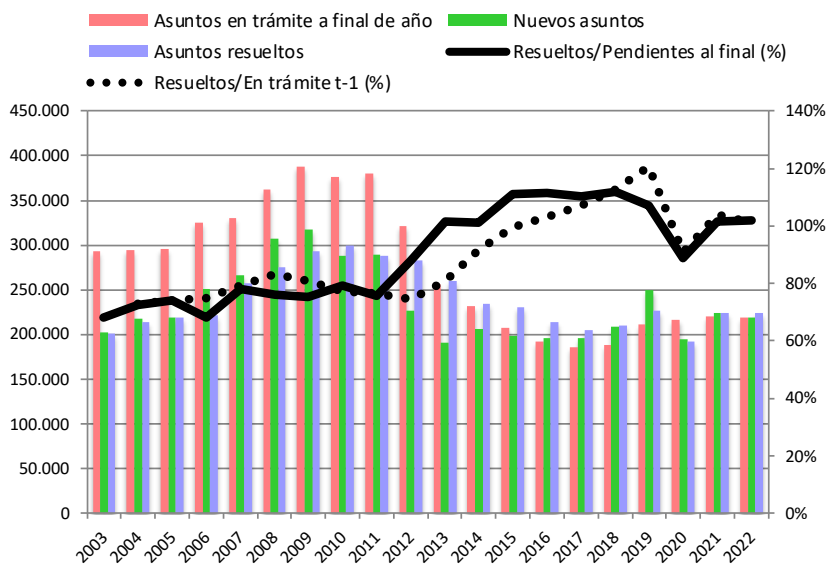
Órgano Jurisdiccional	Asuntos Ingresados 2021	Asuntos Ingresados 2022	Variación (número de casos)
Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	117.886	121.116	+ 3.230
Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	3.096	3.415	+ 319
Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	70.980	63.705	- 7.275
Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	22.314	19.682	- 2.632
Sala 3ª del Tribunal Supremo	10.346	11.347	+ 1.001

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

Los resultados anteriores se han de matizar en cuanto a su carácter estructural si se amplía el período de tiempo considerado para controlar los efectos de la pandemia en 2020 y, así, mientras que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo presentan una tasa interanual promedio respecto al ingreso de asuntos de -3,1 % y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo del -16,7 %, los órganos colegiados presentan la evolución opuesta. En las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ se aprecia un repunte medio del +3,7% durante el período 2018-2022, y así también ocurre en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (+10,4 %) y del Tribunal Supremo (+9,5 %). Estos datos reflejan una tendencia al traslado de la litigiosidad desde primera instancia hacia los órganos superiores de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta circunstancia, además de la mayor variación interanual en el caso de algunos de los órganos analizados y, en especial, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo apunta a la necesidad de adoptar medidas que garantice la flexibilidad del órgano para atender a un volumen cambiante de asuntos ingresados y que tiene un impacto en su capacidad de resolución.

Como se puede observar en la Figura 2, la reducción del número de nuevos asuntos en 2022 permite el incremento de la capacidad de resolución, aunque a un nivel alejado de los alcanzados durante el período de crisis económica y que entre 2015 y 2018 generó tasas de resolución superiores al 110 %. De otro lado, la tasa de resolución resulta especialmente sensible al volumen de ingreso de asuntos, de manera que a pesar de que en términos generales el número de asuntos resueltos en 2022 (223.686) fue inferior al registrado en 2021 (224.516), la tasa de resolución en 2022 fue superior debido al menor volumen de entrada de asuntos.

**Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2022) [en número]**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Desde una perspectiva temporal, la Figura 2 muestra como en 2022 continúa la inversión de la tasa de resolución, que ya inició en 2021 respecto a los valores decrecientes que presentó esta tasa en 2019. El incremento de la tasa de resolución en 2022 se produce considerando el número de asuntos en trámite al final del período (línea continua), si bien experimenta un ligero descenso cuando se considera el volumen de asuntos resueltos respecto de aquellos pendientes del período inmediatamente precedente (línea discontinua). Este último indicador permite analizar hasta qué punto el ritmo o evolución en la resolución de casos por el órgano jurisdiccional permite reducir la pendencia de asuntos. Un porcentaje que no alcanzara el 100 % supondría que el órgano jurisdiccional no podría, manteniendo la tasa de resolución en un determinado ejercicio, eliminar la pendencia acumulada en los años precedentes. En 2021 la tasa de resolución considerando el volumen de asuntos pendiente en 2020 se incrementó hasta un 104 % recuperando, en parte, los niveles prepandemia, pero sin alcanzar los valores superiores al 110 % que se alcanzaron en 2018 y 2019. En 2022, este indicador de la tasa de resolución desciende en tres puntos porcentuales hasta el 101 %. Este ligero descenso evidencia las dificultades de que los órganos de la JCA, con la actual tasa de resolución, consigan reducir la pendencia y congestión de manera significativa. En otras palabras, la mayor capacidad de resolución que se reporta en 2022 parece estar más vinculada al descenso de la litigiosidad que a un aumento para reducir la carga acumulada de períodos precedentes en los órganos de la JCA.

La dimensión territorial es relevante en una estructura descentralizada del sistema político porque algunas de las variables analizadas, como por ejemplo la litigiosidad, pueden

estar relacionadas con el desempeño de los distintos niveles territoriales de la Administración. Una exploración territorial de las anteriores magnitudes permite comprobar cómo el descenso de la litigiosidad en 2022 no es homogéneo entre territorios y así mientras que en la mayoría de las Comunidades Autónomas se produce un descenso de la litigiosidad respecto a los niveles de litigiosidad, en el caso de la Comunidad de Madrid y de Illes Balears se produce un incremento de la litigiosidad de un 31,1 % y un 15 % respectivamente [Tabla 2].

**Tabla 2. Variación en la litigiosidad y la tasa de resolución entre territorios (2021-2022) [en porcentaje]**

CC. AA.	Litigiosidad variación. 2021-2022	Tasa de resolución variación 2021-2022
Andalucía	-16,5%	-3,5%
Aragón	-17,2%	-13,5%
Asturias	-11,7%	-9,9%
Baleares	11,5%	28,7%
Canarias	-18,8%	-6,8%
Cantabria	-1,3%	16,2%
Castilla y León	-5,7%	-14,8%
Castilla La Mancha	-0,9%	-16,5%
Cataluña	-2,9%	-0,8%
C. Valenciana	-3,9%	-9,6%
Extremadura	-16,5%	-7,9%
Galicia	-4,4%	-6,4%
Madrid	31,1%	27,2%
Murcia	-11,7%	-19,3%
Navarra	-9,2%	-27,3%
País Vasco	-12,8%	1,7%
La Rioja	-12,4%	-16,8%

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

Aunque de manera general se comprueba una reducción de la tasa de resolución de manera coincidente con la reducción de la litigiosidad existen excepciones. A partir de los

datos territorializados de la actividad de los órganos jurisdiccionales por Comunidades Autónomas<sup>3</sup> se comprueba como en algún caso (Comunidad de Madrid e Illes Balears) la tasa de resolución se incrementa en el período 2021-2022 pese al mayor número de asuntos ingresados. En definitiva, el incremento de la litigiosidad no se traduce de manera automática en una reducción de la tasa de resolución. El número de asuntos ingresados por 100.000 habitantes se redujo respecto a 2021, pasando de 376 a 364 en promedio. Las oscilaciones sin embargo son notables y no aparecen relacionadas necesariamente con la población. Así los mayores valores se concentraron en Madrid (678 casos por 100.000 habitantes) Andalucía (445) y Murcia (432) frente al número más reducido que presentan Extremadura (204) o Cataluña (252). En definitiva, los resultados cuestionan la existencia de una relación lineal entre litigiosidad, tasa de resolución y población y apuntarían a otras variables adicionales como la gestión pública en cada territorio y el marco normativo que resulta aplicable

### III. Indicadores de actividad

En este apartado, el capítulo explora las principales magnitudes utilizadas para analizar la evolución de la gestión de asuntos en los órganos de la JCA a partir de distintas dimensiones de análisis (temporal, territorial y orgánica). Las magnitudes que se utilizan para realizar las comparaciones en estas tres dimensiones son las relativas a las tasas de resolución, pendencia y congestión, que son las utilizadas frecuentemente en los estudios sobre rendimiento de los órganos jurisdiccionales.

#### 1. Tasa de resolución. Distintas formulaciones e interpretaciones

La actividad de los órganos jurisdiccionales resulta habitualmente analizada a partir de la tasa de resolución<sup>4</sup> y, en particular, el número de asuntos resueltos respecto a los ingresados. Así calculada, en 2022, la tasa de resolución se incrementó en dos puntos porcentuales hasta situarse en el 102 %. La tasa de resolución respecto al volumen de ingresos de asuntos en 2022 sitúa a la jurisdicción contencioso-administrativa en un escenario distinto al del resto de jurisdicciones, dado el notable incremento de asuntos que se produjo en 2022, principalmente en los casos de la jurisdicción civil y penal. De hecho, la jurisdicción contencioso-administrativa es la única que consigue mantener una tasa de resolución superior al 100 % en 2022 [Figura 3].

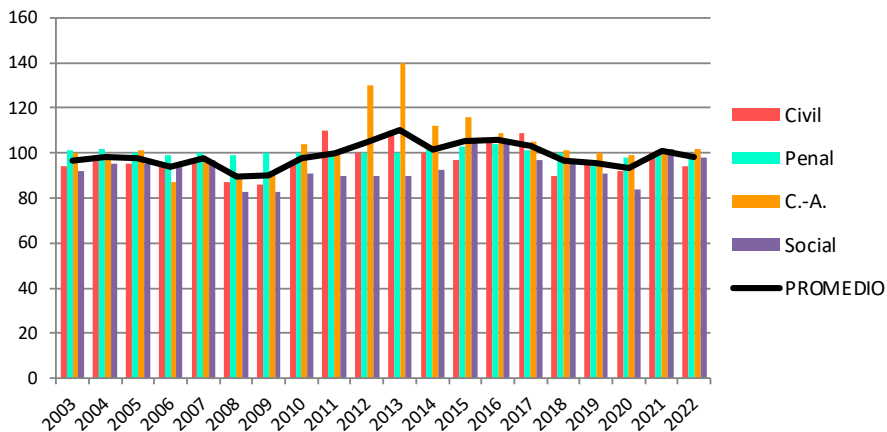
---

<sup>3</sup> No se incluyen los datos relativos a los órganos centrales con jurisdicción en todo el territorio nacional.

<sup>4</sup> La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos resueltos e ingresados en un mismo período de tiempo. La tasa de pendencia es el cociente entre los asuntos en tramitación y resueltos, mientras que la tasa de congestión es el cociente entre los asuntos ingresados y pendientes al inicio del período y el número de asuntos resueltos en el mismo. Para expresar estas magnitudes en porcentaje, en todos los casos el resultado se ha multiplicado por 100, siguiendo el modo de cálculo e interpretación de estos datos por la CEPEJ.



Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2022) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

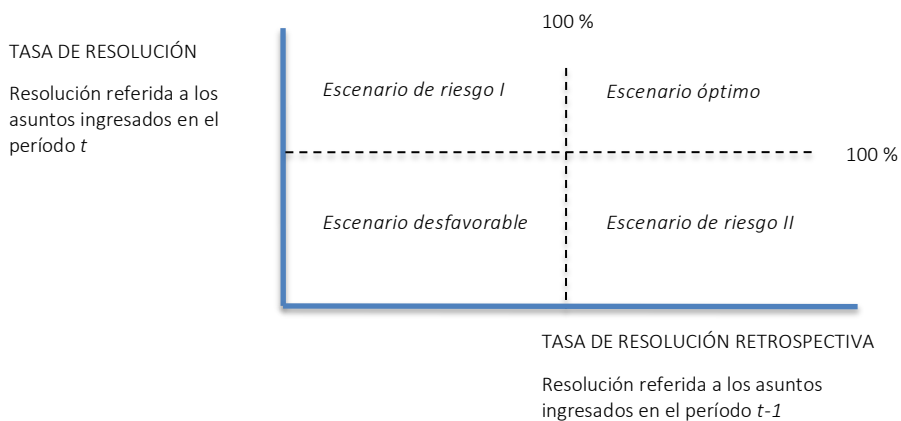
Sin embargo, la valoración de la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales a partir del volumen de entrada de asuntos se hace depender de una variable exógena al propio órgano jurisdiccional como es la litigiosidad. En otras palabras, la respuesta del órgano jurisdiccional también se puede hacer atendiendo al número de asuntos pendientes al inicio del periodo, dado que son estos los primeros por resolver y la capacidad de resolución del órgano se adaptaría a esta magnitud con mayor precisión que al volumen de ingreso de asuntos que se va produciendo en el período y que resulta incierta para el órgano jurisdiccional. De conformidad a esta magnitud, que representaría la carga de trabajo acumulada en los órganos jurisdiccionales de períodos precedentes, el escenario resultante es ligeramente diferente al anterior por cuanto la tasa de resolución respecto al volumen de asuntos pendientes del período inmediatamente anterior pasó de 104 % en 2021 a 101 % en 2022. Este indicador apunta a una limitada capacidad de reducir la pendencia a partir de la tasa de resolución alcanzada en 2022 y relativiza por tanto la interpretación de la tasa de resolución aunque supere el nivel del 100 %. En otras palabras, una tasa de resolución superior al 100 % no implica necesariamente que el órgano jurisdiccional esté reduciendo la carga de trabajo de períodos precedentes, dado que esta magnitud depende principalmente del volumen de ingreso de nuevos asuntos y no de los asuntos en trámite al inicio del período analizado.

No obstante, la evolución de la resolución de asuntos calculada sobre los asuntos en trámite al inicio del período, esto es, sin considerar los nuevos asuntos que se ingresan en los órganos jurisdiccionales, se mantiene en niveles superiores al 100 %. Esta forma de presentar la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales complementa la evaluación que se realiza de la capacidad de gestión de asuntos de los órganos jurisdiccionales a partir de la litigiosidad del período, ya que permite relacionar la gestión de asuntos con la carga de trabajo acumulada del órgano. En efecto, la tasa de resolución

representa el cociente de asuntos resuelto respecto a los ingresados en el mismo período sin tener en cuenta la carga de trabajo de los períodos precedentes. Así la adopción de valores superiores al 100 % en el caso de la JCA durante el período más reciente supone que los órganos jurisdiccionales resuelven más asuntos de los que ingresan anualmente. No obstante, no se puede concluir a partir de esta tasa que la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales sea suficiente para reducir la pendencia de los órganos jurisdiccionales. De esta manera, se puede afirmar que la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales tiene dos componentes. En primer lugar, un componente está relacionado con la entrada de asuntos en el período considerado. En segundo lugar, otro componente tiene un carácter retrospectivo y está relacionado con el volumen de asuntos en trámite de pasados ejercicios. Este segundo componente puede afectar al primero de manera que, previsiblemente, la pendencia de un órgano dificulta la gestión de la carga de trabajo durante el año en curso y también puede ser tenida en cuenta por el propio órgano jurisdiccional para adecuar su gestión de asuntos en los ejercicios sucesivos.

El siguiente análisis tiene por objeto profundizar en el análisis conjunto de la tasa de resolución referida al número de asuntos ingresados y resueltos durante el mismo período y la tasa de resolución referida al volumen de asuntos acumulados al iniciar el período (tasa de resolución retrospectiva o de reducción de la pendencia). El siguiente esquema representa las posibles combinaciones entre los dos tipos de cálculo de la tasa de resolución para así poder comprender mejor la capacidad de resolución del órgano [Figura 4]. Este esquema permite identificar la mayor o menor capacidad de gestión del órgano jurisdiccional a partir tanto de la litigiosidad como de la carga de trabajo pendiente, así como relacionar ambas magnitudes para una mayor comprensión de cómo no siempre una mayor tasa de resolución es suficiente para reducir la pendencia de asuntos que presenta el órgano jurisdiccional.

**Figura 4. Evaluación de la capacidad de resolución**

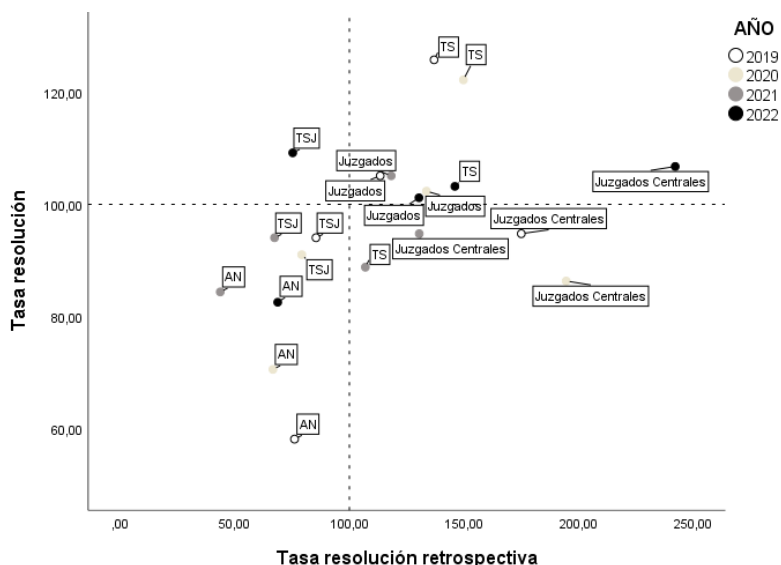


Fuente: elaboración propia.

En un escenario óptimo la tasa de resolución superaría el 100 % tanto respecto al volumen de asuntos ingresados en el año cuanto respecto al volumen de asuntos acumulados y que se encuentran en trámite al inicio del año. En este escenario, los órganos jurisdiccionales gestionan el volumen de casos de manera que se consigue reducir la pendencia al tiempo que la tasa de resolución se adecua al volumen de entrada de asuntos del período en curso, impidiendo así que se incremente la pendencia a pesar de que se incremente la litigiosidad en el período analizado. En el extremo opuesto, el escenario más desfavorable se caracteriza por presentar tasas de resolución inferiores al 100% tanto considerando el volumen de asuntos pendientes de pasados ejercicios como el volumen de ingreso de nuevos asuntos en el año en curso. En este escenario el órgano jurisdiccional incrementa progresivamente los niveles de pendencia de asuntos. Los restantes escenarios suponen un riesgo para evitar la acumulación de asuntos pendientes debido a distintos motivos. En unos casos, el riesgo viene producido porque a pesar de mantener una tasa de resolución relacionada a los asuntos ingresados en el período superior al 100 %, aquélla no es suficiente para reducir el volumen de asuntos acumulados dada la carga de trabajo histórica que presenta el órgano jurisdiccional y, por tanto, para combatir los niveles de pendencia (escenario de riesgo I). Un segundo escenario de riesgo está representado por aquellos órganos que pese a mantener una tasa de resolución suficiente para reducir el volumen de casos pendientes de pasados ejercicios no puede hacer frente a los cambios de la litigiosidad y ante un incremento notable del número de asuntos reducen la tasa de resolución relativa al período en curso (escenario de riesgo II). Si el escenario de riesgo I refleja un problema de pendencia estructural donde la mayor tasa de resolución en un período considerado se puede deber al ingreso de un menor volumen de casos, el escenario de riesgo II podría apuntar a un empeoramiento de la tasa de resolución debido al incremento puntual del número de asuntos que entran en el órgano.

A partir de estos escenarios es posible analizar la situación de las tasas de resolución tanto debido al tipo de órgano jurisdiccional cuanto por razón del territorio. Para ello, a continuación, el análisis combina la tasa de resolución calculada a partir de los asuntos ingresados y resueltos en un determinado año (eje vertical) y aquélla otra de carácter retrospectivo que relaciona el volumen de resolución del órgano a partir del cociente entre el número de asuntos resueltos y el volumen de asuntos en trámite al finalizar el período inmediatamente anterior (eje horizontal). La Figura 5 permite realizar un análisis de las dos dimensiones de la tasa de resolución en función del tipo de órgano jurisdiccional para el periodo 2019-2022.

Figura 5. Dispersión de la tasa de resolución por tipo de órgano [en porcentaje]

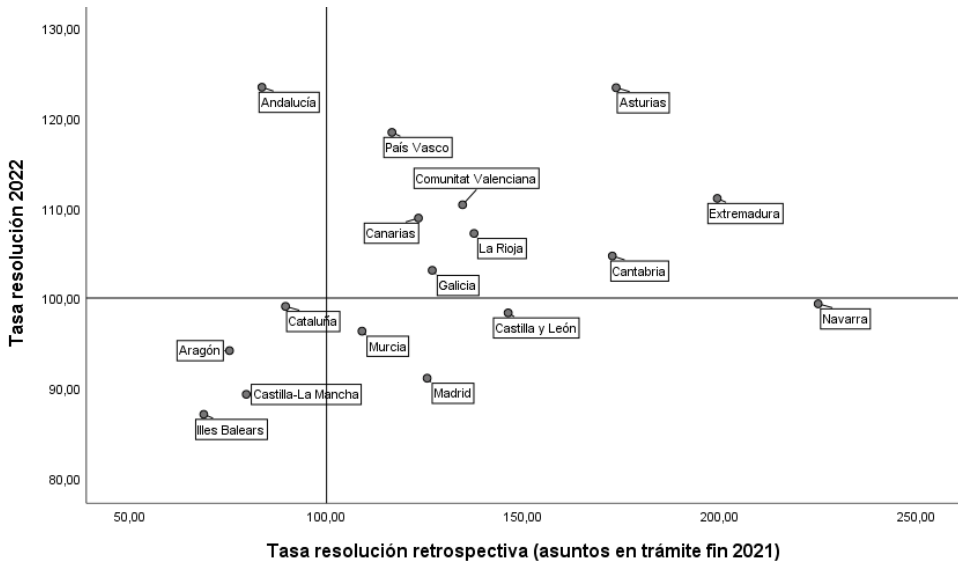


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

De manera general, se puede observar cómo determinados órganos, en concreto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia son las que se enfrentan a un escenario más desfavorable en el período analizado, a diferencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo que consiguen alcanzar tasas de resolución superiores al 100 % tanto considerando el volumen de ingreso de asuntos como los casos en trámite de períodos precedentes. Esta circunstancia unida a la anteriormente referida del mayor incremento de la litigiosidad en los órganos colegiados en los últimos años apunta a un escenario particularmente complejo para la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. En ambos casos y de manera general las tasas de resolución considerando tanto el volumen de asuntos que ingresan anualmente como aquéllos que están en trámite de períodos anteriores no es suficiente para reducir la pendencia.

En relación con los datos a nivel de los Tribunales Superiores de Justicia, la Figura 6 representa una dispersión de los territorios en cada uno de los cuatro escenarios anteriormente señalados. Los resultados muestran como las diferencias no sólo se producen en razón al tipo de órgano, sino que las diferencias territoriales son también manifiestas. Estos resultados apuntan a la influencia de factores relacionados con el marco normativo y la gestión de las distintas administraciones territoriales y no sólo de las características de la tramitación que se lleva a cabo en cada tipo de órgano jurisdiccional.

Figura 6. Dispersión de la tasa de resolución en 2022 por CC. AA. [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

De otro lado, existe una cierta continuidad respecto a la posición de los distintos territorios en cada uno de los escenarios descritos, lo que apunta a la existencia de factores estructurales que explican las características de la gestión de los asuntos por los juzgados y tribunales. Si en 2021, nueve de las CC. AA. se enfrentaban a un escenario desfavorable o de riesgo (tasas de resolución inferiores bien respecto al volumen de litigiosidad bien respecto a los asuntos pendientes del ejercicio anterior) en 2022 el número de territorios en un escenario favorable desciende a 8 manteniéndose en ambos períodos algunos territorios como las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Navarra, Comunitat Valenciana y La Rioja. De otro lado, cuatro Comunidades Autónomas se posicionan en el escenario más desfavorable, siendo coincidente la posición en 2022 respecto a 2021 en los casos de Cataluña, Aragón e Illes Balears. Además, y como se señaló anteriormente, la tasa de resolución no siempre está asociada a un mayor volumen de ingreso de asuntos o del nivel de litigiosidad calculado a partir del número de casos por 100.000 habitantes.

Una vez analizadas tanto la tasa de resolución habitualmente utilizada como aquella propuesta en este Informe y relativa al volumen de asuntos acumulados al inicio del año, se puede analizar la evolución de la tasa de pendencia con un mayor conocimiento de los factores que pueden explicar su comportamiento y que están por tanto relacionados tanto con las variaciones de la litigiosidad cuanto con la capacidad de los órganos jurisdiccionales para adecuar su capacidad de absorción de la carga de trabajo y de reducir el volumen de asuntos en trámite procedentes de años anteriores.

## 2. Tasa de pendencia

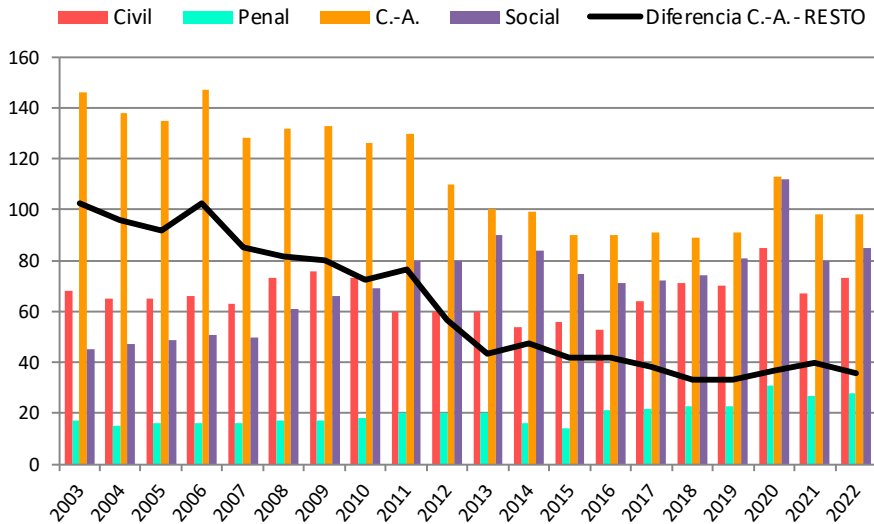
La tasa de pendencia relaciona el volumen de asuntos pendientes al final del período con la capacidad de resolución del órgano jurisdiccional en un período determinado. En este sentido, la tasa de pendencia es una magnitud de resultado en el sentido de que refleja las dificultades que puede presentar el órgano en la gestión de los asuntos que ingresa bien por una reducida capacidad de resolución bien por la acumulación de asuntos en trámite de ejercicios pasados. En todo caso, la exploración de la pendencia complementa el análisis realizado hasta el momento ya que apunta a la valoración de la capacidad de resolución mostrada por un órgano jurisdiccional en un año determinado teniendo en cuenta los asuntos en trámite al final del período, esto es, considerando los nuevos asuntos ingresados y aquellos procedentes de ejercicios anteriores.

En 2022 la tasa de pendencia se mantuvo en el nivel alcanzado en 2021 (98 %), reduciendo el nivel de pendencia alcanzado en 2020 (113 %) y acercándose a los niveles prepandemia (93 % en 2019). Se recupera de este modo la tendencia observada hasta 2019 de una progresiva reducción de las diferencias que mostraba la JCA respecto al resto de jurisdicciones en cuanto a los niveles de pendencia. No obstante lo anterior, la pendencia en la JCA ha sido la más alta registrada en el conjunto de jurisdicciones en 2022, pese a que la pendencia ha aumentado también en el resto de las jurisdicciones. Aunque la tendencia de la pendencia en la JCA apunta a una progresiva reducción de las diferencias que tradicionalmente ha mostrado la JCA en relación con el resto de las jurisdicciones, la diferencia en 36 puntos porcentuales hace que la elevada pendencia represente el hecho diferencial de la JCA respecto al resto de jurisdicciones. En este apartado se ha de destacar cómo la pendencia, en cuanto a indicador de resultado, permite evaluar el alcance de la tasa de resolución de los órganos jurisdiccionales con mayor precisión. En este sentido, la similitud que el análisis mostraba acerca del comportamiento de las tasas de resolución contrasta con las diferencias que se presentan entre las distintas jurisdicciones en términos de pendencia.

Aunque la tasa de pendencia en la JCA ha sido superior al del resto de jurisdicciones, también ha sido el orden jurisdiccional en el que más se ha reducido la pendencia durante la serie histórica analizada [Figura 7]. Ya en 2019 se incrementó la tasa de pendencia en dos puntos porcentuales consolidándose el cambio de tendencia que se observó en 2018. Como resultado y a pesar del descenso en el ingreso de nuevos asuntos en 2020, la distancia de la JCA respecto al resto de jurisdicciones en términos de pendencia se incrementó. En 2022, la tasa de pendencia se ha mantenido en los niveles anteriores si bien la diferencia con el resto de las jurisdicciones se ha reducido por el incremento de la pendencia en los órganos del resto de jurisdicciones. El promedio de la tasa de pendencia para el conjunto de los órdenes jurisdiccionales se ha incrementado en 2022 respecto al año anterior alcanzando el 68 %, esto es, el número de asuntos en tramitación al final del período representa más de la mitad de los asuntos que se resuelven, sin embargo, en la JCA esta cifra alcanza el 98 % y, por tanto,

el número de asuntos pendientes es prácticamente igual al de aquél que se resuelven en el ejercicio.

**Figura 7. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2022) [en porcentaje]**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Los resultados anteriores confirman las valoraciones realizadas respecto a la tasa de resolución en el sentido de que, teniendo en cuenta los niveles de pendencia de los órganos de la JCA, sólo una tasa de resolución sensiblemente superior a la actual permitiría mantener el acercamiento de la JCA a otras jurisdicciones, como las jurisdicciones civil o penal, con ratios sensiblemente inferiores a aquellos de las jurisdicciones social y de lo contencioso-administrativa, a pesar del mayor número de asuntos que se ingresan anualmente en aquéllas.

Los resultados obtenidos en las tasas de resolución pudieran resultar contraintuitivos si se comparan con los previamente obtenidos respecto a la resolución y donde para el conjunto de jurisdicciones se alcanzaban niveles en torno al 100 %, es decir, el volumen de casos que se resuelven equivale al de ingreso de nuevos asuntos. En este sentido se ha de recordar los valores alcanzados por la JCA superiores al 100 % en el período 2010-2016. Diversas son las razones que pueden explicar este comportamiento de las tasas de resolución y pendencia, en especial en la JCA. En primer lugar y a pesar de que se resuelvan más casos de los que se ingresan puede existir un desfase temporal y así, aunque en un año se resuelvan más asuntos que los que se ingresan, la reducción de la pendencia puede no ser inmediata, tardará varios años en apreciarse si se mantiene una alta tasa de resolución. En relación con lo anterior, también puede influir la complejidad de los casos y su impacto en la duración de los procesos, de modo que las tasas de resolución en torno al 100 % no consigan una reducción inmediata de la pendencia por la mayor duración de los procesos. Si se observa la

evolución de la tasa de pendencia en relación con la de resolución se comprueba que las altas tasas de resolución que comienzan en 2010 consiguen reducir la pendencia de manera más significativa a partir del año 2015. Adicionalmente, el desfase temporal entre las tasas de resolución y pendencia se puede deber a dificultades concretas en alguna de las fases de tramitación de los procedimientos que pueden dilatar la resolución de los casos.

En definitiva, la tasa de pendencia no está sólo relacionada con el volumen de ingreso de nuevos asuntos. A este respecto conviene recordar cómo a pesar de que el volumen de asuntos ingresados en la JCA se redujo en 2022 y se ha incrementado ligeramente la tasa de resolución, el número de asuntos en trámite al final del periodo sólo se ha reducido de manera contenida pasando de 220.878 en 2021 a 219.173 en 2022. Esta reducción no llega a alcanzar los niveles de 2019 con 211.616 asuntos en trámite al final de ese año. Como se señaló anteriormente, la tasa de resolución retrospectiva recoge esta circunstancia al reducirse ligeramente entre 2021 y 2022 apuntando al carácter insuficiente de la capacidad de resolución de los órganos de la JCA para reducir significativamente la pendencia. En este sentido, si la tasa de resolución calculada sobre el volumen de ingresos de nuevos casos durante el período es una magnitud especialmente sensible a la evolución de la litigiosidad, más que a la adaptación del órgano a la carga de trabajo, la tasa de pendencia da cuenta de la idoneidad del ritmo de resolución de asuntos en función de la carga de trabajo que históricamente soporta el órgano jurisdiccional.

**Tabla 3. Variación del número de asuntos en trámite entre órganos JCA (2021-2022)** [en número]

Órgano Jurisdiccional	Asuntos en trámite al final del periodo	Variación 2021-2022	Variación 2019-2018
Juzgados de lo Contencioso-Administrativo	92.000	+1.765	+8.184
Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo	1.605	-121	-212
Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia	85.676	-6.312	+5.934
Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional	30.847	+1.751	+2.673
Sala 3ª del Tribunal Supremo	9.045	+1.212	-2.875

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

La evolución de la pendencia también muestra disparidades entre los distintos órganos de la JCA y así, aquellos órganos que han visto incrementado el número de casos en trámite al final del período son los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala 3ª del Tribunal Supremo. No obstante lo anterior, y con la excepción de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, el número de asuntos pendientes al final del período presenta magnitudes mucho más reducidas que en el período 2018-2019 [Tabla 3]. Estos resultados apuntan a la posible existencia de un efecto provocado por la falta de cobertura de las vacantes en la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Esta falta de cobertura se deriva del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder

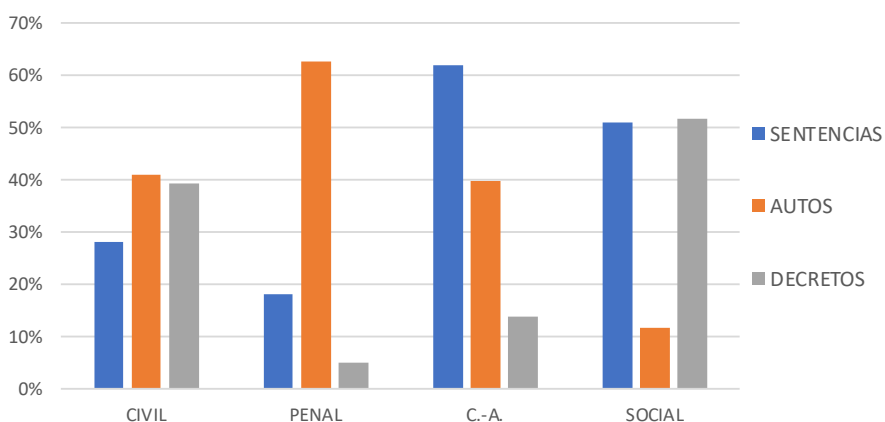


Judicial en funciones, de conformidad a la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que impide el nombramiento de la presidencia de ciertos órganos jurisdiccionales (presidencia del Tribunal Supremo, Audiencias Provinciales, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia) así como de los magistrados del Tribunal Supremo.

Además de los factores contextuales, uno de los factores que explicaría la persistente pendencia a pesar de las tasas de resolución sería la consideración de que la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales no sólo está representada por el volumen de asuntos sino también por la complejidad de estos y las características de su tramitación. Estas características procedimentales pueden ser indirectamente incluidas en el análisis a partir del tipo de decisión adoptada por el órgano para tramitar y resolver los asuntos. De conformidad a lo anterior, resulta esperable que la menor tasa de resolución o el incremento de los niveles de pendencia en los órganos jurisdiccionales esté relacionada con una mayor frecuencia en el número de sentencias frente al de autos y decretos en relación con el volumen de asuntos resueltos.

En efecto, durante 2022, la JCA muestra el mayor porcentaje de sentencias respecto al volumen de asuntos resueltos que ya se indicaba en Informes previos [Figura 8].

**Figura 8. Tipo de resolución y volumen de casos resueltos (2022)** [en porcentaje]



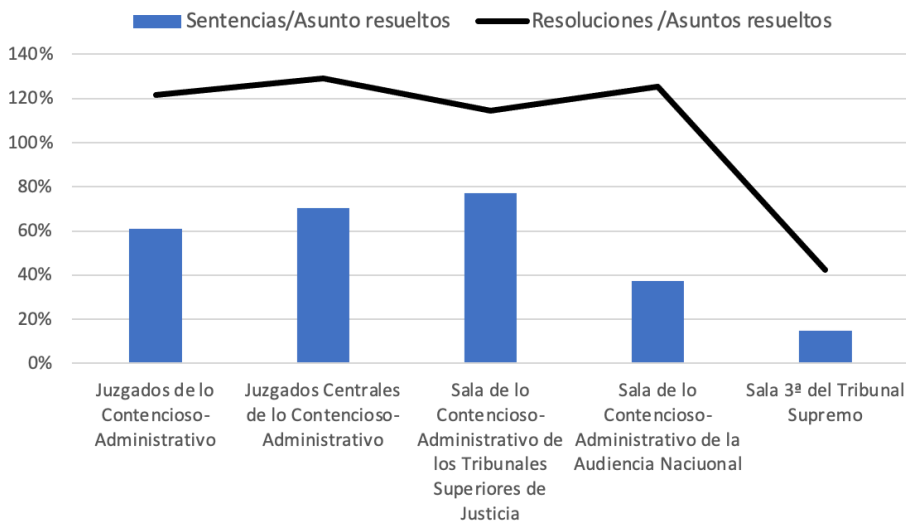
*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

El porcentaje de sentencias en la JCA respecto al volumen de casos resueltos en 2022 (62 %) es notablemente superior al alcanzado en el resto de las jurisdicciones (28 % en la jurisdicción civil, 18 % en la jurisdicción penal y 51 % en la jurisdicción social). Esta circunstancia sirve para comprender la evolución de las tasas de resolución y pendencia en la JCA o, más en concreto, la dificultad en la JCA de reducir significativamente la pendencia a pesar de mantener tasas de resolución en valores superiores al 100 %. En definitiva, la mayor frecuencia de las sentencias puede estar relacionada los mayores niveles de

pendencia. El porcentaje de sentencias en la JCA respecto al total de resoluciones (sentencias, autos y decretos) adoptados durante 2022 representa un 54 % a diferencia de lo que ocurre en la jurisdicción civil (26 %), penal (21 %) y social (44 %).

A partir del análisis del número de resoluciones adoptadas por los órganos jurisdiccionales y del volumen de asuntos resueltos es posible introducir una nueva magnitud para observar la actividad de los órganos jurisdiccionales. El cociente entre el número de resoluciones y el de casos resueltos serviría, de una manera aproximada al tratarse de datos agregados, para identificar el efecto que tiene las características en la ordenación de los procedimientos en las distintas jurisdicciones en la gestión del volumen de trabajo. En este sentido, la ratio entre resoluciones y asuntos resueltos mostraría también una tasa, que se podría denominar de eficiencia, en la que los valores superiores indican que es necesario un mayor número de resoluciones para la resolución de los casos. Con datos de 2022, el nivel alcanzado en la JCA (116 %) es el nivel más alto entre todas las jurisdicciones y contrasta con los que se alcanzan en la jurisdicción penal (86 %) o civil (108 %). La jurisdicción social presenta unos valores similares a los de la JCA (114 %) durante 2022. En otras palabras, el número de resoluciones necesarias para la resolución de los casos en el ámbito de la JCA es superior al del resto de las jurisdicciones, lo que también apunta a factores de la ordenación del procedimiento inherentes a la JCA como factor explicativo de la mayor pendencia en esta jurisdicción pese al notable aumento de la tasa de resolución.

**Figura 9. Tasa de eficiencia por órgano jurisdiccional (2022) [en porcentaje]**



*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

Un ulterior análisis de cómo operan los indicadores anteriores permite explorar el comportamiento de estas magnitudes a partir de la comparación entre los distintos órganos de la JCA [Figura 9]. Existe una notable disparidad entre los distintos órganos de la JCA en

2022 siendo, por ejemplo, notablemente superior el número de resoluciones dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional o los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo para la resolución de los casos enjuiciados (125 % y 129 % respectivamente) que el que representa la Sala 3ª del Tribunal Supremo (42 %).

Estos resultados se pueden interpretar de manera conjunta con los datos en materia de litigiosidad y resolución dado que un incremento de la litigiosidad y una reducción de las tasas de resolución tanto la retrospectiva como la relativa al volumen de ingreso de asuntos en el año objeto de análisis tiene un mayor o menor efecto en función de la tasa de eficiencia. En otras palabras, la menor tasa de eficacia hace al órgano jurisdiccional más sensible a un incremento de los asuntos ingresados o una reducción de la tasa de resolución. Estos resultados, aunque con la necesidad de profundizar en una evolución histórica, apunta a la concurrencia de factores procesales ligados a la tramitación de los procedimientos como uno de los factores que explican las tasas de actividad en la JCA respecto al resto de jurisdicciones.

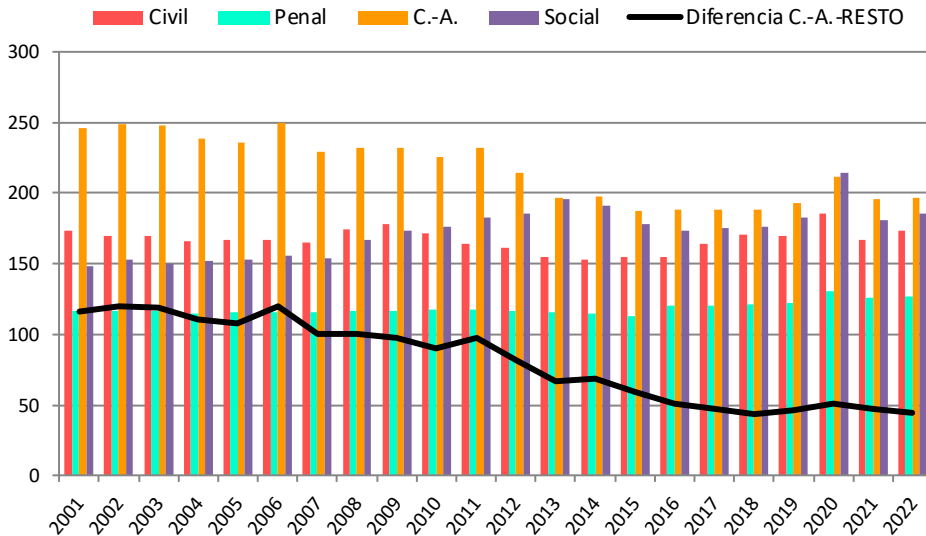
### **3. Tasa de congestión**

La tasa de congestión muestra otra dimensión de la actividad de los órganos jurisdiccionales integrando en un mismo indicador los asuntos ingresados con aquellos en trámite al inicio y relacionándolos con los asuntos resueltos en el período [Figura 10]. De esta manera, la tasa de congestión da cuenta de hasta qué punto el nivel de resolución alcanzado por el órgano jurisdiccional es suficiente para resolver los asuntos que se ingresan en un año y reducir la pendencia de asuntos, de manera simultánea. La tasa de congestión recupera, por tanto, el comportamiento de los indicadores de gestión relativos a los asuntos acumulados de pasados ejercicios junto a las variaciones en la litigiosidad del año en curso. De manera general y para el conjunto de las jurisdicciones, la tasa de congestión se ha incrementado en 2022 (152 %) respecto al nivel alcanzado en 2021 (149 %). La JCA, como ocurriera con la pendencia, presenta una tasa de congestión sensiblemente superior en 2022 (197 %) al del promedio de las jurisdicciones. Se produce un incremento de un punto porcentual respecto a la tasa de congestión alcanzada en 2021 y que, sin embargo, suponía una reducción considerable de la que reflejaban los órganos de la JCA en 2020 (214 %). A pesar del menor volumen de entrada de asuntos en la JCA, la concentración de la litigiosidad en órganos con una mayor ratio de resoluciones y sentencias sobre asuntos resueltos, como son las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia explicaría este incremento en general que se produce en la tasa de congestión. No obstante, una nota de cautela en la interpretación de los resultados exige considerar que se trata de magnitudes agregadas sin que se pueda establecer una correspondencia entre resoluciones y asuntos a nivel de procesos individuales.

La evolución de la tasa de congestión en el período histórico considerado (2001-2022) muestra una progresiva reducción de esta diferencia de la JCA con relación al resto de jurisdicciones, aunque menos acentuado desde 2018 [Figura 10]. De esta manera la

evolución de la tasa de congestión muestra un cierto nivel de correlación con la tasa de pendencia.

**Figura 10. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones (2001-2022) [en porcentaje]**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

La tasa de congestión en 2022 se mantiene alejada de aquella alcanzada en el período 2015-2018 (en torno a 188 %). Como se ha señalado en Informes previos, estos resultados se deben a la combinación de dos factores, de un lado el limitado incremento de asuntos resueltos sobre el volumen de asuntos ingresados y, de otro, a la persistente pendencia que se arrastra de los años precedentes y que se traducen en un mantenimiento de los niveles de congestión de los órganos jurisdiccionales de la JCA. En resumen, el comportamiento de la tasa de congestión y de pendencia en la JCA está asociado a las características de los procesos en la JCA como se deriva, por ejemplo, del mayor número de resoluciones en relación con el número de casos resueltos.

#### 4. Análisis de las tasas de actividad entre los distintos órganos de la JCA

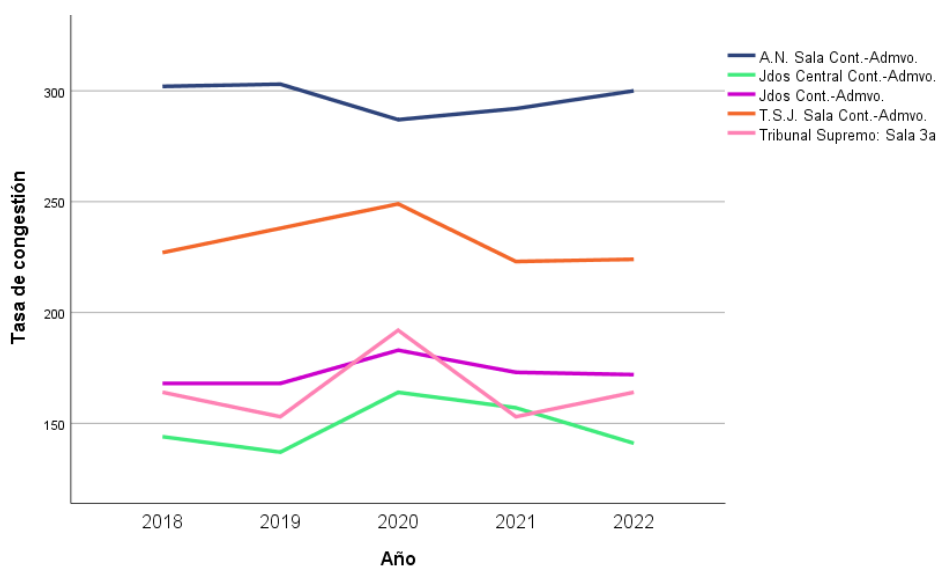
La características generales y tendencias descritas en los apartados precedentes acerca de la JCA y su comparación con el resto de las jurisdicciones evidenciaban factores asociados al conjunto de órganos jurisdiccionales que los diferenciaban del resto de órganos de las otras jurisdicciones. Esta diferencia a nivel agregado puede ocultar no obstante ulteriores diferencias tanto entre los distintos tipos de órganos jurisdiccionales de la JCA como entre órganos equivalentes por razón de la instancia o de las distintas características procesales presentes en los distintos órdenes jurisdiccionales.

El análisis en este apartado se dirige a la primera de las fuentes de variabilidad señaladas. Así, ya se ha señalado en el apartado relativo a la tasa de resolución, como en el

relativo a la pendencia, el distinto comportamiento de los órganos jurisdiccionales. De manera complementaria a lo anterior, se ha significado como las diferencias en magnitudes agregadas se deben también interpretar a la luz de la denominada tasa de eficiencia, esto es, el cociente entre el número de resoluciones dictadas en un año y el volumen de asuntos terminados en ese año. Desde esta perspectiva, el análisis realizado ha mostrado las diferencias que presentan los distintos órganos que integran la JCA en cuanto a las tasas de actividad.

Como se señaló anteriormente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia eran los órganos que presentaban una mayor ratio entre resoluciones y asuntos resueltos en el periodo, infiriéndose de esta circunstancia la necesidad de adoptar un mayor número de resoluciones que otros órganos de la JCA para la terminación de los procesos. En línea con esta circunstancia, ambos órganos son los que presentan una mayor tasa de congestión, tal y como se aprecia en el período 2018-2022 [Figura 11].

**Figura 11. Tasa de congestión por tipo de órgano jurisdiccional (2018-2022) [en porcentaje]**



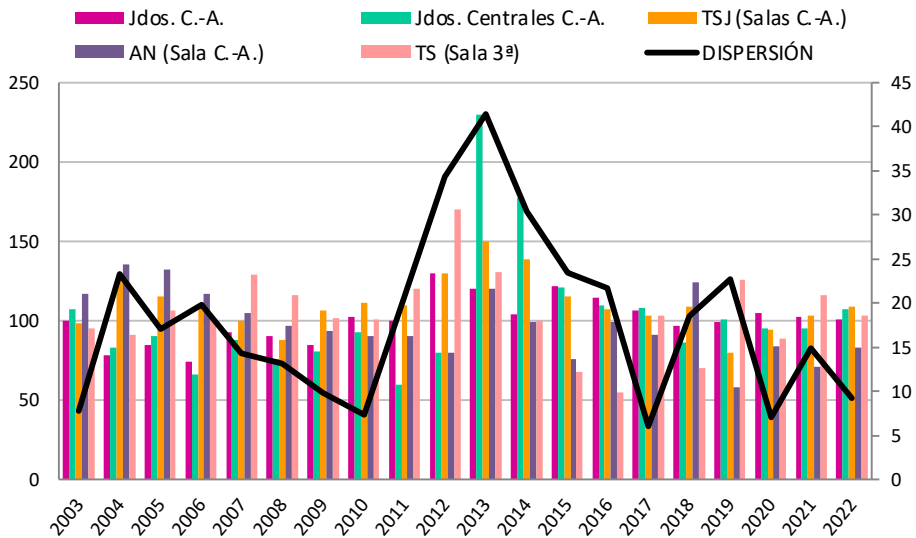
*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

En relación con la tasa de congestión, los valores máximos se mantienen, o incluso incrementan, respecto a los niveles de 2021 en el caso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (300 %), así como de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (224 %) y de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, y reduciéndose significativamente en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (141 % frente a un 157 % en 2021), los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (173 % en 2021). Este escenario transforma notablemente el

que encontrado en 2021 cuando era la Sala 3ª del Tribunal Supremo aquella que alzaba la menor tasa de congestión (153 %). Son también precisamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia aquellas que presentaban una menor tasa de resolución en el conjunto de órganos de la JCA.

Los anteriores datos son relevantes para mostrar la conveniencia de explorar no sólo medidas de alcance general sino también específicas para cada órgano de la JCA en función de las características que presentan en relación con la gestión de asuntos. La hipótesis anteriormente planteada respecto al mayor ratio de resoluciones y asuntos resueltos parece también estar detrás de la evolución de los indicadores de gestión de asuntos entre los distintos órganos de la JCA. Este indicador (resoluciones / asuntos resueltos) parece capturar mejor la evolución de las tasas de gestión de asuntos que el relativo a la ratio entre sentencias y el número de asuntos resueltos donde la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional presentaba un valor reducido en comparación con el resto de los órganos pese a que es uno de los órganos con un mayor nivel de congestión y de menor tasa de resolución.

**Figura 12. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2021) [en porcentaje]**



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

En relación con el cambio en el volumen de la litigiosidad durante 2022, los mayores incrementos se produjeron en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y la Sala 3ª del Tribunal Supremo, precisamente en un momento en que como se ha señalado se produce una reducción de los recursos por la imposibilidad de cubrir las vacantes del órgano. Una aplicación lineal de la tasa de resolución mantenida en el ejercicio 2021 en la Sala 3ª del Tribunal Supremo habría llevado a esperar la resolución de unos 1.400 casos más. De otro

lado, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia son los que experimentan un menor volumen, en términos absolutos, del incremento de asuntos respecto a 2021.

Con relación a las tasas de pendencia, se mantiene la concentración de ésta en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (190 %), que incrementa en 5 puntos porcentuales el nivel de pendencia registrado en 2021, a pesar del menor ingreso de asuntos. No obstante, se reduce ligeramente respecto a los valores alcanzados en 2019 (202 %). De otro lado, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia presentan un nivel de pendencia de 123 %, incrementando el nivel que alcanzaban en 2021 (103 %).

Las magnitudes de funcionamiento presentadas muestran un escenario en el que se ha producido un regreso a las características que presentaba la JCA antes de 2020, con unas tasas de resolución que, en general, no resultan suficientes para reducir significativamente la pendencia, aunque con importantes diferencias entre los órganos de la JCA. En este último sentido, el escenario más adverso es el que se presenta en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Si durante 2021 se redujo la litigiosidad en estos órganos, la pendencia y congestión no se ha reducido manteniendo una tasa de resolución general para la JCA que se ha incrementado sólo en dos puntos porcentuales respecto a la de 2021 pero no así la tasa de resolución retrospectiva que, como se ha indicado, se reduce ligeramente. Este análisis particular del comportamiento de los indicadores de gestión de asuntos entre los distintos órganos de la JCA permite comprender cómo el incremento o la reducción de la litigiosidad no es tan importante como los órganos en los que se concentren esta litigiosidad. Así, el menor ingreso de asuntos en 2022 se produce en aquellos órganos con unas tasas de resolución más bajas y unas tasas de congestión y pendencia más altas, lo que explica el limitado avance en la capacidad de resolución del conjunto de la JCA a pesar de la reducción del número de asuntos.

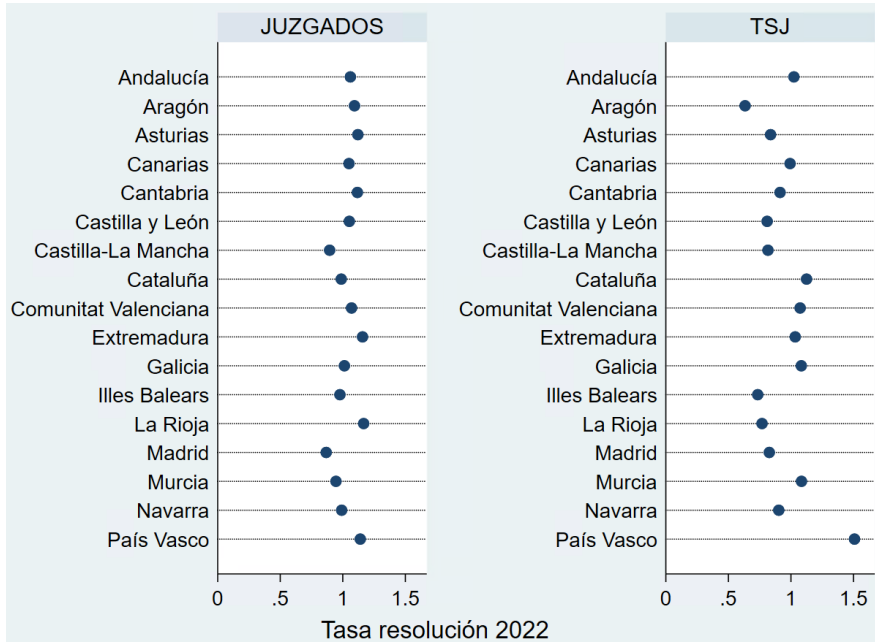
La evolución de las tasas de funcionamiento presenta también diferencias entre los órganos jurisdiccionales a partir de una dimensión territorial. El análisis de los factores tanto socioeconómicos, las características de la gestión pública de los órganos de los distintos niveles territoriales de la Administración, como del marco normativo regional que pudieran explicar esta variación exceden del objeto de este análisis, aunque los resultados apuntan a la necesidad de avanzar en el estudio de factores territoriales relacionados con las tasas de actividad de los juzgados y tribunales. La Figura 13<sup>5</sup> muestra la tasa de resolución en 2022 de

---

<sup>5</sup> Los porcentajes están presentados al tanto por uno, de modo que una tasa de resolución del 100% equivale al 1%. Los datos han sido obtenidos de la aplicación PC-AXIS a partir del número de casos ingresados, pendientes al inicio, pendientes al final y resueltos.

los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en función de las Comunidades Autónomas.

**Figura 13. Tasa de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2022)**



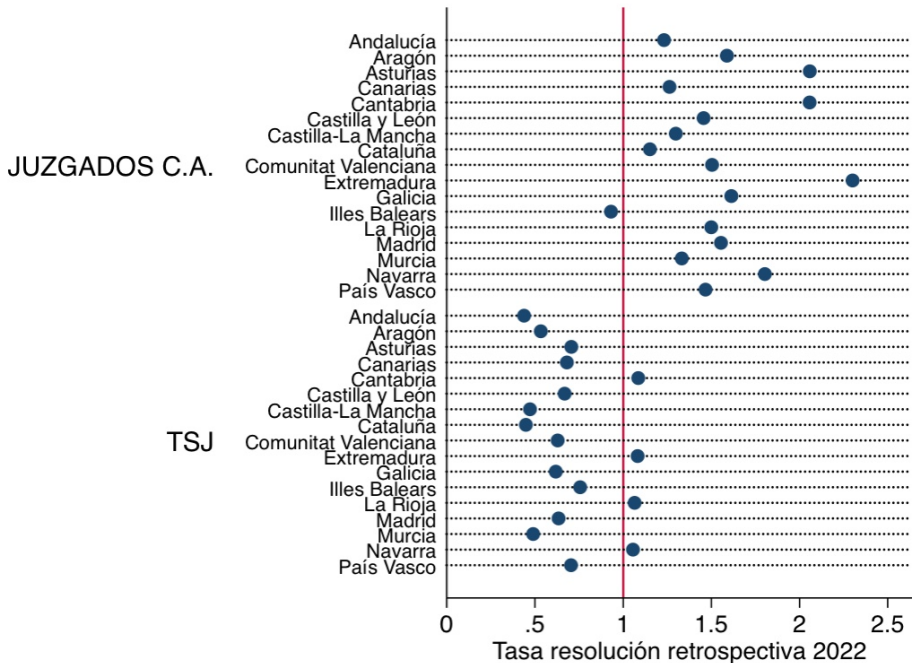
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ (base PC-Axis).

Los resultados apuntan a diferencias territoriales pero que no siempre se corresponden con el tipo de órgano, esto es, no siempre las mayores o menores tasas de resolución se corresponden simultáneamente con los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de un mismo territorio. Es precisamente en estas últimas donde se observa una mayor heterogeneidad en el comportamiento de las tasas de resolución.

A fin de explorar más en detalle las diferencias territoriales, la Figura 14 representa la tasa de resolución referida al volumen de asuntos acumulados en el período inmediatamente anterior (tasa de resolución retrospectiva). Esta magnitud produce un escenario distinto al anterior y caracterizada por unos menores niveles por término medio en la tasa de resolución retrospectiva entra las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Este resultado es coherente con los altos niveles de pendencia que muestran estos órganos como se ha señalado anteriormente. En otras palabras, la tasa de resolución que presentan estos órganos tiene una menor capacidad para reducir la pendencia.



Figura 14. Tasa de resolución en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2022)

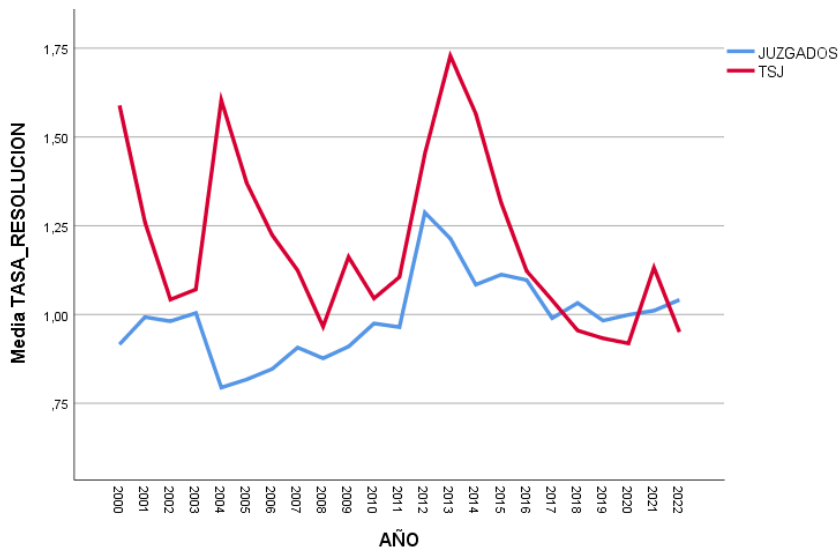


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ (base PC-Axis).

La interpretación conjunta de las Figuras 13 y 14 permite también evidenciar la diferencia entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. De manera general, se observa la persistencia de un escenario desfavorable en estas últimas en relación principalmente con las tasas de resolución retrospectiva, al presentar niveles inferiores al 100 %, esto es, el número de asuntos resueltos es inferior al número de asuntos en trámite al final del año inmediatamente anterior. Este escenario es análogo al descrito en los años 2020 y 2021 y apunta a la persistencia de un escenario calificado como de riesgo I por la dificultad de reducir la pendencia manteniendo incluso un número de asuntos resueltos superior al volumen de asuntos ingresados en el ejercicio. Esta circunstancia nuevamente apunta a la pendencia como hecho diferencial de la JCA y, de manera concreta, a la concentración de ésta en algunos de sus órganos como es el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. También, estos últimos resultados permiten matizar el alcance de la tasa de resolución, calculada a partir del cociente entre asuntos resueltos e ingresados. En este sentido, no siempre una tasa de resolución así calculada es equivalente a una mayor capacidad para gestionar el volumen de trabajo que históricamente afronta el órgano.

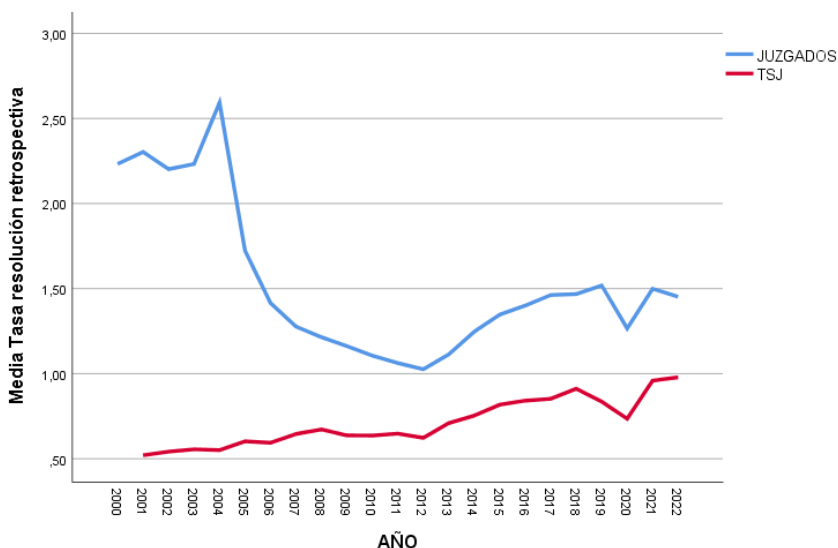
Finalmente, una perspectiva histórica muestra como las magnitudes de funcionamiento de los distintos órganos de la JCA presenta cambios notables. La existencia de cambios, si se amplía el período de análisis, apunta a la concurrencia de factores circunstanciales frente a otros de carácter estructural. Como se desprende de la evolución de la tasa de resolución reflejada en la Figura 13, entre los años 2011 y 2016 se produjeron las mayores tasas de resolución para el conjunto de los órganos de la JCA. Sin embargo, las variaciones que se experimentan, principalmente, en relación con la tasa de resolución aconseja junto a las puntuaciones medias evaluar la actividad de los órganos de la JCA desde una perspectiva temporal. Las figuras 15 y 16 muestran la evolución de las tasas de resolución y de resolución retrospectiva en el período 2000-2023 para el conjunto de las Comunidades Autónomas diferenciando los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

**Figura 15. Evolución de la tasa de resolución en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia (2000-2022)**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

**Figura 16. Evolución de la tasa de resolución retrospectiva en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia (2000-2022)**



*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

Las tasas de resolución calculadas, de un lado, a partir del volumen de nuevos asuntos ingresados en el período y, de otro lado, en relación con los asuntos en trámite a la finalización del ejercicio inmediatamente anterior evidencia la necesidad de considerar el volumen de asuntos en trámite ya que permite explicar, con mayor precisión, la evolución de la pendencia y la congestión de los órganos de la JCA. Si bien la tasa de resolución ofrece un escenario más heterogéneo y con cambios significativos entre años tanto en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, la evolución de la tasa de resolución retrospectiva ofrece una distinción más nítida en el funcionamiento ambos tipos de órganos. A pesar de una tendencia positiva en ambos casos desde 2012, también se observa una diferencia sistemática entre ambos tipos de órganos que se traduce en un nivel de pendencia superior en el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

#### **IV. Duración del proceso**

El análisis de la duración de los procesos es un factor crucial para evaluar las garantías en el reconocimiento del derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas (artículo 24 CE). Al margen de algunos trámites procesales (por ejemplo, presentación de recursos o plazo para dictar sentencia) la duración de los procedimientos no está legalmente definida, lo que hace del análisis del caso concreto y sus circunstancias (complejidad del asunto, partes

en el proceso o materia, entre otras) la única herramienta para analizar si se está garantizando ese derecho.

En razón a lo anterior, resulta necesario acudir a distintos indicadores que permitan, si quiera de manera agregada, analizar la duración media de los procesos en atención a distintos factores (tipo de órgano y materia objeto del proceso, por ejemplo). La estimación que se realiza a continuación es una aproximación al no estar basada en la tramitación de procesos judiciales concretos sino en información agregada a partir de las tasas de actividad de los juzgados y tribunales. Una estimación más precisa sobre los tiempos de duración de los procesos se realiza en relación con los distintos sectores materiales de la actividad de la Administración analizados en el resto de los capítulos del Informe.

Las magnitudes relativas a la duración de los procesos se calculan a partir de la relación entre los datos agregados de casos ingresados, resueltos y pendientes por órgano jurisdiccional. Estos cálculos se basan en la presunción de que los asuntos se resuelven uniformemente a lo largo del período de tiempo considerado por orden de entrada de asuntos. A pesar de que se puede cuestionar el apoyo empírico de esta presunción en razón a las particularidades de cada proceso (complejidad del asunto, práctica de prueba, recursos presentados por las partes, entre otros), la uniformidad en el cálculo de las magnitudes permite comparar distintos juzgados y tribunales y, de esta manera, comenzar a explorar el efecto que puede tener la complejidad o la fase procesal en la que se resuelve el asunto sobre el tiempo de duración media de resolución de asuntos.

La estimación a nivel agregado que a continuación sigue se basa en dos indicadores principales. De un lado, el indicador denominado “*duración de los procesos*” da cuenta de la duración media en función del número de asuntos ingresados y resueltos durante un período determinado. De otro lado, el indicador “*tiempo de resolución o de disposición*” se dirige a analizar el tiempo necesario para resolver los asuntos pendientes en función de la tasa de resolución del órgano jurisdiccional. Así, con este segundo indicador se ofrece una medida relativa y vinculada a la capacidad de resolución de cada órgano jurisdiccional<sup>6</sup>. Esta medida es conveniente dadas las diferencias que se producen en el volumen de ingreso de asuntos entre los distintos órganos de la JCA y entre territorios, como se ha mostrado en la sección anterior.

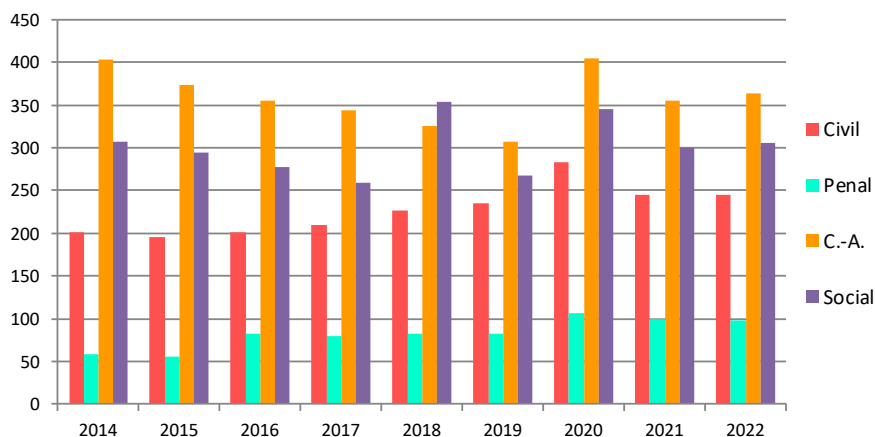
Con relación a la duración media de los procesos, el año 2022 ha supuesto un ligero incremento del promedio en días de la duración para el conjunto de las jurisdicciones, pasando de 250 días en 2021 a 253 días en 2022. Estas cifras se encuentran todavía alejadas de los valores alcanzados en 2018 (224 días) o 2019 (223 días) [Figura 17]. La duración media

---

<sup>6</sup> El cálculo del tiempo de resolución responde al cociente entre asuntos pendientes al final del periodo y el de asuntos resueltos en el periodo. Esta magnitud se expresa en días por lo que el anterior cociente se multiplica por 365. Por su parte, la duración de los procedimientos se ha elaborado a partir de una fórmula usual en la literatura  $(\text{Pendientes}_{t-1} + \text{Pendientes}_t) / (\text{Ingresados} + \text{Resueltos}_t) * 365$

fue inferior en la jurisdicción penal (98 días) frente al resto de jurisdicciones, alcanzando la JCA el nivel máximo en cuanto a la duración media de los procesos (365 días) seguida de la jurisdicción social (306 días) y civil (245 días). La JCA no sólo sigue manteniendo el promedio más alto (número de días en la resolución de asuntos) de todas las jurisdicciones durante el período analizado (2014-2022), sino que presenta una inversión de la tendencia decreciente que se observaba en los años precedentes de la serie histórica y así, tanto en 2020 como 2021, ya representaban niveles superiores a los alcanzados en 2019.

**Figura 17. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2022) [en días]**

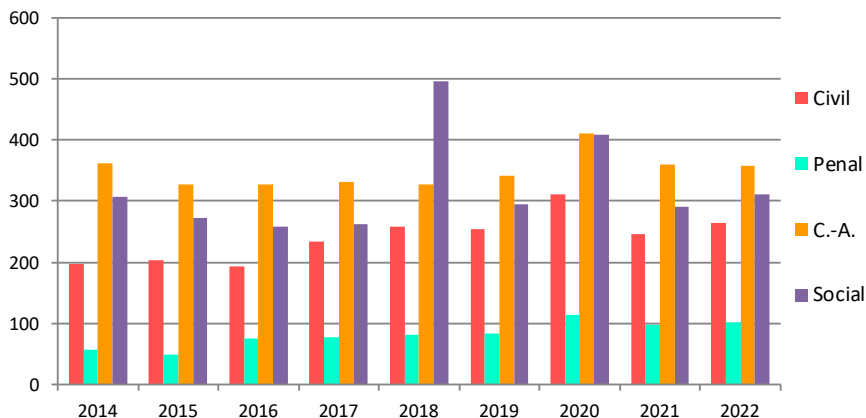


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

De otro lado, los órganos de la JCA presentan un mayor tiempo de resolución como consecuencia de que las tasas de resolución referidas al número de asuntos ingresados no resultan suficientes para reducir la pendencia de asuntos tal y como se ha señalado anteriormente. Mientras que la duración de los procesos contempla los casos pendientes al inicio y final del período, la tasa de resolución sólo contempla los primeros por lo que no captura la dinámica o evolución histórica de la tasa de pendencia en la JCA.

Considerando ahora la resolución de asuntos en relación con el número de asuntos pendientes al inicio de cada período en la JCA, se observa cómo el tiempo de resolución ha evolucionado de 341 días en 2019 a 411 en 2020, 359 días en 2021 y 358 días en 2022 [Figura 18]. En términos generales, y como ocurre con la duración media de los procedimientos, el tiempo de resolución ha pasado, en el conjunto de las jurisdicciones, de 311 días en 2020 a 248 en 2021 y 259 días en 2022. En definitiva, este comportamiento de los indicadores relativos a la duración de los procedimientos a pesar de la evolución de las tasas de resolución y el menor ingreso de asuntos que se produce en 2022 se alinea con el impacto de las características de los procedimientos en la JCA y el mayor número de resoluciones necesarias que se corresponden con la finalización de asuntos en comparación con el resto de las jurisdicciones.

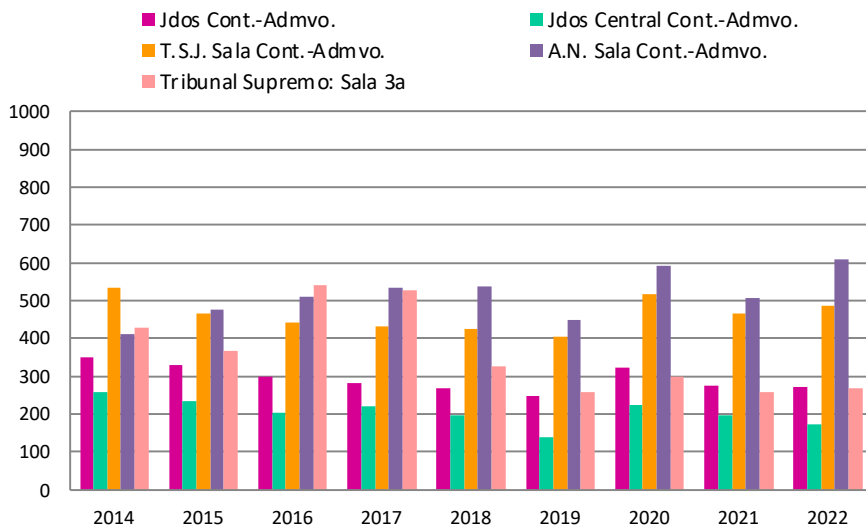
**Figura 18. Tiempo de resolución (2014-2022) [en días]**



*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.*

Al igual que ocurría con el resto de las magnitudes de actividad de los órganos jurisdiccionales, las relativas al tiempo de duración y de resolución no presentan un comportamiento homogéneo entre los órganos jurisdiccionales. Con relación a la duración de los procesos, en 2022 tanto los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo presentan una reducción en los tiempos medios de duración a diferencia de los incrementos que se producen en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Entre éstos, es la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional las que experimentan un mayor incremento del número de días en promedio de la duración en la resolución pasando de 506 días en 2021 a 609 en 2022. De otro lado, el mayor descenso en la duración de los procesos se produjo en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo donde la duración media pasó de 196 días en 2021 a 172 días en 2022, la menor duración alcanzada en el período 2014-2022 por uno de los órganos pertenecientes a la JCA [Figura 19].

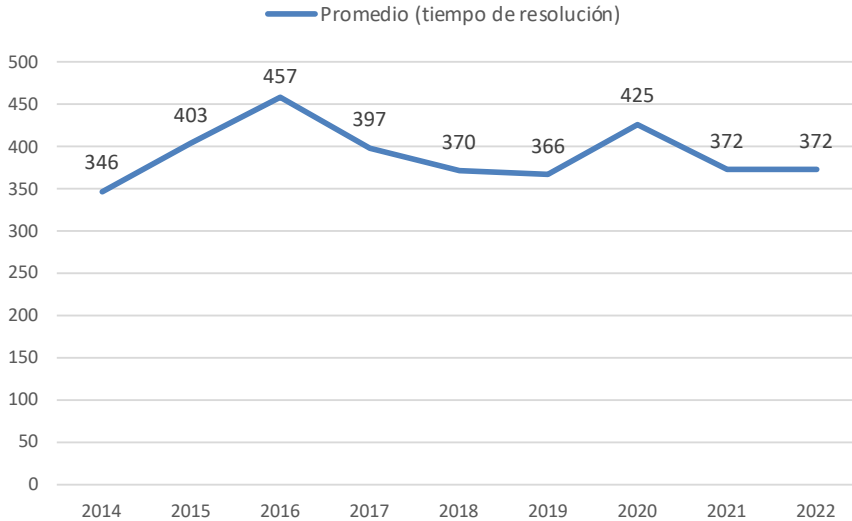
Figura 19. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales y años (2014-2022) [en días]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Como se ha señalado anteriormente el año 2022 se caracteriza por un comportamiento dispar entre los distintos órganos de la JCA que tiene también su reflejo en el tiempo de disposición. Esta magnitud reflejaría el tiempo necesario para resolver los asuntos pendientes al final del periodo manteniendo la tasa de resolución alcanzada en un determinado periodo. En el caso de la JCA, el tiempo de resolución en 2022 replica el alcanzado en 2021 (372 días) y se sitúa en niveles ligeramente superiores a los alcanzados en 2018 (370 días) y 2019 (366), y alejado del nivel alcanzado en 2014 (346 días). Esta evolución evidencia cómo sólo cuando los órganos de la JCA alcanzaron niveles de resolución en torno al 110 % consiguieron reducir pendencia y el tiempo medio de resolución [Figura 20]. En otras palabras, el análisis conjunto de las distintas magnitudes relativas a la duración de los procesos apuntaría al distinto rendimiento o efectos que tiene un nivel equivalente respecto a la tasa de resolución alcanzada entre las distintas jurisdicciones por las características de los procedimientos en cada una de éstas. Como se ha señalado, el mayor volumen de resoluciones respecto al número de casos resueltos en la JCA apuntaría a la necesidad de alcanzar una mayor tasa de resolución que el resto de las jurisdicciones para mantener un efecto equivalente al resto de jurisdicciones con una tasa de resolución más reducida. Más allá de las diferencias cuantitativas, la dinámica descrita respecto a las tasas de resolución, pendencia y duración de los procesos también resultan visibles en la jurisdicción social.

Figura 20. Tiempo de resolución / disposición por años (2014-2022) [en días]

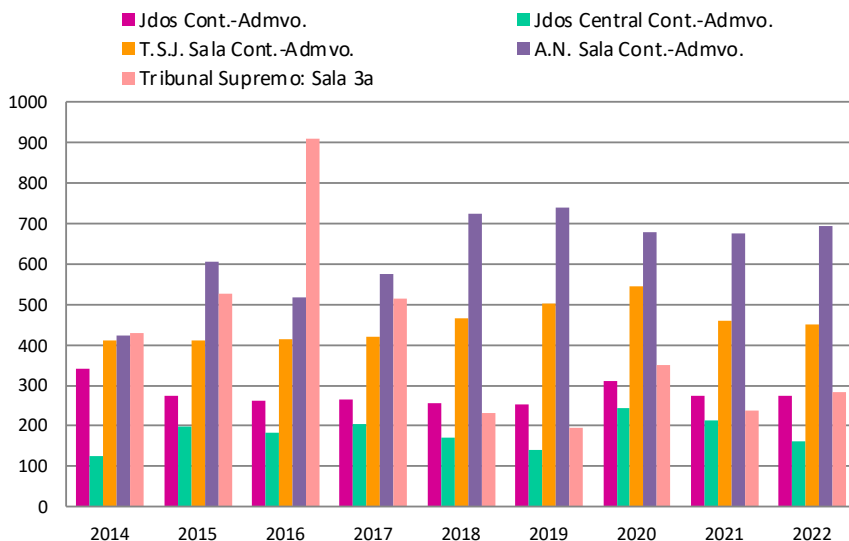


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

De otro lado, la disparidad entre los órganos de la JCA también se muestra respecto al tiempo de resolución. De esta manera, mientras que en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo se produce el mayor descenso en el tiempo de resolución pasando de 215 a 161 días entre 2021 y 2022, el resto de los órganos de la JCA incrementan o mantienen los valores del tiempo de resolución en este período. La intensidad de este incremento es también distinta entre los órganos de la JCA, de manera que los niveles del tiempo de resolución se mantienen prácticamente invariados en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (273 días en 2021 y 274 días en 2023) a diferencia del incremento que se produce en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (de 674 días en 2021 a 693 en 2022). Estas cifras triplican las alcanzadas en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo. Por su parte, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia reducen ligeramente el tiempo de disposición entre 2021 y 2022 pasando de 459 a 450 días, una duración alejada de los 410 y 411 días alcanzados en 2014 y 2015 respectivamente. La Sala 3ª del Tribunal Supremo también incrementa el tiempo de resolución de 238 a 282 días, a diferencia del período de duración de resolución más bajo que fue alcanzado en 2019 (196 días). Finalmente, y en una situación diferente, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo mantienen estable el tiempo de duración medio, pasando de 273 días a 274 días entre 2021 y 2022, aunque también alejados del nivel alcanzado en 2019 (252 días).



Figura 21. Tiempo de resolución / disposición. Desglose por órganos judiciales y años (2014-2022) [en días]



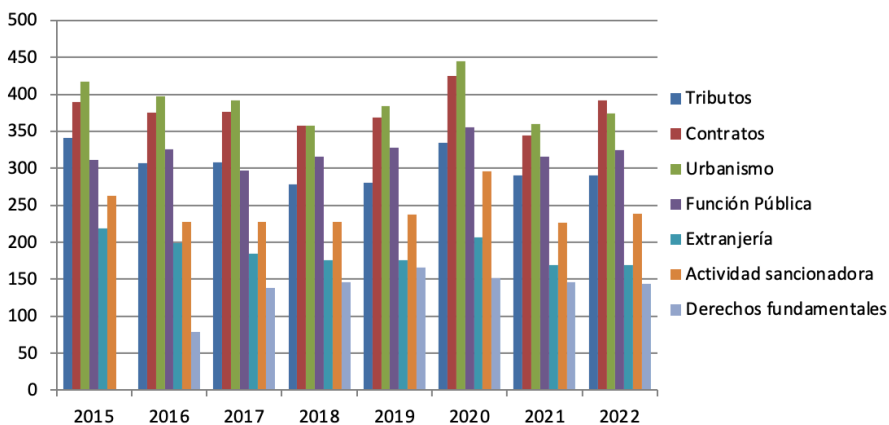
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

El escenario descrito muestra una notable disparidad en los tiempos de resolución entre los órganos colegiados y unipersonales. En el período 2014-2022, los valores inferiores respecto al tiempo de disposición fueron alcanzados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo que no alcanzaban los 365 días en promedio. Por el contrario, el resto de los órganos de la JCA superan significativamente esa cifra: Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (453 días), Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (627 días), Sala 3ª del Tribunal Supremo (409 días). No obstante, en este último caso el tiempo de resolución se ha reducido significativamente respecto de los niveles alcanzados en 2016 (910 días, el mayor valor para el conjunto de órganos de la JCA en el período 2014-2022) y 2017 (515 días).

Uno de los factores que también puede influir en la duración y tiempos de resolución es la materia sobre la que versa el proceso. La complejidad de la normativa, la estabilidad del marco jurídico en vigor, la gestión realizada por las distintas administraciones o las características de la práctica de la prueba en cada uno de los sectores de la actividad administrativa cuestionan que las anteriores cifras puedan no ser aplicadas de manera uniforme a todos los sectores analizados. Los resultados expuestos en la Figura 22 muestra cómo la duración de los procesos está afectada por la naturaleza de los asuntos. Los datos están referidos a la actividad de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y se prevé que las diferencias entre sectores de la actividad de la Administración se traduzcan en distintos niveles de resolución, pendencia y congestión respecto al resto de órganos de la JCA. De manera general, los valores encontrados en los distintos sectores reproducen en

2022 los de la serie histórica analizada y en los sectores de contratación, función pública, tributos y urbanismo es donde se alcanzan los valores más altos de la serie, superiores al promedio en estos sectores (284 días para el período 2019-2022). A diferencia de lo ocurrido en 2021, en 2022 se produce un ligero incremento del número de días en la duración de los procesos en materia de contratación, una circunstancia que puede estar relacionada con la ejecución del Plan de Reforma, Transformación y Resiliencia. Junto al sector de la contratación, es el sector del urbanismo y la ordenación del territorio el que explicaría este incremento en los tiempos de duración de los procesos en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

**Figura 22. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2022) [en días]**



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

De otro lado, el análisis de la duración a partir del análisis territorial muestra cómo existen notables diferencias entre territorios, siendo los asuntos relativos al urbanismo y la ordenación del territorio aquéllos que producen unos tiempos de duración notablemente más altos. La Tabla 4 representa la duración media para el período 2019-2022 de los procesos sobre las materias analizadas en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, especificando para cada territorio la materia con la que se asocian los procesos que presentan, en promedio, una mayor duración.

Tabla 4. Duración promedio por territorio (2019-2022) [en días]

CC. AA.	Materia	Promedio Duración
Illes Balears	Urbanismo y ordenación territorio	841
Cataluña	Urbanismo y ordenación territorio	612
Castilla-La Mancha	Contratos administrativos	471
País Vasco	Contratos administrativos	471
Andalucía	Urbanismo y ordenación territorio	470
Murcia	Urbanismo y ordenación territorio	442
Madrid	Contratos administrativos	411
Aragón	Urbanismo y ordenación territorio	411
Navarra	Administración Tributaria	379
Galicia	Contratos administrativos	348
Comunitat Valenciana	Urbanismo y ordenación territorio	343
La Rioja	Urbanismo y ordenación territorio	343
Canarias	Contratos administrativos	343
Castilla y León	Contratos administrativos	320
Asturias	Urbanismo y ordenación territorio	308
Extremadura	Contratos administrativos	285
Cantabria	Función Pública	226

Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Hasta ahora, los resultados del análisis de las tasas de actividad muestran un escenario complejo con variaciones tanto debidas al tipo de órgano, la materia y el territorio. Esta complejidad debiera ayudar a encontrar medidas de mejora específicas que remitieran a aspectos tanto relacionadas con los recursos disponibles para atender a circunstancias excepcionales de carga de trabajo como también aspectos de mejora del marco normativo y de la gestión pública en aquellos sectores materiales y en aquellos territorios donde se evidencia una mayor congestión de asuntos en la revisión judicial de la actividad administrativa, precisamente donde las series temporales evidencian diferencias estructurales.

## V. Planta y aspectos presupuestarios

Con relación a la planta judicial, la JCA se compone de 243 órganos unipersonales (231 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y 12 Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo) además de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Estas cifras están alejadas del número de órganos unipersonales de la jurisdicción civil o penal, pero cercana a los 378 juzgados de la jurisdicción social. El número de órganos unipersonales de la JCA representa el 6 % del total de órganos unipersonales del conjunto de jurisdicciones. No obstante, la JCA es aquella que según los indicadores de actividad analizados también presenta un menor volumen de litigiosidad. Así, por ejemplo, la media de asuntos ingresados en un juzgado de lo contencioso-administrativo era de 524 casos en 2022, lo que representa una cifra alejada respecto a un juzgado de lo social (985), un juzgado de primera instancia (1.883) o un juzgado de lo penal (2.830).

El número de plazas orgánicas de jueces y magistrados en la JCA es de 578, una cifra similar a los de la jurisdicción social con un número menor de asuntos ingresados, como se ha señalado anteriormente. Estas cifras difieren sustancialmente de los 4.336 jueces y magistrados en las jurisdicciones civil y penal, según el Informe La Justicia Dato a Dato del Consejo General del Poder Judicial para el año 2022. El número de plazas orgánicas de magistrados y jueces por 100.000 habitantes se sitúa en promedio en 11,7 para el conjunto del territorio nacional con niveles mínimos en Castilla-La Mancha (10,2) y máximos en Asturias (15,6). Con relación a la distribución territorial de jueces y magistrados en la JCA, el mayor porcentaje se encuentra en Andalucía (19,5 %) y Cataluña (14,9 %) y los menores porcentajes en La Rioja (0,9 %) y Navarra (1,1 %).

Desde una perspectiva de género y edad, el número de mujeres es superior al de hombres entre los jueces y magistrados (3.029 frente a 2.379), siendo además la edad media inferior en el caso de las mujeres (49,6 años) respecto a la de los hombres (54,1 años) para el conjunto de jurisdicciones. A pesar de la mayor presencia de mujeres, el porcentaje de mujeres que ocupan la presidencia de Audiencias Provinciales es de un 19 % y el número de mujeres que ocupan el puesto de magistrada en el Tribunal Supremo sólo alcanza el 28 %.

Con relación al número de letrados de la Administración de Justicia (3.543 efectivos para el conjunto de jurisdicciones y una plantilla de 4.389), el promedio a nivel nacional se sitúa en 9,2 por 100.000 habitantes alcanzándose la ratio mayor durante 2021 en Asturias (10,15) y la menor en Extremadura (7,0). Finalmente, y con relación al grupo de personal al servicio de la Administración de Justicia (cuerpos de gestión procesal, tramitación procesal y auxilio judicial) el promedio en 2022 es de 86,3 por 100.000 habitantes (respecto a 83 en 2019).

Al analizar los medios económicos, en 2022 se produjo un incremento del presupuesto aprobado para el servicio público de justicia tanto en relación con el

presupuesto del Ministerio de Justicia (1,1 %) como respecto al del Consejo General del Poder Judicial (4,2 %), y también respecto del presupuesto aprobado por las Comunidades Autónomas (5,9 %). Estas cifras representan un incremento respecto incluso de las registradas en 2019 cuando se produjo un incremento de 3,1 % en los presupuestos autonómicos aprobados en el área de Justicia respecto al año 2018, y en menor medida en el presupuesto total nacional (1,8 %). El presupuesto conjunto de las Comunidades Autónomas representó el 59,2 % del presupuesto en 2022, reduciéndose este porcentaje respecto al 60,3 % en 2020.

## **VI. Conclusiones**

Un análisis general de los indicadores de actividad de los juzgados y tribunales de la JCA durante el año 2022 reproduce las características principales que se obtienen si se analiza la serie histórica que comprende los últimos veinte años. En este sentido, una revisión de los resultados obtenidos desde la publicación de este Informe en 2015 muestra como más allá del impacto de los dos factores que generaron un mayor efecto en las tasas de actividad, esto es, las consecuencias de la crisis económica de 2008 que se siguieron en los años posteriores y los efectos de la pandemia en 2020, la tendencia es a un incremento de los asuntos en tramitación en los órganos colegiados de la JCA que son los que se enfrenta a una mayor pendencia de asuntos en tramitación.

Durante 2022 se produjo un descenso de la litigiosidad que no sirvió para aumentar las tasas de resolución de manera significativa. Por el contrario, este aumento fue limitado cuantitativamente y se produjo sólo considerando el volumen de litigiosidad registrada en 2022. En efecto, la tasa de resolución se incrementó en dos puntos porcentuales hasta situarse en el 102 % a pesar de que el volumen de asuntos registrados en 2022 se redujo en 2.4 % respecto a 2021. En términos comparados, la tasa de resolución de la JCA fue la única que se mantuvo en niveles superiores al 100 % debido principalmente a la dispar evolución de la litigiosidad entre las jurisdicciones, con un incremento de asuntos respecto a 2021, especialmente en las jurisdicciones civil y penal. No obstante, la capacidad de resolución en términos generales para los órganos de la JCA se redujo si, en lugar del número de asuntos ingresados, se tiene en consideración el volumen de la carga de trabajo acumulada (tasa de resolución retrospectiva). En este último caso, la tasa de resolución pasó de 104% en 2021 a 101 % en 2022.

La combinación de la tasa de resolución calculada a partir del volumen de nuevos asuntos y de aquella calculada a partir de la carga de trabajo pendiente de ejercicios anteriores permite analizar la capacidad de gestión de asuntos de los órganos jurisdiccionales de manera más precisa. El mantenimiento de las tasas de resolución superiores al 100 % no parece haber sido suficiente para reducir significativamente la tasa de pendencia de la JCA. A pesar de la progresiva reducción de la diferencia que representa el nivel de pendencia de

la JCA y el resto de las jurisdicciones, en 2022 aún esa diferencia fue de 36 puntos porcentuales. La pendencia constituye así un hecho diferencial de la JCA y en 2022 el volumen de asuntos en trámite al final del periodo respecto al de asuntos resueltos representó el 98 %, acercándose así a los niveles prepandemia (93 % en 2019). El promedio de la tasa de pendencia se mantuvo en 2022 en los niveles de 2021, alcanzando el 98 % y, por tanto, el número de asuntos pendientes coincidió prácticamente con el de asuntos que se resolvieron en 2022.

La evolución de la pendencia presenta diferencias entre los distintos órganos de la JCA y así, aquellos órganos que han visto incrementado el número de casos en trámite al final del período son los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Sin embargo, y con la excepción de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, el número de asuntos pendientes al final del período presenta magnitudes más reducidas que las registradas en el período prepandemia (2018-2019).

Además de los factores contextuales, uno de los factores que se han señalado en el estudio para explicar la persistente pendencia, incluso con tasas de resolución superiores al 100 %, es la complejidad de los asuntos, la densidad del marco normativo y las características de la tramitación procesal. Estas características han sido incluidas en el análisis, al menos indirectamente, a partir del tipo de decisión adoptada por el órgano para tramitar y resolver los asuntos y del número de decisiones adoptadas en relación con el volumen de asuntos resueltos en el período. En efecto, durante 2022, la JCA muestra el mayor porcentaje de sentencias respecto al volumen de asuntos resueltos. En 2022 el porcentaje de sentencias en la JCA respecto al volumen de casos resueltos fue de un 62 %, una cifra que es notablemente superior al alcanzado en el resto de las jurisdicciones (28 % en la jurisdicción civil, 18 % en la jurisdicción penal y 51 % en la jurisdicción social). Esta circunstancia ayuda a comprender la evolución de las tasas de resolución y pendencia en la JCA o, más en concreto, la dificultad en la JCA de reducir significativamente la pendencia a pesar de mantener tasas de resolución en valores superiores al 100 %. El análisis de los distintos órganos de la JCA también presenta un mayor porcentaje del número de resoluciones en general, o de sentencias en particular, en relación con el volumen de asuntos resueltos en aquellos órganos que concentran un importante volumen de carga de trabajo en tramitación como es el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

De otro lado, la evolución de las tasas de actividad muestra diferencias en función de varias dimensiones como el tipo de órgano y el territorio. En este sentido, el estudio subraya como una revisión del promedio de la variación de las tasas interanuales de litigiosidad muestra un incremento en el caso de los órganos colegiados (Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y Sala 3ª del Tribunal Supremo) respecto a los

órganos unipersonales. De manera general, se puede observar cómo determinados órganos, en concreto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia son las que se enfrentan a un escenario más desfavorable en el período más reciente 2019-2022, a diferencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo que consiguen alcanzar tasas de resolución superiores al 100 % tanto considerando el volumen de ingreso de asuntos como los casos en trámite de períodos precedentes. Esta circunstancia unida a la anteriormente referida del mayor incremento de la litigiosidad en los órganos colegiados en los últimos años apunta a un escenario particularmente complejo para la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. En ambos casos y de manera general las tasas de resolución considerando tanto el volumen de asuntos que ingresan anualmente como aquéllos que están en trámite de períodos anteriores no es suficiente para reducir la pendencia.

Junto al tipo de órgano, el análisis realizado también apunta a la dimensión territorial como una variable relevante a la hora de explicar los distintos indicadores de actividad analizados. Así, por ejemplo, en relación con la litigiosidad en 2022 se produce una reducción en el volumen de asuntos ingresados en la mayoría de las Comunidades Autónomas salvo en el caso de la Comunidad de Madrid y de Illes Balears donde la litigiosidad aumenta de un 31,1 % y un 15 % respectivamente. De otro lado, y en relación con los indicadores de actividad, se observa también una notable heterogeneidad en la evolución de la tasa de resolución entre los territorios, calculada a partir del volumen de asuntos resueltos respecto a los ingresados entre 2021-2022, experimentando los mayores incrementos en aquellos territorios que más incrementaron el volumen de asuntos. Tal y como se ha señalado, la evolución de la tasa de resolución calculada a partir de la litigiosidad del período es especialmente sensible a los cambios en el volumen de entrada de asuntos, sin que ello esté necesariamente relacionado con la capacidad para reducir la pendencia de los órganos jurisdiccionales.

Los resultados territorializados en 2022 también muestran una cierta continuidad respecto a la posición de los distintos territorios en cada uno de los escenarios descritos, lo que apunta a la existencia de factores estructurales que explican las características de la gestión de los asuntos por los juzgados y tribunales. Si en 2021, nueve de las CC. AA. se enfrentaban a un escenario desfavorable o de riesgo (tasas de resolución inferiores bien respecto al volumen de litigiosidad bien respecto a los asuntos pendientes del ejercicio anterior) en 2022 el número de territorios en un escenario más favorable asciende a 8 CC. AA., coincidiendo en ambos períodos algunas de ellas (Galicia, Asturias, Navarra, Comunitat Valenciana y La Rioja). De otro lado, cuatro Comunidades Autónomas se posicionan en el

escenario más desfavorable, siendo coincidente la posición en 2022 respecto a 2021 en los casos de Cataluña, Aragón e Illes Balears.

La existencia de patrones y tendencias en los indicadores de actividad se produce no sólo entre la JCA y el resto de las jurisdicciones sino también entre los distintos órganos de la JCA. En concreto, la evolución de la tasa de congestión en el período 2001-2022 muestra una progresiva reducción de la diferencia entre la JCA con relación al resto de jurisdicciones, aunque con una menor intensidad desde 2018. No obstante, la evolución de esta tasa entre 2018 y 2022 muestra una diferencia entre las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que presentan unos niveles de congestión superiores al del resto de órganos de JCA que incluso se alternan respecto a qué órganos presenta unos menores niveles de congestión. En 2022 los valores máximos se sitúan en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (300 %), así como de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (224 %). Son también precisamente estos órganos aquéllos que presentaban un mayor volumen de resoluciones en relación con el número de asuntos resueltos.

Los anteriores datos son relevantes para mostrar, de cara a la mejora de la gestión de asuntos, la conveniencia de explorar no sólo medidas de alcance general sino también específicas para cada órgano de la JCA en función de las características que presentan en relación con las tasas de actividad. Los indicadores de actividad que muestran los distintos órganos de la JCA apuntan a la necesidad de ir más allá de una posible excepcionalidad de esta jurisdicción, por ejemplo, respecto a los niveles de pendencia, para analizar las diferencias que se producen principalmente entre los distintos tipos de órganos y los territorios. Respecto a la primera de las variables, se observa que el escenario más desafiante se produce en el caso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. En estos casos los altos niveles de pendencia se combinan con el mayor número de resoluciones que se dictan respecto al volumen de asuntos terminados. En relación con el territorio, se observan notables diferencias que apuntan a la relevancia de la gestión realizada por los distintos niveles territoriales de la Administración pública y a los marcos normativos regionales.

La combinación de las diferencias entre órganos de la JCA y entre territorios apunta a la necesidad de combinar medidas procesales de alcance general para mejorar el rendimiento de los órganos jurisdiccionales con otras específicas adaptadas al órgano y/o territorio concreto que presentan mayores tasas de pendencia y una menor capacidad para con las tasas de resolución alcanzadas reducir la carga de trabajo acumulada de los años precedentes.



# **[ III. Análisis del funcionamiento del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales ]**

Alicia González Alonso



## **I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio**

Un año más incluimos en el Informe sobre la Justicia Administrativa 2023 el funcionamiento del proceso especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA. El estudio no incluye, por tanto, un análisis global del binomio derechos fundamentales/proceso contencioso-administrativo. Es conveniente subrayar, como ya se hizo en las ediciones anteriores de este informe, que los pleitos que tienen por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales en este orden jurisdiccional no tienen que tramitarse necesariamente a través de este cauce procesal. Tanto el proceso ordinario como el abreviado son idóneos para impetrar la tutela de los derechos fundamentales. Los datos que se han obtenido no permiten saber qué porcentaje de asuntos que tienen por objeto la tutela de derechos fundamentales se tramitan a través de la vía especial ni tampoco cuántos justiciables optan por abrir los dos cauces procesales – el ordinario y el especial– para impugnar un mismo acto administrativo que, además de vulnerar la legalidad ordinaria, es lesivo de derechos fundamentales. Por ello, el objeto de este estudio no es idóneo para analizar con carácter general la litigación en el orden contencioso-administrativo en materia de derechos fundamentales, sino solamente el funcionamiento del cauce especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y ss. LJCA.

Como ya se ha subrayado otros años, el estudio del funcionamiento del cauce especial de tutela de derechos fundamentales no es, desde luego, una cuestión menor. En efecto, llama la atención poderosamente que la ordenación de los procesos de tutela de derechos fundamentales despierte tanto interés en la doctrina –como no podía ser de otra manera dado el tenor literal del artículo 53.2 CE– y que las pocas estadísticas sobre la actividad judicial de los órganos judiciales contencioso-administrativos no presten atención a esta cuestión. La importancia del funcionamiento de este cauce se hace además imprescindible a la vista de la doctrina del TEDH en relación con el derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos del Convenio (art. 13 CEDH). Dicho recurso, para que pueda considerarse efectivo, según la jurisprudencia del TEDH, no solo debe ser examinado a partir su diseño legal, sino también en su funcionamiento en la práctica.

Al igual que en las dos ediciones anteriores, no se han incorporado las resoluciones judiciales en las que se solicita la protección judicial de los derechos de reunión y manifestación ya que, en realidad, se tramitan a través de un cauce especial y diferenciado al regulado en los artículos 114 y siguientes LJCA. Incluir los datos extraídos de este cauce al de derechos fundamentales podía contaminar algunas conclusiones, en especial las referidas al tiempo de resolución ya que en los procesos de tutela del derecho de reunión y manifestación son mucho más breves.

En relación con las cuestiones metodológicas, hay que destacar del estudio de este año que el amplio número de resoluciones que se han dictado nos han obligado a trabajar con una muestra aleatoria de la población que los buscadores han arrojado. Como se verá a continuación, los datos obtenidos en este Informe presentan algunas novedades en cuestiones relevantes respecto a los obtenidos en años anteriores.

Otra de las cuestiones que también interesa seguir subrayando en esta introducción es que se siguen observando lagunas importantes en relación con la información que se consigna en las resoluciones judiciales que se han analizado. Esta carencia dificulta extraer conclusiones en relación con determinadas variables que aportarían información muy valiosa respecto al funcionamiento de este cauce especial de tutela de derechos fundamentales.

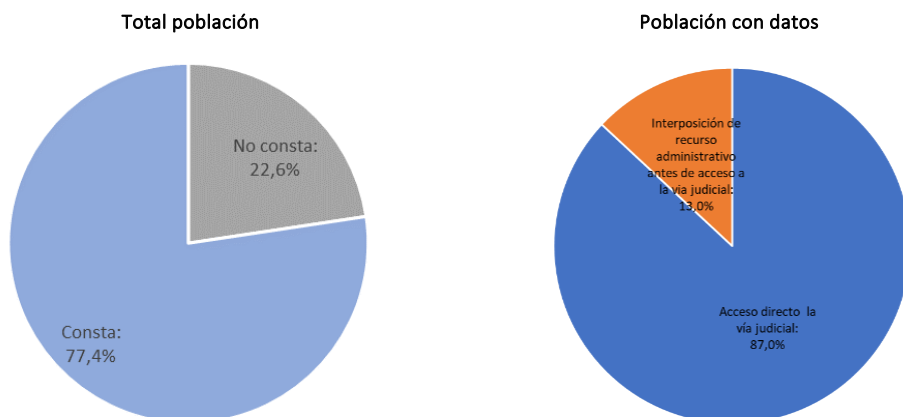
## **II. El control administrativo previo**

Una de las cuestiones a las que se viene prestando atención desde que se comenzó a realizar este análisis empírico de la litigación en el orden contencioso-administrativo es si los recurrentes que optan por esta modalidad procesal de tutela de derechos fundamentales agotan o no la vía administrativa antes de impetrar su tutela judicial. Como se ha venido señalando, con el fin de dispensar una tutela rápida y acomodándose al mandato previsto en el artículo 53.2 CE, el artículo 115.1 LJCA exonera a los recurrentes que insten sus pretensiones a través de esta modalidad procesal de interponer cualquier tipo de recurso administrativo previo dejando así expedita la vía judicial desde el momento en que se produce la lesión de los derechos fundamentales por parte del poder público. No obstante, como también se deduce del artículo 115.2 LJCA, los recurrentes podrán interponer potestativamente los recursos administrativos que correspondan contra la resolución presuntamente vulneradora de derechos fundamentales. Esta es, sin duda, una de las singularidades más relevantes de este proceso especial que, siguiendo el mandato previsto al legislador en el artículo 53.2 CE, hace posible una tutela rápida de los derechos fundamentales cuando su vulneración es imputable a la Administración.

En todas las ediciones anteriores salvo las correspondientes a 2020 y 2021 y 2022 los datos no dejaban lugar a dudas: los ciudadanos, en su inmensa mayoría, interponían recursos de carácter administrativo antes de acudir a la vía judicial. Sin embargo, esta tendencia, que, como ya se ha expuesto, estaba absolutamente consolidada, arrojó resultados sorprendentes en el *Informe CIIA 2020* que se repitieron también en los Informes correspondientes a los años 2021 y 2022. Los datos analizados este año vuelven a poner de relieve que, en su mayoría, los ciudadanos no han interpuesto ningún recurso de carácter administrativo antes de acudir a la vía judicial. Si bien hay que advertir que de las 327 resoluciones analizadas solo ha sido posible constatar en 253 si los recurrentes interpusieron algún tipo de recurso administrativo antes de impetrar tutela judicial, son solo 33 los supuestos en los que los litigantes sí recurrieron ante la administración pública

correspondiente la actuación lesiva de derechos fundamentales. Así, tomando en este caso como población analizada las 253 sentencias antes referidas, se puede concluir que tan solo en el 13 % de los casos no se accedió directamente a la vía judicial.

**Figura 23. Impugnación administrativa previa. Desglose en razón del acceso directo a la vía judicial (2022) [en porcentaje]**



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

Como puede observarse con los datos de este año, se puede afirmar que la tendencia consistente en acceder directamente a la vía judicial, no solo se consolida, sino que además incrementa su frecuencia respecto de años anteriores.

Al igual que en Informes anteriores, se analizan conjuntamente las variables de recurso administrativo previo en atención al derecho fundamental invocado como vulnerado. Respecto de años anteriores hay algunas variaciones significativas. En primer lugar y con carácter general, hay que advertir que, respecto de todos los derechos fundamentales, son más los supuestos en los que se impetra directamente su tutela judicial que aquellos en los que se interponen recursos administrativos. En segundo término, hay que poner de relieve que respecto los derechos del art. 23 CE se ha incrementado el porcentaje de supuestos de acceso directo a la vía judicial. En efecto, en el Informe del pasado año, la solicitud de tutela judicial directa—sin interposición de recurso administrativo alguno— de los derechos del art. 23.1 CE alcanzó el 40 %, incrementándose este año hasta el 93,3 % (de los 15 casos analizados, tan solo en uno de ellos no se impetró directamente la tutela judicial del derecho). En relación con los derechos del art. 23.2 se observa la misma tendencia: se ha accedido directamente a la vía judicial en un 92,5 % de los casos (de los 40 casos analizados, tan solo en 3 de ellos se ha interpuesto algún recurso administrativo antes de acceder a la vía judicial).

Se aprecian algunas coincidencias con respecto al *Informe CIJA 2022* respecto a los derechos cuya protección se insta con mayor frecuencia a través de recursos administrativos con carácter previo a la vía judicial. Los derechos del art. 24.2 y 25 CE, al igual que el pasado año, son los que, con mayor frecuencia su tutela se insta, previamente a la vía judicial, a través de recursos administrativos. En el pasado año, y por lo que se refiere a los derechos del art. 24.2 CE solo se accedió directamente a la vía en un 40 % de los casos, incrementándose este año el porcentaje hasta 61,1 %. Y respecto del principio de legalidad penal se ha incrementado el porcentaje de un 34,8 % del pasado año a un 66,7 %. A pesar de los altos porcentajes señalados, son ambos derechos los que, con menos frecuencia, se insta directamente su tutela judicial.

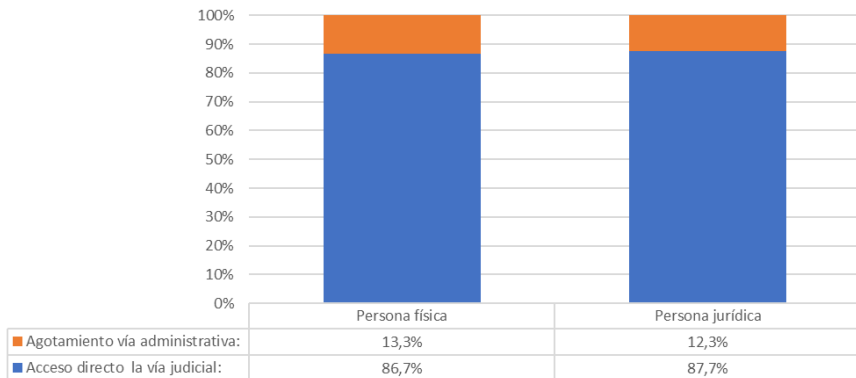
Asimismo, y por lo que se refiere a los distintos sectores del ordenamiento jurídico en los que mayoritariamente se accede directamente a la vía judicial sin interponer recurso administrativo previo son huelga (100 %), medidas adoptadas para contener la expansión del COVID-19 (95 %), función pública (94,3 %), y actividad sindical (88,5 %). Y, por el contrario, el sector del ordenamiento en el que con menos frecuencia se accede directamente a la vía judicial es el administrativo sancionador con un porcentaje del 33,3 %.

En el Informe del pasado año no encontramos una explicación lógica para determinar este cambio de tendencia, esto es, que los litigantes accedan con más frecuencia directamente a la jurisdicción sin interponer recurso administrativo alguno. Lo que sí se ha podido constatar a través de los últimos informes es que los supuestos en los que se insta la protección de los derechos del art. 23.2 CE son los que, con carácter general, más pleitos han generado en los últimos años y son los que, en un porcentaje muy alto, este año en el 84 % frente al 77,8 % del año anterior, se accede directamente a la vía judicial. A lo anterior habría que añadir que este cambio de tendencia consistente en acceder directamente a la vía judicial se ha consolidado por la proliferación de litigios referidos a materias relacionadas con el derecho de huelga, libre sindicación y medidas adoptadas para contener la pandemia, materias estas en las que, como se ha visto, los recurrentes no interponen recursos administrativos antes de acceder a la vía judicial.

Como se verá a continuación, esta proliferación de recursos que tienen por objeto la tutela de los arts. 28.1 y 28.2 CE ha llevado a que también se alteren otras variables que hasta el pasado año habían permanecido estables. En efecto, la principal novedad que se observó el pasado año es que por primera vez desde que se realiza este Informe, fueron las personas jurídicas las que, con mayor frecuencia respecto a las físicas, accedieron directamente a la vía judicial sin agotar la vía administrativa. Así, el pasado año el 77,5 % de las personas jurídicas (frente al 52 % del año 2021) accedieron directamente a la vía judicial. Y, en el caso de las personas físicas, accedieron directamente a la vía judicial el 49,3 % (frente al 68,1 % del año 2021). Este año, la novedad que arrojan los datos obtenidos este año es que la frecuencia con que acceden directamente a la jurisdicción las personas físicas y jurídicas es similar (86,7 % las personas físicas y 87,7 % las personas jurídicas).

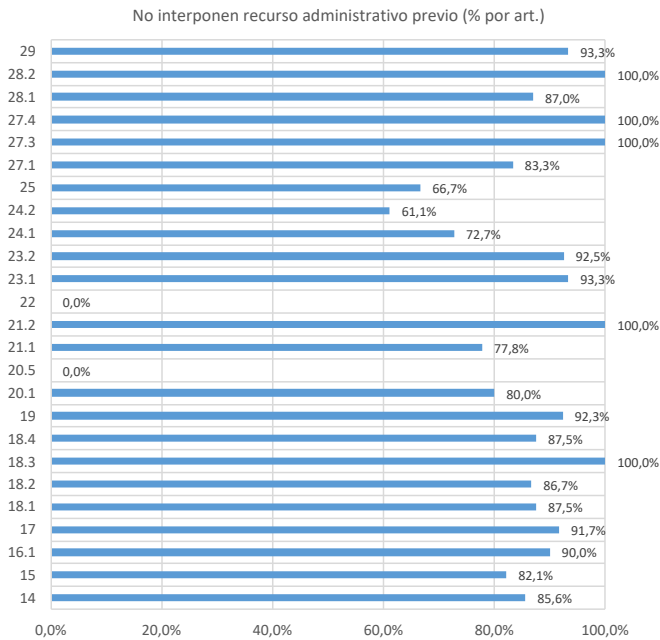
En el caso de las personas jurídicas se trata del porcentaje más alto de acceso directo a la justicia en comparación con el resto de los Informes elaborados hasta la fecha. Como ya se ha puesto de relieve otros años, hay sectores doctrinales que venían manteniendo que el acceso directo –sin interposición previa de recursos– al proceso especial de tutela de derechos fundamentales era mucho más accesible a las personas jurídicas que a las físicas por el hecho de tener contratadas estas últimas con carácter general servicios de asesoría jurídica en atención, sobre todo, al brevísimo plazo de interposición de 10 días que se establece el art. 115 LJCA. A lo anterior hay que sumar, además, que el propio art. 115 LJCA exige que en el escrito de interposición es necesario hacer constar “con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso”. Es una obviedad que el hecho de tener que cumplir tales exigencias legales en un plazo de 10 días resulta ciertamente difícil si se carece de un acceso rápido a servicios jurídicos. Por ello, siempre se ha reclamado desde este Informe la conveniencia de ampliar el plazo de interposición previsto en el art. 115 LJCA. Los datos que arroja el informe de este año a propósito de las personas que acceden directamente a la jurisdicción, que de momento constituyen una excepción, son una buena oportunidad para traer a colación de nuevo la propuesta. Y es que, como ya se ha expuesto en otros Informes, el hecho de no acudir directamente a la vía judicial, interponiendo antes recursos de carácter administrativo, puede responder, precisamente, a que los plazos para el acceso a la primera son más perentorios que para la interposición de los segundos.

**Figura 24. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2022) [en porcentaje]**



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

**Figura 25. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2022) [en porcentaje]**



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

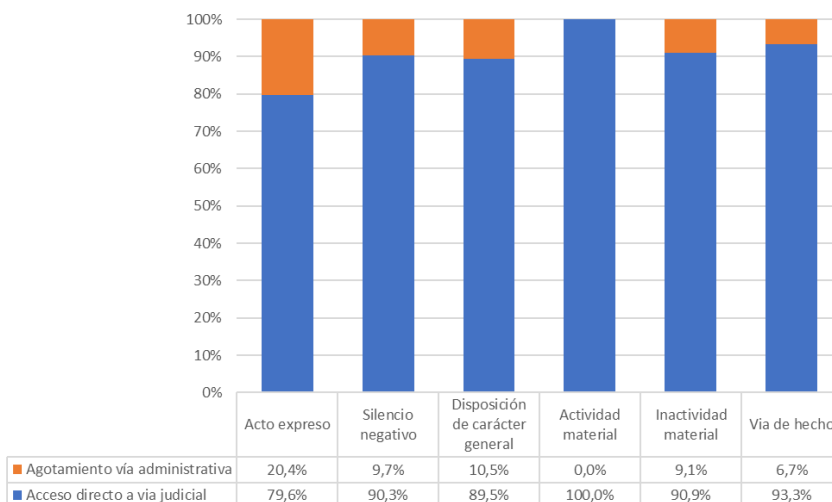
Se aporta también este año información referida al agotamiento de la vía administrativa en relación con el tipo de acto impugnado. Los datos obtenidos en este Informe vuelven a diferir de los obtenidos el año anterior. En efecto, de las sentencias analizadas este año se deriva que los recurrentes han accedido directamente a la vía judicial (sin interponer previamente recurso administrativo alguno) en todo los supuestos de impugnación de actividad material de la administración, repitiéndose así la tendencia puesta de manifiesto en el *Informe CIJA 2021*.

En los casos de actos expresos, se ha incrementado de forma importante la frecuencia con la que los litigantes impugnan directamente ante los jueces y tribunales las actuaciones administrativas que consideran lesivas de derechos fundamentales, alcanzando el 79,6 % de los casos (frente al 41,2 % del año anterior y al 50 % del *Informe CIJA 2021*). Los supuestos de impugnación judicial directa de silencio administrativo se mantienen más o menos estables respecto a los resultados obtenidos en los *Informes CIJA 2020 y 2021*, en los que se obtuvieron cotas ciertamente altas, concretamente del 74,5 % y 88,4 % respectivamente. Este año dicho porcentaje se ha incrementado hasta el 90,3 % separándose de los datos obtenidos el pasado año (61,5 %). También se ha incrementado este año el porcentaje de impugnación judicial directa de supuestos de inactividad material de la administración, alcanzándose el 90,9 % frente al 71,4 % del año anterior y 50 % del *Informe CIJA 2020*. Sin embargo, la impugnación judicial sin interponer previamente recursos de carácter



administrativo en los casos de disposiciones de carácter general y vía de hecho, que el año pasado fue del 100 %, se sitúa este año en el 89,5 % y 93,3 % respectivamente.

**Figura 26. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de acto impugnado (2022) [en porcentaje]**



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

### III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales

#### 1. Objeto de impugnación

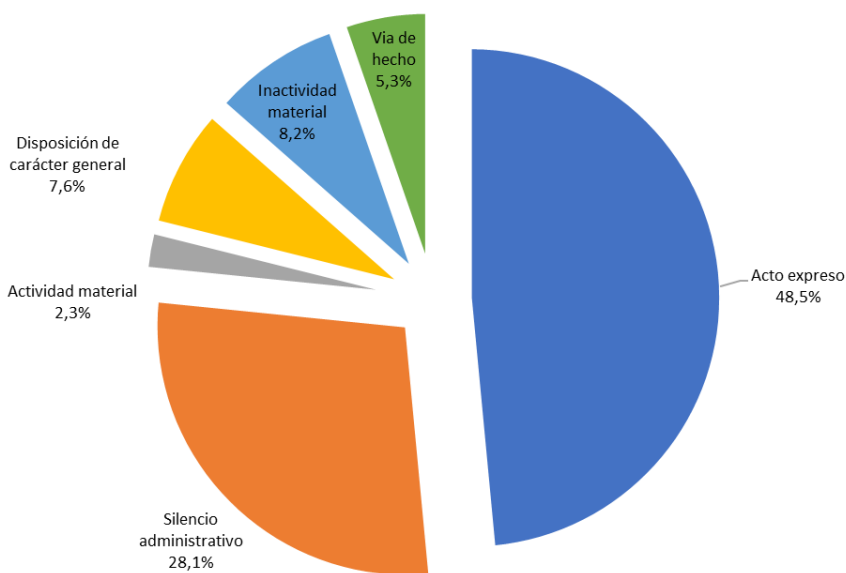
##### 1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado

Como se pone de manifiesto en la Figura 25, el acto administrativo que da origen a los pleitos de derechos fundamentales lo constituyen en su mayoría actos expresos (48,5 %). Si bien este porcentaje ha descendido notablemente respecto de los dos años anteriores (que se situó en el 61,6 % en el *Informe CIJA 2022* y en el 62,6 % en el *Informe CIJA 2021*), dicho tipo de acto es, con notoria diferencia, el que resulta objeto del proceso instando a través de los arts. 114 y ss. LICA en un mayor número de casos. Los datos de este año se asemejan a los obtenidos en los años 2019 y 2020, ya que en este último el porcentaje de actos expresos fue del 52,2 % y el correspondiente a 2019 no alcanzaba siquiera el 50 %.

El porcentaje de impugnación de supuestos de silencio administrativo se ha incrementado notablemente este año respecto del anterior, situándonos de nuevo en la tendencia observada en los informes de 2020 y 2021. En efecto, en dichos informes se constató un notable incremento de pleitos en los que el acto impugnado lo constituían supuestos de silencio administrativo (25,3 % en el *Informe CIJA 2021* y 26,6 % en el *Informe*

*CIIA 2020*); sin embargo, en el *Informe CIIA 2022* el porcentaje descendió hasta situarse en el 15,81 %. Este año, el porcentaje de supuestos de silencio administrativo que es objeto de impugnación vuelve a crecer hasta el 28,1 %, lo que pondría de relieve que los datos tan bajos obtenido en el año anterior eran consecuencia de una situación meramente coyuntural y no un cambio de la tendencia observada desde el año 2020, en el que los supuestos de silencio administrativo constituían aproximadamente  $\frac{1}{4}$  de todas las impugnaciones. Como ya se ha puesto de relieve en otros Informes, el hecho de que en los últimos años exista un porcentaje significativo de recursos contra actos presuntos interpuestos al amparo de los artículos 114 y ss. LCA –cuando en Informes anteriores a 2018 era del 0 %–, puede deberse a la nueva redacción de los artículos 121 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la doctrina del TC de los últimos años referida al no sometimiento a plazo de la impugnación judicial de este tipo de actuación administrativa.

**Figura 27. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2022) [en porcentaje]**



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

Por lo que respecta a las disposiciones de carácter general, el dato es, como en otros años, ciertamente fluctuante: los datos examinados este año sitúan el porcentaje de impugnaciones de disposiciones de carácter general en el 7,6 % (frente al 9,88 % del pasado año, al 2,3 % del *Informe CIIA 2021*, al 7,4 % del *Informe CIIA 2020* y al 34,9 % del *Informe CIIA 2019*). La actividad material de la Administración, que alcanza el 2,3 % es igual a la del año anterior y muy similar a la del *Informe CIIA 2021* (que fue del 2,6 %), confirmándose la tendencia a la baja observada en 2019, alejándose del exponencial incremento hasta el 8,9 % obtenido en el año 2020. Asimismo, los supuestos de inactividad material y vía de hecho

suponen respectivamente el 8,2 % (frente al 6,72 % del año anterior) y el 5,3 % (frente al 3,95 % del 2021) de las impugnaciones.

De igual modo que en Informes anteriores, es posible aportar algunos datos que se obtienen a partir de cruzar información relacionada con el tipo de acto impugnado y el sector del ordenamiento jurídico afectado. Los sectores con las cotas más elevadas de silencio administrativo que son objeto de impugnación judicial son los siguientes: responsabilidad patrimonial (75 % frente al 66,7 % en el *Informe CIJA 2022* y al 71 % en el *Informe CIJA 2021*), función pública (69,5%; 57,1 % en el *Informe CIJA 2022*), contaminación acústica (62,5 %; 30,8 % en el *Informe CIJA 2022*), actividad sindical (20 %; 30,8 % en el *Informe CIJA 2022*) y educación (28,6 %). Las conclusiones que cabe extraer de los datos anteriores es que, en efecto, son los mismos sectores los responsables de que, año tras año, se obtengan cotas elevadas de impugnación de supuestos de silencio administrativo. Hay que advertir que los supuestos de silencio administrativo en el sector de acceso a la función pública se han reducido progresivamente en los últimos dos años (del 40,3 % en año 2021 al 10 % en el *Informe CIJA 2022* y a un 7,4 % este año).

Por lo que se refiere a los supuestos de inactividad material, por tercer año consecutivo vuelven a tener porcentajes relevantes los sectores de contaminación acústica (37,5 %; 28,6 % en el *Informe CIJA 2022* y 33 % en el *Informe CIJA 2021*), participación política (25,8 %; 18,2 %, en el *Informe CIJA 2022*) y educación (19 %; 15,4 % en el *Informe CIJA 2022*). En el caso de impugnación de supuestos de actividad material de la administración, el único sector que por tercer año consecutivo tiene tasas elevadas es extranjería (33 % este año, 22 % en el *Informe CIJA 2022* y 21,4 % del *Informe CIJA 2021*) y tributos (11 % frente al 14,3 % del año anterior). Este año y como novedad respecto de los anteriores Informes, el 9,5 % de los pleitos referidos al sector de educación lo constituyen supuestos de actividad material de la administración. Al igual que en los dos últimos años, las disposiciones de carácter general más impugnadas tienen por objeto las medidas adoptadas por las distintas administraciones públicas como consecuencia de la pandemia, suponiendo además dichas disposiciones el 35,3 % de todas las impugnaciones que han tenido por objeto las medidas adoptadas para contener el COVID-19.

Por último, tal y como se hizo constar en el anterior Informe, aportamos datos a partir de cruzar información relacionada con el tipo de acto impugnado y la Administración responsable que, como se verá, son prácticamente coincidentes con los obtenidos en el *Informe CIJA 2022*. Los actos emanados de la Administración General del Estado e impugnados a través de esta vía son, sobre todo, actos expresos (71,6 %, frente al 75,3 % del año anterior).

En el caso de los actos emanados de las comunidades autónomas, las cosas cambian sustancialmente: los actos expresos impugnados constituyen el 43,8 % (frente al 49,5 % del año anterior) y el silencio negativo alcanza cotas importantes (33,6 % frente al 27,5 % del

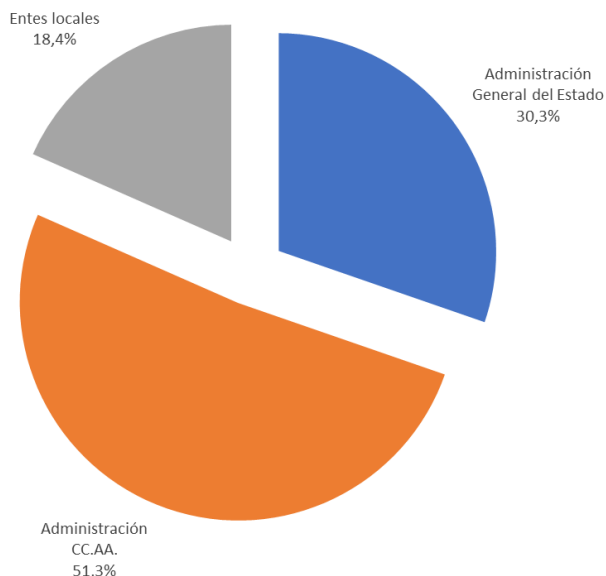
año anterior), aunque ciertamente más reducidas que en el *Informe CIJA 2021* que alcanzaron el 44 %. Téngase en cuenta, como ya se apuntó en otras ediciones de este Informe, que es esta la Administración pública que tiene un mayor número de asuntos referido al sector de función pública, en el que las cotas de silencio son también elevadas. Por segundo año consecutivo, hay que subrayar que de las impugnaciones procedentes de las comunidades autónomas un porcentaje importante son disposiciones de carácter general (13,9 % frente al 16,5 % del año anterior) y que, de estas, las más impugnadas vienen referidas a medidas adoptadas por los poderes públicos para contener la pandemia. El porcentaje de litigación que suponen las disposiciones de carácter general en el caso del Estado es francamente residual, alcanzando este año el 1,2 %.

Los actos emanados de la Administración local e impugnados a través de esta vía son en su mayoría, igual que en el caso de la Administración General del Estado, actos expresos (58,3 % frente al 66,7 % del año anterior). Asimismo, los supuestos de silencio administrativo e inactividad material alcanzan el 16,7% (frente al 6,7 % del año anterior) y el 10,4 % (frente al 15,6 % del año anterior) respectivamente.

## *1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable*

Por lo que respecta a la Administración responsable, ya pusimos de relieve en informes anteriores que, salvo en el *Informe CIJA 2020*, se observó un cambio importante de tendencia a partir de 2019, año en el que, por primera vez, la Administración más demandada fue la autonómica frente a la estatal. En efecto, en los Informes CIJA correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018 se verificó que la Administración más demandada fue la estatal. A diferencia de los resultados obtenidos en el *Informe CIJA 2019*, en el correspondiente al 2020 la Administración más demandada volvió a ser la estatal, invirtiéndose de nuevo la tendencia apreciada en los *Informes CIJA 2021 y 2022*, en los que las administraciones autonómicas resultaron demandadas, respectivamente, en el 48,4 % y 43,3 % de los casos, aproximándose al porcentaje alcanzado en el *Informe CIJA 2019* (51,7 %). Los datos de este año parecen confirmar que lo acaecido en el *Informe CIJA 2019* no fue realmente una excepción ya que vuelven a ser de nuevo las administraciones autonómicas las más demandadas, alcanzando el 51,3 %, frente al 30,3 % correspondiente a la Administración estatal. Por lo que respecta a los entes locales, resultaron demandados en un 18,4 % (el 17,93 en el *Informe CIJA 2022* y 17,2 % en el *Informe CIJA 2021* y muy lejos del 31,6 % del *Informe CIJA 2020*), por lo que parece consolidarse la bajada espectacular de los actos impugnados a través de esta vía procedentes de la Administración local. Por el contrario, la Administración autonómica incrementa de forma considerable el porcentaje como administración demandada, situándose a la cabeza con más de la mitad de los casos.

**Figura 28. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2022) [en porcentaje]**



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

Se aportan en las líneas siguientes algunos datos que ponen en relación los derechos fundamentales invocados como infringidos con la Administración a la que se imputa su lesión. Como ha sucedido en años anteriores, los datos que se obtienen de cruzar ambas variables son muy volubles en los diversos informes. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, los derechos cuya lesión se imputa con más frecuencia que al resto de las administraciones son, por este orden, los derechos al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) y de asociación (art. 22 CE), cuya lesión se imputa al Estado central en un 100 % de los casos; los derechos del artículo 24.2 CE, cuya lesión se imputa al Estado central en el 72,4 % (frente al 27,6 % en el caso de las administraciones autonómicas y el 6,9 % en el de los entes locales); el derecho a la libertad de expresión, cuya lesión se imputa al Estado en un 69,2 % (frente al 30,8 % de las administraciones autonómicas el 7,7 % de la administración local), el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) cuya infracción se imputa al Estado el 55,6 % de los casos (frente al 31,1 % a las CC. AA. y el 17,8 % a los entes locales) y el principio de legalidad sancionadora con un 50 % (frente al 28,6 % de las administraciones autonómicas y 21,4 % de los entes locales).

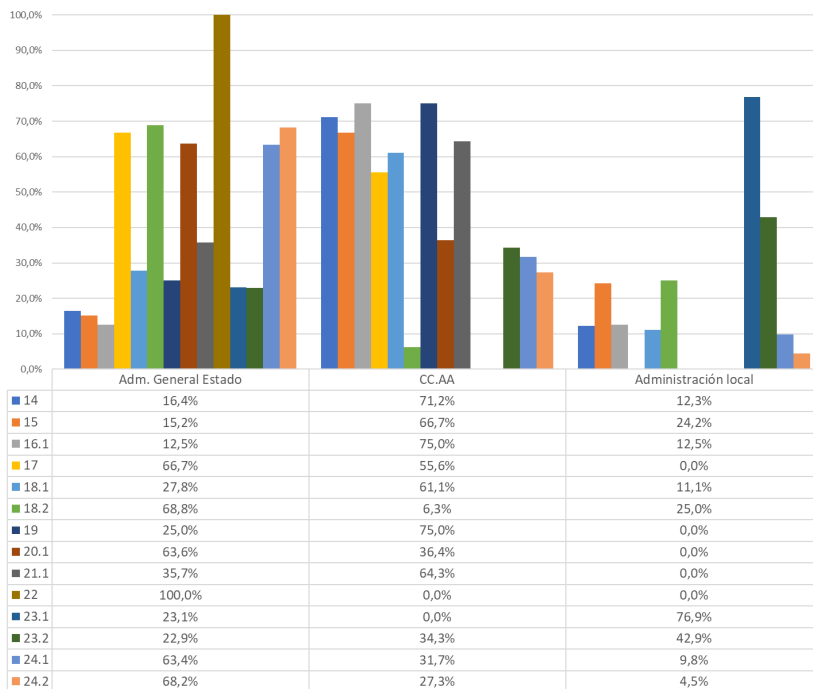
Por lo que respecta a las comunidades autónomas, los derechos cuya lesión se imputa a las administraciones autonómicas en un mayor porcentaje respecto al resto de las administraciones son, por este orden, los derechos a elegir residencia y circular libremente por el territorio nacional garantizados en el art. 19 CE (78,9 %), el derecho a la educación

(art. 27.1 CE) con el 78,6 %, el derecho a la libertad ideológica y religiosa (78,6 %) y el principio de igualdad y la prohibición de discriminación (75,2 %).

Asimismo, por lo que respecta a los entes locales hay novedades respecto a Informes anteriores en los que el derecho cuya lesión se imputaba por los recurrentes en mayor medida a estas administraciones era el garantizado en el art. 23.2 CE. Este año, sin embargo, la administración a la que se le han imputado más lesiones del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos ha sido la autonómica, que ha resultado demanda en un 49,1 % de los casos, frente al 32,7 % en el caso de la administración local. Este año han sido los pleitos en los que se impetraba la tutela de los derechos del art. 23.1 CE el que con más frecuencia se ha imputado su lesión a los entes locales con un porcentaje del 81,3 %. Hay que subrayar también que las lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva que se imputan a los entes locales siguen cotas parecidas a los obtenidos en el *Informe CIJA 2022* (este año del 17,8 % frente al 17 % del año anterior), muy lejos del 60,3 % en el *Informe CIJA 2021*.

En la Figura 29 se muestra en porcentaje la Administración a la que se imputa la vulneración de cada uno de los derechos fundamentales.

**Figura 29. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2022) [en porcentaje]**



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

### 1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía

Este año se han producido novedades importantes en relación con los derechos fundamentales más invocados en esta vía. Salvo en el *Informe CIJA 2019*, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) ha sido el más invocado como vulnerado en los procesos de tutela de derechos fundamentales tramitados a través del cauce especial de protección de derechos fundamentales. En efecto, en el *Informe CIJA 2019* la lesión de dicho derecho se alegó tan solo en el 18,1 % de los casos, frente, por ejemplo, al 38,3 % del *Informe CIJA 2022*. De los datos obtenidos este año cabe derivar: i) que el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión no ha sido el más invocado como vulnerado por la Administración –como se verá a continuación–, ya que le preceden los previstos en los arts. 14 y 23.2 CE; ii) que el porcentaje de invocación como derecho lesionado, que alcanza el 17,6 %, es el más bajo desde que se elabora este Informe.

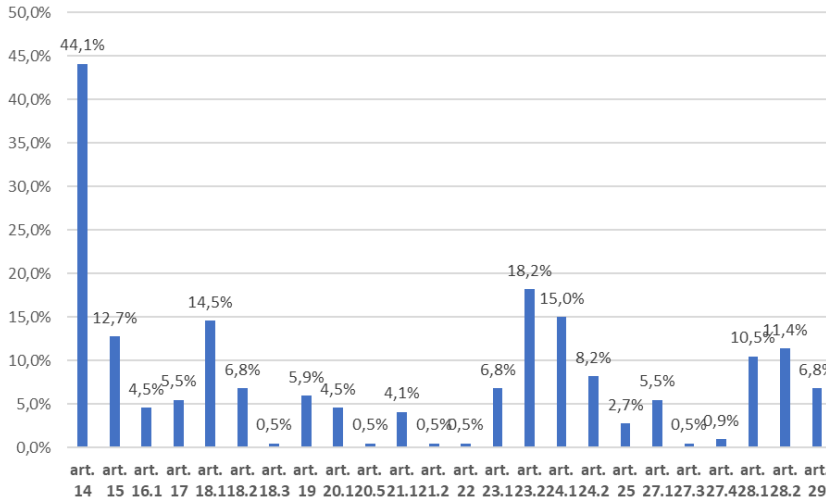
El derecho fundamental cuya tutela se ha instado por los recurrentes con más frecuencia ha sido el garantizado en el art. 14 CE, que se ha invocado como vulnerado en el 43,8 % de los casos, frente al 32,7 % en el *Informe CIJA 2022* y en el 6,1 % en el *Informe CIJA 2021*. La frecuencia en la invocación como infringidos del resto de los derechos fundamentales es la siguiente: el derecho garantizado en el artículo 23.2 CE, que se invoca en el 19,9 % de los casos, los derechos garantizados en el art. 24.1 CE (18,1 %). Si comparamos estos datos con los del año anterior, puede observarse que son coincidentes los tres derechos más invocados (arts. 24.1, 14 y 23.2 CE), aunque ha variado de forma significativa la frecuencia de solicitud de su tutela judicial.

Interesa subrayar que este año se han producido solicitudes de tutela judicial en porcentajes inusualmente elevados en relación con los derechos reconocidos en los arts. 18.1 y 15 CE, que han sido invocados en el 15,3 % y 12,8 % de los casos respectivamente. Estos derechos fundamentales no han sido prácticamente objeto de invocación hasta los Informes CIJA correspondientes a los años 2021 y 2022, siendo el porcentaje de invocación más elevado el correspondiente a este año. Acaso tal incremento se deba a la proliferación de pleitos referidos a las medidas adoptadas por los poderes públicos para frenar la expansión del COVID-19. Por otro lado, hay que subrayar que la protección de determinados derechos que otros años han dado lugar a un buen número de litigios, este año han visto reducida su invocación. Se trata, entre otros, del principio de legalidad en materia sancionadora que se ha invocado este año en un 5 % frente al 12,6 % del año anterior. Y, por lo que respecta a la protección de los derechos del art. 28 CE, libre sindicación y huelga, los porcentajes de invocación este año son prácticamente idénticos a los del ejercicio anterior.

Se consigna en la Figura 30 la frecuencia de los derechos fundamentales invocados teniendo en cuenta el modo en que se formulan en cada uno de los preceptos

constitucionales, pero a partir también, en la mayoría de los casos, de las distintas vertientes o manifestaciones que reconoce cada uno de ellos.

**Figura 30. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2022) [en porcentaje]**



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

Si se ponen en conexión los derechos invocados como infringidos por los recurrentes con los derechos cuya lesión fue realmente examinada por los órganos judiciales, se obtienen resultados interesantes en torno al porcentaje de invocaciones que se consideraron tan superfluas o irrelevantes por los juzgadores que ni tan siquiera entraron a conocer de ellas en las sentencias. Curiosamente, en los últimos años se ha producido un efecto inverso del que generalmente se venía dando cuenta consistente en que, respecto de un buen número de derechos, los órganos judiciales examinaban su posible vulneración en un porcentaje mayor que en el que fueron invocados. Así, en el *Informe CIIA 2021* los derechos a la vida y a la integridad física, aunque solo fueron invocados en el 3,6 % de los supuestos, fueron objeto de consideración y ponderación por parte de los órganos judiciales en el 6,3 % de las sentencias examinadas. Se adujo en el Informe para explicar tal tendencia que acaso este dato se explicara debido a la impugnación de actos limitativos de otros derechos fundamentales distintos al art. 15 CE y que, sin embargo, fueron traídos a colación por los defensores de la Administración en el proceso judicial, lo que llevó consigo que los órganos judiciales los tomaran en consideración en la sentencia. O, dicho de otro modo, estos casos ponen de relieve que buena parte de los supuestos que explican esta descompensación entre la frecuencia en la invocación por los recurrentes y su toma en consideración por el órgano judicial venían referidos a pleitos en los que la limitación del derecho fundamental cuya tutela se interesaba venía justificada por la necesidad de salvaguardar el derecho a la vida y a la integridad física. Dichos pleitos constituían en realidad supuestos de colisión entre derechos fundamentales. Estos datos que arrojaban los últimos Informes eran frontalmente



contrarios a los obtenidos en los primeros Informes CIJA en los que, en relación con algunos derechos fundamentales, particularmente los del art. 24.1 CE pero no solo, el porcentaje de invocación por los recurrentes era sensiblemente mayor que el de su examen por parte del órgano judicial, hecho este que ponía de relieve el carácter bien inconsistente o meramente retórico, bien redundante con el ámbito protegido por algunos derechos fundamentales.

Este año los porcentajes de invocación por los recurrentes y de su examen por parte de los órganos judiciales son prácticamente coincidente en casi todos los derechos fundamentales, observándose únicamente variaciones de tan escasa entidad que no resultan relevantes. Los únicos derechos fundamentales que en este año muestran diferencias entre la frecuencia de su invocación como vulnerados y su examen efectivo por parte de los órganos judiciales son: i) igualdad y prohibición de discriminación, que se invoca en un 43,8 %, examinándose judicialmente su hipotética vulneración en un 41,2 %. Como ya se ha puesto de relieve en otros informes, seguramente el carácter relacional de dicho derecho es el responsable de dicho desajuste; ii) los derechos del art. 24.2 CE, que se invocan en un 10,3 % y se analizan en un 8,4 %. Como puede observarse en Informes anteriores, dicho desajuste no es una excepción, pues se ha subrayado ya su existencia en otras ocasiones, al contrario por cierto de lo que sucede con los derechos del art. 24.1 CE; iii) el derecho de huelga, que se invoca en un 5,3 % y se analiza en un 3,4 %; iv) y los derechos del art. 18.1 CE (honor, intimidad y propia imagen) que se invocan en un 15,3 % y se analizan en un 14,5 %.

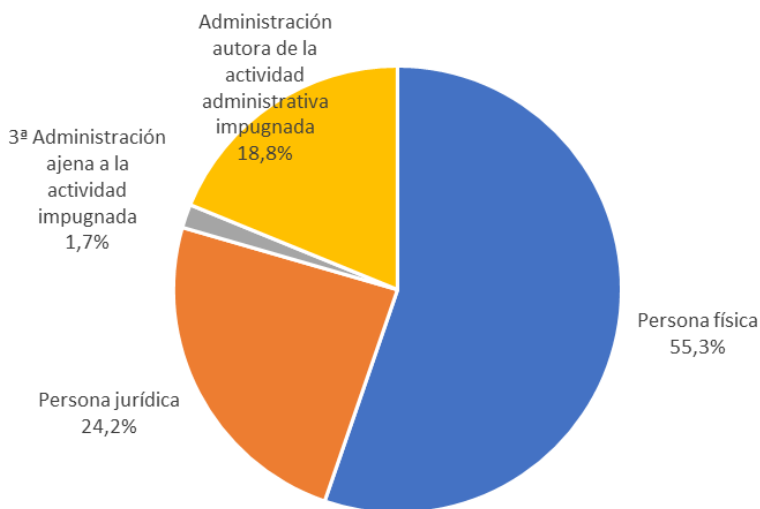
## **2. Tipo de recurrente**

### *2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia*

El análisis del tipo de recurrente en los procedimientos tramitados al amparo de los artículos 114 y ss. LJCA permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción presta tutela. Los datos que respecto de esta variable se exponen en primer término son los agregados, esto es, aquellos en los que se toma en consideración la interposición de cualquier recurso judicial (incluidos el de apelación y casación). Los datos examinados en el estudio de este año arrojan algunas novedades en relación con los informes anteriores. En el Informe del pasado año, los recurrentes personas físicas –que tradicionalmente han sido los litigantes más frecuentes en esta vía– constituyeron el 61,4 % de todos los recursos interpuestos, porcentaje, que, comparado con el del *Informe CIJA 2021* –del 74,9 %–, disminuyó sensiblemente. Este año, los recurrentes que son personas físicas siguen disminuyendo porcentualmente, alcanzando el 55,3 %, la cifra más baja desde que se realizan Informes CIJA. Por lo que se refiere a las personas jurídico-privadas, el dato agregado de este año pone de relieve que el 24,2 % de los recursos fueron interpuestos por estas, frente al 28,1 % del año anterior y frente al 15,8 % en el *Informe CIJA 2021*. Asimismo, el 1,7 % fueron interpuestos por una Administración ajena a la autora del acto impugnado (frente al 1,1 % del año anterior) y el 18,8 % la Administración autora de la actuación administrativa impugnada (frente al 9,5 % del año anterior). Como puede observarse la importante caída

porcentual de los recurrentes que son personas físicas no se debe únicamente al aumento de los recurrentes que son personas jurídico-privadas, sino también a que las Administraciones Públicas autoras del acto impugnado han recurrido con más frecuencia la sentencia dictada en primera instancia o en casación. Habrá que estar atentos con el fin de determinar si estamos ante un cambio de tendencia o, por el contrario, se trata de una disminución de carácter temporal.

**Figura 31. Tipo de recurrente. Dato agregado (2022)** [en porcentaje]



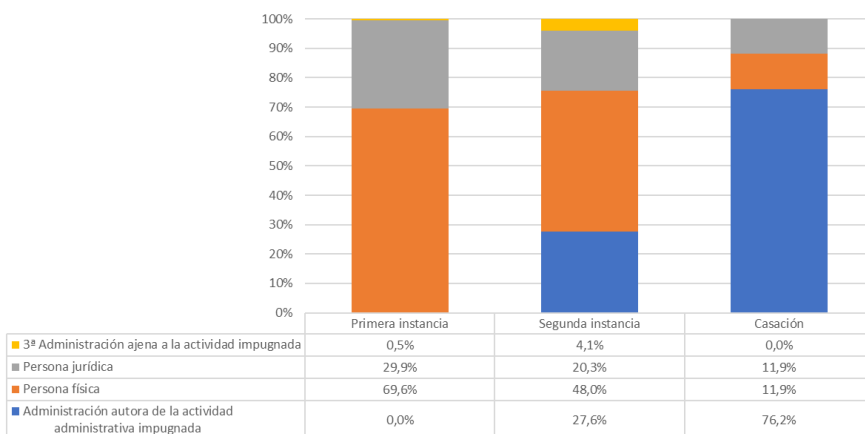
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

En el caso de la primera instancia, la Figura 32 muestra que los recurrentes que son personas físicas superan claramente a los que son personas jurídico-privadas, ya que los primeros alcanzan el 69,6 % (frente al 67,1 % del año anterior) y los segundos el 29,9 % (frente al 32,9 % del año anterior). Haciendo una comparativa con años anteriores, y aunque se observe un ligero repunte de los litigantes que son personas físicas respecto al *Informe CIJA 2022*, este año se obtiene un porcentaje sensiblemente más bajo de litigantes personas físicas con respecto a los *Informes CIJA 2019, 2020 y 2021* (83,3 %, 74,8 % y 81,2 % respectivamente). De las 184 sentencias recaídas en primera instancia, tan solo en un caso una Administración pública ha impulsado el proceso judicial contra la actuación administrativa adoptada por otra administración. Como ya se ha puesto de relieve en otros informes, este raquítico resultado se debe a que los poderes públicos no son, por lo general, titulares de derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la naturaleza de tal categoría jurídica, ha considerado que solo son titulares tan solo de algunas de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva.

Los resultados del análisis del tipo de recurrente y la interposición del recurso de apelación frente a la resolución judicial recaída en la primera instancia arrojan resultados similares, con alguna excepción, a los ya consignados respecto de la primera instancia: las

personas físicas recurren en apelación más que las personas jurídicas. De todos los recursos de apelación analizados, el 48,0 % fueron interpuestos por personas físicas (frente al 58,1 % del año anterior) y el 20,3 % por personas jurídicas (frente al 22,9 % del año anterior). Asimismo, el 27,6 % corresponde a recursos de apelación interpuestos por la Administración autora del acto administrativo impugnado frente al 24,8 % del año anterior y al 17,4 % del *Informe CIJA 2021*. Por lo que se refiere a los recursos de apelación interpuestos por una tercera administración ajena a la actividad impugnada, el porcentaje es del 4,1 %. Sin duda, el dato más llamativo y que se separa de la tendencia observada hasta ahora, es que la Administración autora del acto administrativo interpone con más frecuencia (casi del doble respecto al *Informe CIJA 2021*) recursos de apelación frente a las sentencias dictadas en primera instancia que le son adversas.

**Figura 32. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2022)** [en porcentaje]



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

Por lo que se refiere al recurso de casación, también se producen variaciones importantes en el análisis del binomio tipo de recurrente por instancia. De las 42 sentencias analizadas este año, en 5 de ellas el recurso fue interpuesto por personas físicas (11,9 %), 5 por personas jurídico-privadas (11,9 %) y 32 por la Administración autora del acto impugnado (76,2 %). Desde luego es inusual, respecto a lo acontecido a otros años, que se hayan dictado tantas sentencias en casación, pero es aún más infrecuente que sea la administración autora del acto impugnado la recurrente en esta vía. Buena parte de las sentencias dictadas en casación por el Tribunal Supremo en el período estudiado resuelven los recursos de casación interpuestos por la administración autonómica de Castilla-La Mancha contra las sentencias parcialmente estimatorias resolutorias de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra resoluciones administrativas y una disposición de carácter general [Decreto 62/2007, de 22 de mayo, que regula el sistema de carrera profesional del personal estatutario sanitario de formación profesional, y del personal estatutario de gestión y servicios, del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha] y que desde el *Informe CIJA 2019* ha

dado lugar a número importante de sentencias tanto por parte de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, como de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Sin duda, es este dato el que explica no solo el incremento exponencial del número de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en casación, sino también el alto porcentaje de recursos de casación interpuestos por la administración autora del acto administrativo impugnado.

## 2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia

Se examina a continuación el tipo de recurrente en relación con los derechos invocados como infringidos a través del proceso de tutela de derechos fundamentales o del sector del ordenamiento jurídico en el que se solicita la demanda de tutela. Mientras que respecto a algunos de estos no existe una diferencia porcentual significativa en relación con su invocación por los recurrentes, respecto de otros sí predomina con claridad su invocación a partir del tipo de recurrente. Evidentemente tal es el caso los derechos cuya titularidad solo corresponde a las personas físicas y en los que no es preciso detenerse.

Los datos obtenidos este año confirman tendencias que ya se habían puesto de manifiesto en años anteriores. La protección de los derechos a la libre sindicación y huelga, y de manera especial este último, es impetrada con carácter general por personas jurídico-privadas. En efecto, de los 27 pleitos en los que se ha instado la tutela del derecho garantizado en el art. 28.2 CE, solo uno de ellos fue promovido por una persona física (3,7 %). En el caso de la tutela del derecho a la libertad sindical (28.1 CE) la frecuencia con la que las personas jurídicas instan la tutela de dicho derecho frente a las jurídicas alcanza el 57,7 %. Por lo que se refiere a la solicitud de tutela judicial del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), los datos obtenidos el pasado año son idénticos a los obtenidos: solo las personas jurídico-privadas han impetrado la protección de dicho derecho. Sin embargo, a diferencia del *Informe CIJA 2022*, en el que la protección de los derechos a elegir libremente residencia y a circular por el territorio nacional solo fue instada por personas jurídico-privadas, este año, han sido las personas físicas las que de forma mayoritaria han demandado a la administración. Por lo que se refiere a los derechos del art. 27 CE este año, salvo en el caso del art. 27.3 CE, solo han sido las personas físicas las que han instado su defensa jurídica a través de este cauce especial, siguiendo la tendencia constatada los *Informes CIJA 2019, 2020 y 2021*.

El resto de los derechos fundamentales que han sido objeto de tutela han sido invocados muy mayoritariamente por personas físicas y en términos muy parecidos a los obtenidos en ejercicios anteriores.

Como novedad, este año tiene interés traer a colación algunos datos que se obtienen de cruzar las variables de tipo de recurrente –en cualquier instancia– y sector del ordenamiento analizado. En relación con las 51 sentencias que se han dictado en recursos interpuestos contra las actuaciones y disposiciones de carácter general emanadas de las

distintas administraciones públicas para tratar de contener la expansión del COVID-19, un 68,6 % (35) fueron promovidas por personas físicas, un 37,3 % por personas jurídico-privadas (19), un 2 % (1) por una tercera administración y un 2 % (1) por la Administración autora del acto impugnado. En función pública, uno de los sectores que más litigación genera, el 62,1 % de los recursos se promovieron por particulares, el 5,3 % por personas jurídico-privadas, el 1,1 % por una tercera administración (ajena a la autora del acto impugnado) y un 34,7 % por la administración autora del acto impugnado, siendo este último uno de los porcentajes más altos obtenidos en relación con el resto de los sectores del ordenamiento jurídico analizados en el Informe. También son llamativos los datos que se derivan de cruzar las variables de tipo de recurrente –en cualquier instancia– y participación política. El 58,1 % de los recursos interpuestos lo fueron por personas físicas, el 12,9 % por personas jurídico-privadas, el 3,2 % por una tercera administración y el 32,3% por la administración autora del acto impugnado.

### **3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones *a limine* y el trámite del art. 117.2 LJCA**

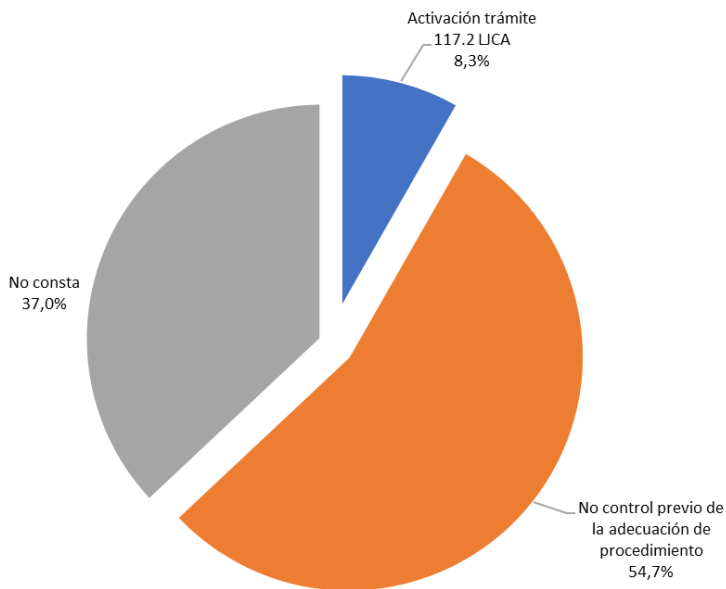
Como ya se ha puesto de relieve en Informes anteriores, con el fin de evitar los abusos a los que dio lugar la utilización de esta vía durante la vigencia de la Ley 62/1978, el artículo 117.2 LJCA prevé la posibilidad de convocar a las partes en el inicio del proceso a una comparecencia para resolver acerca de la posible inadmisión del recurso por inadecuación de procedimiento y así evitar que pleitos referidos a cuestiones de legalidad ordinaria se tramiten a través de este proceso especial y obtengan una sentencia que se limite a declarar la inadmisión. Con carácter previo al análisis de esta cuestión hay que indicar que, a través de este trámite también se puedan alegar cualesquiera otras causas de inadmisión de la demanda.

Dos son las cuestiones que serán objeto de análisis en este epígrafe. Por un lado, la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA, por otro, determinar el índice de inadmisiones que se producen en los procesos que se sustancian a través de este cauce procesal. Por lo que se refiere a esta segunda cuestión, los datos obtenidos confirman los resultados obtenidos el año pasado. Si bien los índices de inadmisión en los *Informes CIJA 2016 y 2017* fueron del 17,7 % y del 28,6 % respectivamente, en los *Informes CIJA 2018, 2019, 2020 y 2021* se situaron en el 1,6 %, en menos del 1 %, en el 2,6 %, en el 7,1 % y en el 5,6 % respectivamente. Los datos de este año vuelven a situar los índices de inadmisión en cotas bajas, aunque un poco más altas que las últimas a las que se ha hecho referencia, ya que se sitúa en el 6 %. Se vuelve a corroborar, en consecuencia, que no se produce un abuso en la utilización de este cauce procesal para ventilar cuestiones de mera legalidad ordinaria que no deberían gozar de las notas de preferencia y sumariedad que caracterizan a este cauce procesal.

Las materias que en este año tienen los índices más altos de inadmisibilidad son coincidentes con las señaladas en el *Informe CIJA 2022*: i) extranjería (de todas las demandas interpuestas se han inadmitido el 33 %, exactamente igual que el pasado año); ii) las medidas adoptadas para frenar la expansión del COVID-19 (con una tasa de inadmisión del 14,8 %, idéntica a la del pasado año).

Las causas que llevaron a los órganos judiciales a no entrar en el fondo del asunto han sido en este año: 26,6 % por inadecuación del procedimiento elegido; 26,6 % por extemporaneidad, y el 46,6 % restante, por otras causas.

**Figura 33. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2022) [en porcentaje]**



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

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones apuntadas al inicio de este epígrafe, esto es, a la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA por existir dudas en relación con la adecuación del procedimiento elegido, los datos que arroja el informe de este año permiten confirmar el cambio de tendencia iniciado en 2020. En efecto, aunque en el *Informe CIJA 2018* se activó el citado trámite en el 37,5 % de los casos –superando el 34,3 % del año anterior (*Informe CIJA 2017*) –, en el *Informe CIJA 2020* disminuyó de forma exponencial alcanzando tan solo un 2,9 % de los supuestos examinados, en el año 2021 bajó hasta el 1,2 % y el pasado año se situó en el 2,9 %. Este año, aunque el porcentaje se incrementa hasta el 8,3 %, está muy alejado de los resultados obtenidos en 2017. Hay que apuntar, no obstante, que, como viene siendo habitual, una buena parte de las sentencias analizadas no contienen datos que permitan

conocer con certeza si se abrió o no dicho trámite. En efecto, de las 327 sentencias analizadas, en 121 de ellas no pudo constatarse tal extremo.

Lo que sí se puede seguir constatando en el Informe de este año es que la apertura de este trámite no significa en modo alguno que el recurso contencioso-administrativo vaya a ser desestimado en un porcentaje mayor de supuestos que en los que no se controla *ab initio* la adecuación del procedimiento elegido, tal y como se ha venido subrayando en Informes anteriores. O, expresado en otros términos, las sospechas iniciales del juzgador acerca de la adecuación del cauce elegido por plantear cuestiones de mera legalidad ordinaria en lugar de problemas iusfundamentales referidos a la tutela de los derechos fundamentales, no implican que la demanda esté abocada a la desestimación con más frecuencia que si dicho trámite no es activado. Estos datos permiten poner de manifiesto los problemas que existen para deslindar las cuestiones de legalidad ordinaria de las constitucionales. Téngase en cuenta, además, que algunos de los derechos cuya tutela más se interesa a través de este cauce son derechos de configuración legal, en los que la dificultad para trazar una línea entre las cuestiones de legalidad y constitucionalidad se difumina aún más que en el resto de los casos.

Sí hay novedades respecto a los resultados obtenidos en otros Informes de cruzar las variables duración del procedimiento y apertura del trámite del art. 117 LJCA. En los *Informes CIJA 2021 y 2022* se constató que la apertura del trámite del art. 117 LJCA sí aumenta (además sustancialmente) la duración del proceso. Este año, sin embargo, los datos obtenidos nos permiten afirmar que no es posible confirmar dicha conclusión. Habrá que prestar atención en sucesivos Informes a esta variable.

#### **4. Adopción de medidas cautelares**

Salvo en el *Informe CIJA 2020*, en el que se solicitaron medidas cautelares en un número de casos más elevado de lo habitual, se ha constatado que es ciertamente excepcional la solicitud de justicia cautelar. Así, en el *Informe CIJA 2022* se constató que solo en 4 litigios se solicitaron medidas cautelares, accediéndose a su adopción por el órgano judicial en dos supuestos. Este año, de los 327 analizados, se solicitó la adopción de medidas cautelares en 16 de ellos (4,9 %), siendo acordadas por el órgano judicial en 8 casos (50 %)

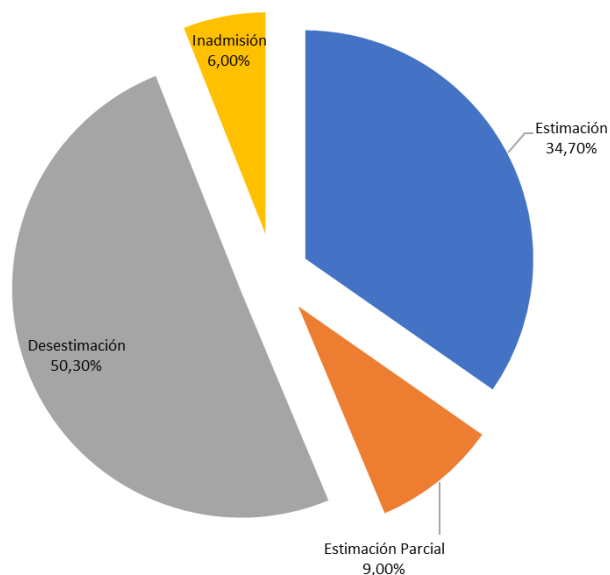
Como en años anteriores, son las personas físicas las que en mayor medida solicitan justicia cautelar. Los sectores en los que estas se adoptaron por el órgano judicial fueron los siguientes: medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia (2 supuestos), acceso a la función pública (2 supuestos), extranjería (1 caso), función pública (1 caso), colegios profesionales (1) y huelga (1). Al contrario de lo sucedido en otros Informes, en los que los órganos judiciales habían sido proclives a adoptar medidas cautelares en materia de educación, este año no se han concedido en ninguno de los dos casos en que se ha solicitado.

En los *Informes CIJA 2018, 2019, 2021 y 2022* sí se advirtió (y así se puso de relieve) que la adopción de medidas cautelares parecía funcionar como un criterio de aceleración del proceso judicial ya que se constató que todos los casos en los que se adoptaron, los procesos judiciales se resolvieron en menos de un año. Aunque no fue esta la conclusión del *Informe CIJA 2020*, los datos de este año están en sintonía con lo allí expuesto.

## 5. Sentido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas hasta ahora, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten analizar el nivel de funcionamiento de la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón, se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante, antes de entrar de lleno en estas cuestiones se adjuntan en la Figura 34 los datos agregados referidos al sentido del fallo en los procesos que se tramitan a través de esta vía. Como puede observarse, los datos que arroja el Informe son similares a los obtenidos en los *Informes CIJA 2019, 2020, 2021 y 2022*. En efecto, si en los *Informes CIJA 2019, 2020, 2021 y 2022* las estimaciones, ya fueran estas totales o parciales, alcanzaron el 42,4 %, 39,3 %, 40 % y 40,85 % respectivamente, este año suponen el 43,70 % (34,7 % íntegra y 9 % parcial). El alto nivel de estimaciones sigue siendo una constante en este sector, cuya tasa se ve levemente incrementada este año.

**Figura 34. Sentido del fallo. Datos agregados (2022)** [en porcentaje]



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

En el caso de las personas físicas, estas vieron estimadas sus pretensiones de forma total en el 32,3 % y solo parcialmente en el 11,5 %. En el caso de las personas jurídicas, estas



obtuvieron una sentencia totalmente estimatoria en el 24,7 % de los casos, mientras que la estimación parcial se situó en el 7,1 %. Por lo que respecta a las inadmisiones, se producen en el caso de las personas físicas en el 7,8 % de los casos, cifra esta similar a las inadmisiones de las personas jurídicas, que este año alcanzan el 8,2 %. En Informes anteriores, el porcentaje de inadmisiones era superior en el caso de las personas físicas que las jurídico-privadas, por lo que los resultados que arroja el informe de este año son novedosos respecto a este extremo. En este año se han emitido seis sentencias en las que el recurrente fue una tercera administración que se mostró disconforme con una determinada actuación administrativa. De las seis sentencias, cuatro tienen un fallo estimatorio y dos son íntegramente desestimatorias, lo cual resulta extraño teniendo en cuenta que las personas jurídico-públicas no son titulares de los derechos fundamentales, con la salvedad de algunas vertientes del artículo 24.1 CE. Este alto porcentaje de estimaciones de una tercera administración es también una novedad en el Informe de este año. La Administración autora del acto impugnado también tiene este año altos niveles de estimación en relación con las 66 sentencias analizadas en las que aparece como parte recurrente (el 56,1 % de estimaciones íntegras y el 40,96 % de desestimaciones y el 7,6 % de estimaciones parciales).

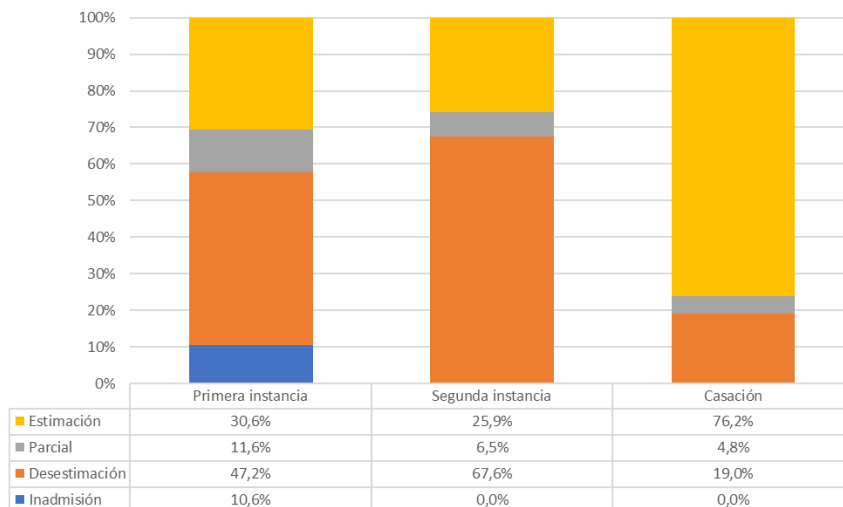
### 5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

Los resultados que relacionan el sentido del fallo difieren en algunos aspectos respecto al *Informe CIJA 2022*.

En primera instancia se estimaron este año el 42,3 % de las demandas (30,6 % estimación íntegra y 11,7 % de carácter parcial) frente al 42,94 % del año anterior. En apelación, los índices de estimación también son muy similares a los que arrojó el *Informe CIJA 2022*. En efecto, este año se sitúan en un 32,4 % (25,9 % estimación íntegra y 6,5 % de carácter parcial) frente al 36,19 % del año anterior. Asimismo, y como viene siendo habitual en materia de derechos fundamentales, los índices de estimación se disparan en sede casacional, superando con creces el porcentaje del *Informe CIJA 2022* –que fue del 55,56 %– y asemejándose más a los porcentajes de 2020 y 2021 que alcanzaron un índice de estimación del 88,3 % y 75 % respectivamente. En efecto, este año, los índices de estimación en casación son del 81 % (76,2 % estimación íntegra y 4,8 % estimación parcial).

Como ya se expuso en otros informes, se produce un fenómeno curioso e inverso al que se da en otros sectores, a saber: en materia de derechos fundamentales no suele ser inhabitual que los porcentajes de estimación crezcan en fase impugnativa. La tendencia de los últimos años es especialmente llamativa en el caso del recurso de casación. Este año, dicha máxima quiebra en la apelación, pero consideramos que es debida al elevadísimo índice de estimaciones en primera instancia y a que la Administración autora del acto administrativo impugnado no recurre sistemáticamente, esto es, en todo caso, las sentencias que le resultan adversas y que son dictadas a través de esta vía.

**Figura 35. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2022) [en porcentaje]**



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

## 5.2. Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo

Una de las especialidades del proceso especial para la tutela de derechos fundamentales la constituye la regla prevista en el artículo 116.4 LJCA, según la cual la falta de envío del expediente administrativo no suspenderá el curso de los autos y, en consecuencia, tampoco el plazo para presentar la demanda, lo que en algunos casos puede poner en serias dificultades al recurrente. Sin duda, se trata de una norma inspirada en el carácter urgente que el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.2 CE, quiere darle a este cauce procesal. El análisis de los datos examinados arrojó resultados interesantes en el *Informe CIJA 2016* (en el que se estudiaba el funcionamiento de esta vía procesal en los últimos 10 años) en el que se puso en relación la variable de falta de remisión del expediente administrativo con la de sentido del fallo. Entonces se pudo constatar que la tasa de estimaciones se incrementaba notablemente en aquellos casos en los que la Administración no remitía el expediente administrativo antes de formalizar la demanda. O lo que es lo mismo, la tasa de estimaciones era sensiblemente más alta si no se remitía el expediente que si el demandante hacía la demanda a la vista del expediente. En los *Informes CIJA 2017, 2018 y 2019* se pudo constatar que lo verdaderamente excepcional es que la Administración no remitiera de forma urgente el expediente administrativo.

Sin embargo, en el *Informe CIJA 2020*, observamos que lo que era una excepción dejó de serlo y que había un número importante de casos en los que se remitió el expediente administrativo después del plazo para formalizar la demanda. No obstante, no se observó en dichos casos que la falta de remisión del expediente llevara aparejada un mayor índice de

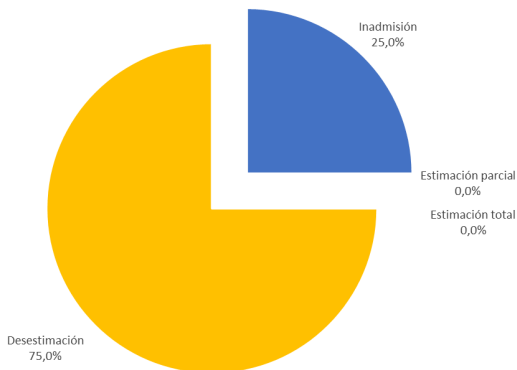
estimaciones. Sin embargo, en el *Informe CIJA 2021* se puso de relieve que de las ocho sentencias en las que constaba expresamente que la Administración no había enviado el expediente de forma tempestiva, 4 de ellas tenían sentido estimatorio, esto es, un 50 %, o lo que es lo mismo, casi 10 puntos más que el porcentaje general de estimación. En el año 2022 se constató que había algún supuesto en el que consta expresamente en la sentencia que la Administración no envió tempestivamente el expediente administrativo. Tal circunstancia se produjo en tres casos respecto de los cuales, se declaró, en uno de ellos, la inadmisibilidad de la demanda y, en los dos restantes, recayó sentencia estimatoria. Este año, se ha incrementado a diez el número de pleitos en los que consta expresamente que no se remitió el expediente administrativo antes de formalizar la demanda. De los diez pleitos, ocho se han estimado íntegramente, uno parcialmente y uno se ha desestimado. Se confirma así la tendencia apuntada según la cual la tasa de estimaciones se incrementa –este año, además, de forma notable– en los supuestos de falta de remisión del expediente por parte de la Administración.

### *5.3. Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento*

Como ya se hizo en informes anteriores, se analiza también el sentido del fallo en atención al sector del ordenamiento jurídico en el que se produce la presunta lesión del derecho. Este año, como no podía ser de otra manera, hemos mantenido el sector referido al Derecho emanado como consecuencia de la pandemia y que se introdujo por primera vez en el *Informe CIJA 2021*. Los datos obtenidos, como suele ser habitual, son muy heterogéneos. Se exponen a continuación los más relevantes.

Por lo que respecta al ámbito penitenciario, y en consonancia con los datos obtenidos en informes anteriores, los índices de desestimación son muy elevados. Al igual que el año pasado, tampoco este año se ha producido ninguna estimación. En efecto, de las 4 demandas a las que se refiere este sector, todas salvo una –en la que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso– han sido desestimadas. Como ya se puso de relieve otros años, la práctica totalidad de estos pleitos se refieren a supuestos en los que los internos consideran contrario al artículo 18.1 CE permanecer en un centro penitenciario alejado del lugar en el que su familia tiene la residencia habitual. El hecho de que el TEDH haya venido considerando desde hace unos años que la doctrina aplicada por el TC en estos casos es conforme al CEDH ha traído como consecuencia que no exista disparidad de criterios jurisprudenciales.

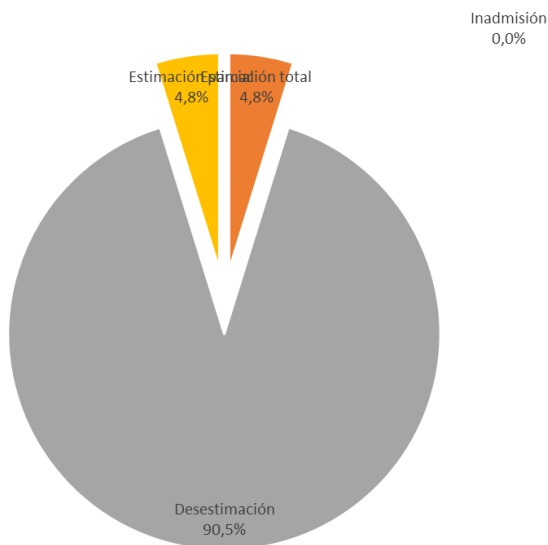
**Figura 36. Sentido del fallo/sector penitenciario (2022) [en porcentaje]**



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUIA-UAM para este Informe.*

Los índices de estimación en materia de educación han disminuido respecto al año anterior. En efecto, frente al índice de estimaciones del 35,1 % del pasado año, los resultados de este año se sitúan en el 9,6 % (4,8 % estimación íntegra y 4,8 % estimación parcial). Hay que resaltar también que no se ha declarado la inadmisibilidad en ningún caso.

**Figura 37. Sentido del fallo/sector educación (2022) [en porcentaje]**



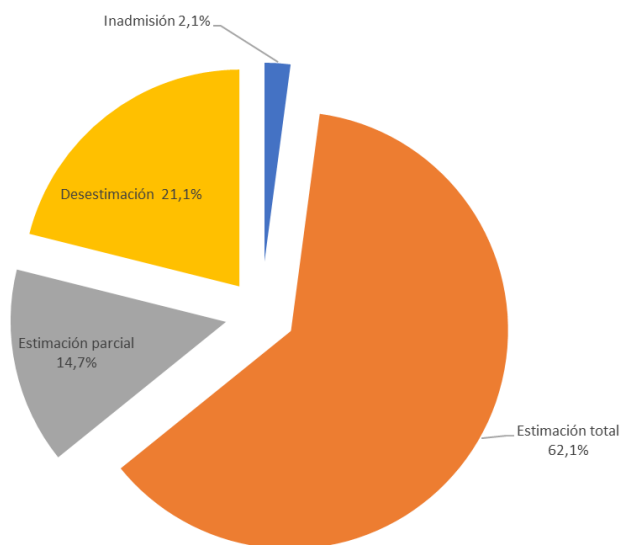
*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUIA-UAM para este Informe.*

Igual que en otros informes, uno de los sectores del ordenamiento que más litigiosidad ha generado ha sido el de función pública, incrementándose los índices de estimación registrados respecto a años anteriores.

Este año, al igual que el pasado, se ha diferenciado entre pleitos referidos al acceso a la función pública y procesos judiciales referidos a función pública. En ambos casos, los

niveles de estimación son considerablemente elevados. Por lo que se refiere a los primeros, esto es, de acceso a la función pública, se han estimado íntegramente el 25,9 % (frente al 30 % del año anterior, 13,4 % en el *Informe CIJA 2021* y el 41,8 % en el *Informe CIJA 2020*), se han estimado parcialmente el 7,4 % (frente al 20 % del año anterior, al 34,3 % del año 2021 y al 16,4 % del año 2020) y se han inadmitido un 7,4 % (frente al 3,3 % del año anterior y el 5 % del año 2021).

**Figura 38. Sentido del fallo/sector a la función pública (2022) [en porcentaje]**

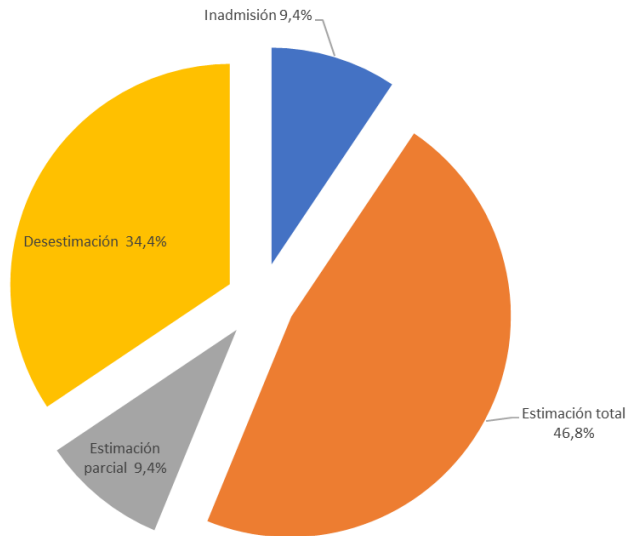


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

Los procesos que versan sobre función pública se han estimado íntegramente en un 62,1 % (frente al 19,23 % del año anterior, al 19,4 % del año 2021 y al 46,7 % del año 2020), la estimación parcial ha alcanzado el 14,7 % (frente al 46,15 % del año anterior, 56,5 % del año 2021 y el 13,3 % del año 2020) y las inadmisiones han supuesto un 2,1 % (frente al 5,77 % del año anterior y el 3,2 % del año 2021). En un cómputo global, la estimación ha alcanzado cotas superiores al 75 %, superiores al *Informe CIJA 2022*. El alto índice de litigiosidad (se han analizado 95 sentencias) y el alto porcentaje de estimaciones en los últimos años, que, además, no deja de incrementarse, deberían llevar a extremar el control interno por parte de las Administraciones públicas en este sector. Como ya se puso de relieve en informes anteriores, acaso esté directamente relacionado el alto nivel de litigiosidad con el alto nivel de estimación, esto es, con el deficiente control por parte de la propia Administración de su actuación. Como se ha subrayado en algunos análisis empíricos, la litigiosidad en España en el contencioso-administrativo es bastante superior a la existente en otros países –como Alemania– a pesar de tener mucha menos población. Las cotas de desestimación en este último país (Alemania) son también mucho más moderadas que en el nuestro. Quizás el análisis de este sector sea un buen ejemplo para poner de relieve que la mejor forma de

disminuir la litigiosidad sea establecer mecanismos en la propia Administración que aseguren que su actuación es conforme a la Constitución

**Figura 39. Sentido del fallo/sector participación política (2022) [en porcentaje]**

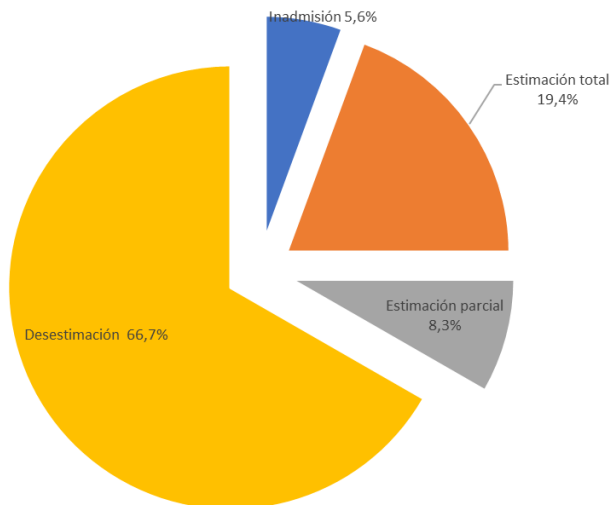


*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.*

Al igual que en informes anteriores, incorporamos los datos estadísticos que se obtienen de combinar la variable de sentido del fallo en materia de participación política que este año ha dado lugar a un número de sentencias sensiblemente superior a las dictadas en 2022 (se han analizado 32 frente a 23 del pasado año). Los índices de estimación han vuelto a subir este año, asemejándose a los resultados obtenidos en los años 2019, 2020 y 2021. En efecto, si en los *Informes CIJA 2019, 2020 y 2021* las tasas de estimación fueron del 47 %, 53,3 % y 47 % respectivamente, este año, dicho índice se incrementa hasta el 56,3 % (46,8 % estimación íntegra y 9,4 % parcial), quedando muy lejos del 34,78 % registrado en 2022. Es importante seguir subrayando que se mantienen en el tiempo cotas altas de estimación, hecho que pone de relieve de nuevo la necesidad de que la Administración, especialmente la local, extreme las precauciones para evitar que su actuación sea contraria a la Constitución.

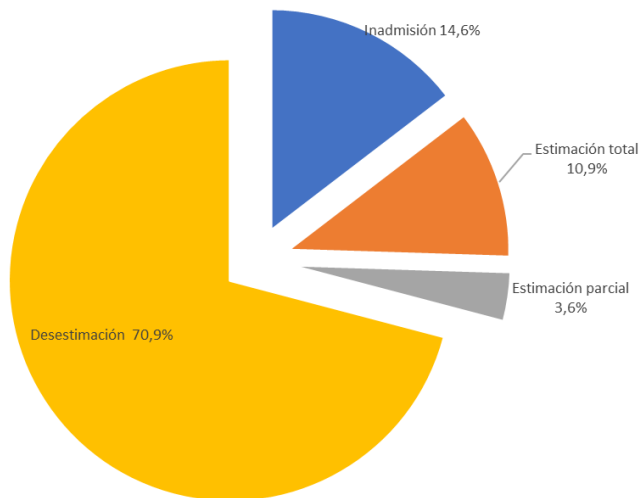
En el sector referido a la actividad sindical se detectó en 2022 una bajada significativa del porcentaje de estimaciones: si en los *Informes CIJA 2020 y 2021* los porcentajes de estimación fueron del 51,8 % y del 54,8 % respectivamente, en el *Informe CIJA 2022* fue del 25,9 % (14,8 % estimación íntegra y 11,1 % estimación parcial). Los datos obtenidos este año confirman esa disminución en el índice de estimaciones, ya que se sitúa en el 27,7 % (19,4 % estimación íntegra y 8,3 % parcial), un poco más elevada que la del pasado año, pero lejos de los resultados obtenidos en 2020 y 2021.

**Figura 40. Sentido del fallo/sector actividad sindical (2022) [en porcentaje]**



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

**Figura 41. Sentido del fallo/sector COVID-19 (2022) [en porcentaje]**



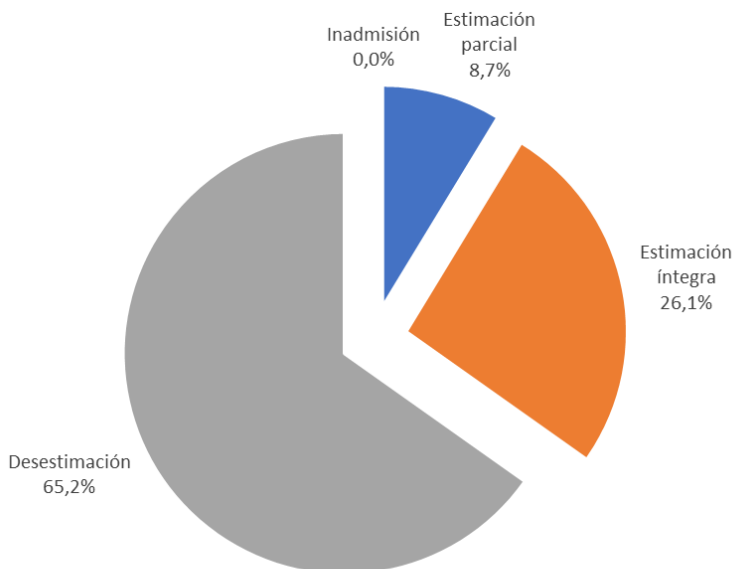
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

Como no podía ser otra manera, este año se aporta también información del sector incorporado como novedad en 2021 referido al Derecho emanado de los distintos poderes públicos para tratar de contener la pandemia provocada por el COVID-19. En los años 2021 y 2022 las sentencias que se dictaron en esta materia fueron 15 y 28 respectivamente. Este año dicha cifra se ha incrementado hasta 55. El primer dato que hay que subrayar y que es coincidente con una de las conclusiones obtenidas tanto el pasado año como en 2021 es que

es el sector de todos los estudiados que tiene el índice de inadmisibilidad más alto, ya que alcanza el 14,6 % (en 2022 fue del 14,29 %). En efecto, si bien la ratio de inadmisiones ha descendido notablemente respecto al *Informe CIJA 2021* (en el que llegó al 40 %), el porcentaje obtenido este año es inusualmente alto si lo comparamos con las tasas de inadmisión que se dan en otros sectores.

No sucede lo mismo con el porcentaje de estimaciones. Este año, a diferencia del pasado en el que las tasas de estimación fueron elevadas (46,43 %), el porcentaje alcanza el 14,5 % (10,9 % estimación íntegra y 3,6 % parcial), asemejándose más a los resultados obtenidos en 2021, en el que se estimaron total o parcialmente el 13,4 % de las solicitudes de tutela.

**Figura 42. Sentido del fallo/sector derecho de huelga (2022)** [en porcentaje]

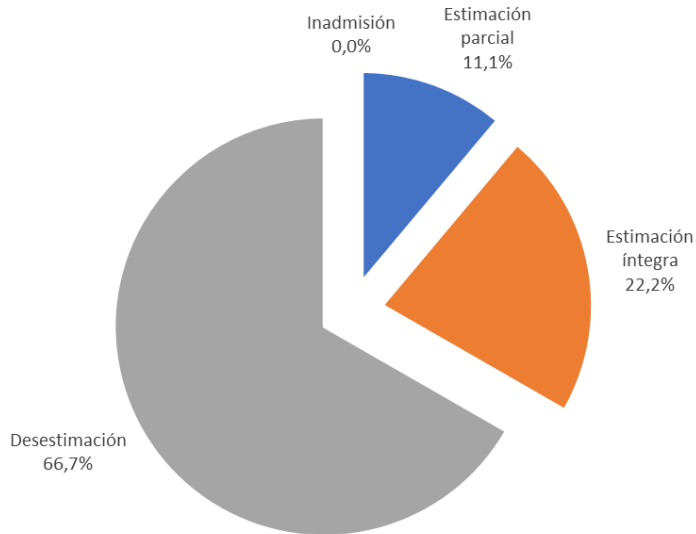


*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.*

En el año 2021 se incorporaron como novedad a esta sección los pleitos referidos al derecho de huelga (que se analiza como un sector independiente de la actividad sindical en nuestro informe) debido a que se venía observando que arrojaban tasas de estimación muy altas. En el año 2021 la tasa de estimación alcanzó el 58,4 % y en el 2022 el 56,5 % (34,8 % estimación íntegra y 21,7 % estimación parcial). Si bien este año el porcentaje de estimaciones es sensiblemente más bajo, ya que alcanza el 34,8 % (26,1 % estimación íntegra y 8,7 % parcial), denota la deficiencia de controles administrativos internos para evitar incurrir en inconstitucionalidad. Habrá que estar atentos en futuros informes para observar si se mantiene o no a la baja esta tendencia.



Figura 43. Sentido del fallo/sector contaminación acústica u olfativa (2022) [en porcentaje]



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

Como novedad, se examinan este año los pleitos que demandan tutela frente a los supuestos de contaminación acústica u olfativa. Desde que se dictó la STEDH Moreno Gómez c. España suele ser habitual que este tipo de casos se sustancien a través del cauce especial de tutela de derechos fundamentales. Este año, de los 9 pleitos que versan sobre esta materia, 3 han sido estimados total o parcialmente (22,2 % estimación íntegra y 11,1 % estimación parcial) y 6 desestimados íntegramente.

Como en otros años, en algunas materias el índice de estimación es tremendamente bajo. Como se verá, salvo alguna excepción, los sectores en los que se da esta tendencia son los mismos que en informes anteriores. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de extranjería en el que este año la tasa de estimación ha sido de un 0 % ya que todos los asuntos, o se han desestimado, o se han inadmitido a trámite (téngase en cuenta que en el año anterior las desestimaciones alcanzaron también el 0 % y en los años 2021 y 2020 se situaron en el 85,7 % y 94,1 % respectivamente). En materia de tributos, sí se consolida el cambio observado en el *Informe CIJA 2022*, en el que el porcentaje de estimación se vio incrementado respecto de años anteriores. En efecto en el *Informe CIJA 2021* se desestimaron el 77,3 % de las demandas a lo que hay que añadir, además, el 4,5 % de inadmisiones. Sin embargo, en 2022 el nivel de estimación se situó en el 38,9 %. Este año, aunque dicha ratio desciende hasta el 28,5 %, es elevada respecto a los resultados obtenidos en 2021.

Respecto del pasado año, hay que subrayar como novedad que apenas ha habido pleitos referidos a defensa de la competencia. Solo ha se ha analizado un caso cuyo fallo es desestimatorio. Sin embargo, el año pasado fue el sector que tuvo la tasa de estimación más

alta (de los 13 asuntos estudiados, se estimaron alrededor del 80 %). Habrá que estar atentos al informe del año próximo con el fin de verificar si se consolida esta tendencia o volvemos a la situación de 2022.

## 6. Razonamiento de la sentencia

En relación con el fallo y su argumentación, siguiendo las mismas pautas que en anteriores informes, se ha analizado tanto la normativa aplicada como la frecuencia de la reproducción de fundamentos anteriores en la resolución de litigios en materia de derechos fundamentales. Debido a que los datos obtenidos arrojan resultados similares a los ya puestos de manifiesto en informes anteriores, se exponen a continuación las cuestiones más sobresalientes y que merecen una mínima atención en este Informe.

Los datos agregados referidos a la normativa aplicada presentan algunas peculiaridades si tenemos en cuenta que este es un proceso de cognición limitada referido a la tutela de derechos fundamentales, sin que puedan acumularse acciones que tengan por objeto la tutela de pretensiones de mera legalidad. Este hecho no impide, en la práctica, que los órganos judiciales entren a enjuiciar cuestiones de legalidad que, *prima facie*, deberían quedar excluidas. Los resultados que arroja el estudio jurisprudencial de este año difieren de los resultados obtenidos en años anteriores. Si en los *Informes CIJA 2021 y 2022* se constató que fueron los juzgados de lo contencioso-administrativo los más proclives a entrar a razonar sobre cuestiones de legalidad ordinaria que deberían quedar fuera del conocimiento del proceso, este año es la Audiencia Nacional la que más razona en estos términos. En el *Informe CIJA 2020*, en cambio, está tendencia se observó sobre todo en los tribunales superiores de justicia. Los datos anteriores ponen de relieve que se trata de una variable especialmente fluctuante.

La jurisprudencia más citada por los órganos judiciales para fundamentar el fallo es la del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo. Hay diferencias, aunque no muy sustanciales, entre los distintos órganos judiciales a la hora de apoyarse en precedentes de otros tribunales. Como en ediciones anteriores, se confirma que los órganos judiciales que se encuentran en la base del sistema, además de apoyar su razonamiento en la doctrina constitucional y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tienen también en cuenta los pronunciamientos dictados por las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia que, a través del recurso de apelación, revisarán sus resoluciones. Así, de las 42 sentencias analizadas que han sido dictadas por juzgados de lo contencioso-administrativo, 25 de ellas se apoyaban en precedentes de los tribunales superiores de justicia. A diferencia del pasado año, en el que la doctrina constitucional fue la más citada por los juzgados de lo contencioso-administrativo, este año son muchos más los precedentes del Tribunal Supremo los que sirven de soporte a estos juzgados para fundar sus resoluciones judiciales. Como en años anteriores, se constata que las citas a la jurisprudencia del TEDH son anecdóticas: tan solo en 2 sentencias de las 42 analizadas se toman en consideración las

resoluciones del Tribunal de Estrasburgo. Lo mismo cabe decir de la jurisprudencia del TJUE, ya que solo en un caso se citó jurisprudencia de dicho órgano jurisdiccional.

Por lo que se refiere a los precedentes en los que se apoyan los Tribunales Superiores de Justicia para fundar sus resoluciones, de las 149 sentencias analizadas este año, 105 lo hacen en resoluciones del TS y 116 en doctrina constitucional. La toma en consideración de la jurisprudencia del TEDH, aunque también es ciertamente anecdótica, es bastante superior a la de los juzgados, ya que han sido 14 (de un total de 149) las sentencias que han apoyado su razonamiento jurídico en la jurisprudencia del TEDH. El apoyo del razonamiento jurídico en resoluciones dictadas por el TJUE es este año, en el caso de los TSJ, más bajo que las citas de las resoluciones del TEDH. En efecto, en este caso, de las 149 sentencias dictadas, se citó alguna resolución del TJUE en 4 de ellas. Los datos obtenidos en años anteriores denotaban que las citas del TEDH y del TJUE solían ser similares. Habrá que estar atentos a este dato en años posteriores para comprobar si los resultados de este año constituyen una excepción.

A diferencia del año 2021 (en el que se constató que la Audiencia Nacional citaba con más frecuencia doctrina constitucional que jurisprudencia del Tribunal Supremo), este año – al igual que en el *Informe CIJA 2022*– los datos ponen de relieve que los precedentes más citados son los del Tribunal Supremo (se citan en 16 de un total de 19 sentencias examinadas). Al igual que en los dos años anteriores, hay que subrayar que la Audiencia Nacional también tiene especialmente en cuenta en un alto porcentaje sus propios precedentes. En efecto, de un total de 19 sentencias dictadas por este órgano judicial, 7 de ellas apoyaron su razonamiento jurídico en sus propios precedentes. A pesar de que en *Informe CIJA 2021* se constató que la Audiencia Nacional no había citado ninguna resolución dictada por el TEDH ni por el TJUE, en el *Informe CIJA 2022* se verificó un cambio ya que, de las 30 sentencias examinadas, 12 apoyaron su razonamiento en sentencias dictadas por el TJUE y 8 en resoluciones del TEDH. Este año los datos obtenidos nos sitúan en un escenario casi idéntico al del año 2021: de todas las sentencias examinadas solo una de ellas cita resoluciones del TJUE, sin que se haya tomado en consideración resolución alguna dictada por el TEDH.

En el caso del Tribunal Supremo, sus sentencias se apoyan siempre en sus precedentes y, en un porcentaje del 21,7 %, en doctrina constitucional (de las 46 sentencias examinadas, 10 citan doctrina constitucional). Es también llamativo que, como sucediera el pasado año y en *Informe CIJA 2021*, en ninguna de las sentencias del TS se citan resoluciones del TEDH pero sí del TJUE (en 2 de 46). Seguramente, este porcentaje tan bajo de citas de doctrina constitucional y del TJUE se debe a que, buena parte de las sentencias que se han dictado este año tienen por objeto recursos de casación idénticos que proceden de las resoluciones dictadas en su día por la administración autonómica de Castilla-La Mancha anteriormente referidas.

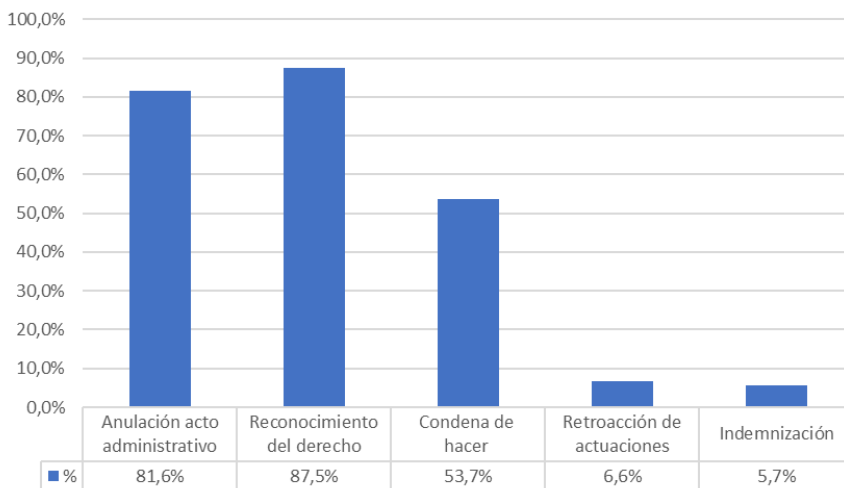
Al igual que en informes anteriores (particularmente *Informes CIJA 2020 y 2021*), se analiza también la jurisprudencia más citada en atención al derecho fundamental analizado con independencia de la instancia y del órgano judicial emisor de la resolución. Por lo que se refiere a las citas del TEDH, residuales en la mayor parte de los casos, se refieren a los derechos a la vida y la integridad física, a los derechos a la intimidad y al secreto de las comunicaciones, al derecho a la libertad de expresión, al debido proceso y al principio de legalidad penal. En el caso del TJUE, su jurisprudencia es tenida en cuenta en relación con el principio de igualdad, la protección de datos de carácter personal, el derecho a circular libremente circulación por el territorio nacional (art. 19 CE).

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TS y del TC, como ya se ha dicho, es la más tenida en cuenta como argumento de autoridad en relación con todos los derechos fundamentales. A diferencia del año pasado, en los que la jurisprudencia del TS se utilizó más veces como argumento de autoridad, este año se constata que, en relación con la mayoría de los derechos fundamentales la doctrina más citada ha sido la constitucional.

### 6.1. Tipo de tutela dispensada

Este año vuelve a confirmarse que el tipo de tutela dispensada es una variable muy volátil que se ve modificada en atención a muy diversos factores. Este año, el reconocimiento de la existencia de un derecho y la anulación de la actuación administrativa impugnada son el tipo de tutela más dispensada ya que alcanzan el 87,5 % y el 81,6 % respectivamente. En los dos último Informes fue la anulación de la actuación administrativa la tutela más frecuentemente otorgada.

**Figura 44. Tipo de tutela dispensada (2022) [en porcentaje]**



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

Los demás tipos de tutela dispensada por los órganos judiciales experimentan algunos cambios respecto al año anterior. La retroacción de actuaciones se acordó este año en menor medida que en años anteriores, llegando al 6,6 % frente al 19 % del año anterior, pero muy alejado del contenido en el *Informe CIJA 2019* en el que supuso el 67,8 %. Por lo que se refiere a la condena de hacer se acordó en un 53,7 %. En el caso del reconocimiento de una indemnización y siguiendo la pauta general observada en todos los informes CIJA, es ciertamente residual alcanzando este año un 5,7 %, frente al 1,5 % del año anterior y al 3,7 % del año 2021.

Como ya se puso de relieve el año anterior, se han estudiado las variables de tipo de tutela dispensada en atención al derecho fundamental invocado. A continuación, se subrayan algunos de los resultados más llamativos. Las sentencias que estiman vulnerado el principio de igualdad y la prohibición de discriminación acuerdan la anulación de la actuación administrativa impugnada en un 90 % (frente al 73 % del año anterior), declaran la existencia de un derecho en el 96 % (frente al 89,2 % del año anterior) y establecen una indemnización en el 5,5 % de los casos. La retroacción de actuaciones solo se acuerda en un 1,8 %. Las resoluciones judiciales que estiman vulnerado el derecho a la vida y a la integridad física llevan aparejada la concesión de indemnizaciones en un porcentaje no menor (37,5 % frente al 60 % del año anterior y al 28,6 % del *Informe CIJA 2021*) en comparación con el porcentaje global.

Por lo que se refiere a los derechos garantizados en el art. 18 CE, la tutela dispensada varía en atención a los distintos derechos reconocidos en el citado precepto. Así, en relación con el artículo 18.1 CE, la anulación del acto administrativo se acuerda en el 50 % (frente al 83,3 % del año anterior) y en el 12,5 % se reconoce el derecho a una indemnización (en el pasado año dicho porcentaje se incrementó hasta el 20 %). En el caso del derecho garantizado en el art. 18.2 CE la anulación de la actuación administrativa se acordó en el 60 % de los casos y se reconoció el derecho a una indemnización en el 20 %.

En los derechos de participación política (art. 23.1 CE), en el 90 % de los casos estimatorios se declaró la existencia de un derecho, en el 60 % se acordó la nulidad de la actuación administrativa y se impuso una condena de hacer en igual porcentaje (60 %). En los procesos en los que el derecho que se consideró vulnerado fue el artículo 23.2 CE, los tipos de tutela más dispensados son la declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada 85 % (frente al 65 % del año anterior), el reconocimiento de un derecho, que alcanzó el 75 %, la condena de hacer que se acordó en un 35 % (frente al 55 % del año anterior) y se reconoció una indemnización en 5 %.

Los tipos de tutela que se reconocen cuando resultan vulnerados alguno de los derechos del artículo 24 CE son especialmente volátiles ya que en algunos informes el tipo de tutela más dispensada es la retroacción de actuaciones y en otros, por el contrario, la anulación de la actuación administrativa impugnada. Este año, por lo que se refiere a los

derechos del artículo 24.1 CE, no se ha acordado la retroacción de actuaciones en ningún caso (frente al 31,4 % del año anterior) y la anulación de la actuación administrativa impugnada en un 71,4 % (frente al 60 % del año anterior). En un 28,6 % se ha acordado el derecho a percibir una indemnización. Y en el caso de los derechos del artículo 24.2 CE, la retroacción de actuaciones tampoco se ha acordado en ningún caso (frente al 40 % del año anterior) y la anulación de la actuación administrativa en un 100 % (frente al 60 % del año anterior). Los datos de este año referidos a estos derechos resultan llamativos en relación con los obtenidos otros años.

## **7. Duración del proceso**

Como ya se ha puesto de relieve en otros informes, si la duración de los procesos judiciales constituye uno de los indicadores fundamentales de la calidad del funcionamiento de la Justicia, en el caso de los procesos de tutela de derechos fundamentales adquiere relevancia constitucional por lo dispuesto no solo en el artículo 24.2 CE –que garantiza el derecho a no sufrir dilaciones indebidas– sino también y, sobre todo, en el artículo 53.2 CE. Dicho mandato al legislador, que no es procedimental sino de resultado, impone que los procesos de derechos fundamentales se tramiten de forma no solo con carácter preferente al resto de los pleitos sino también de forma ágil y rápida. Por esa razón, ese parámetro se analiza en combinación con distintos factores y comparando con otros sectores o materias.

### *7.1. Duración de los procesos en razón del órgano judicial*

El mandato del artículo 53.2 CE opera en el procedimiento judicial considerado en su conjunto, es decir, tanto en la instancia como en los recursos, de ahí la importancia de examinar la duración en todos los órganos jurisdiccionales. Los datos que arroja el estudio jurisprudencial este año son desiguales respecto a los obtenidos en el *Informe CIJA 2022*, ya que en relación con algunos órganos judiciales se constata que se ha reducido el tiempo de resolución, pero en otros, por el contrario, se ha incrementado considerablemente.

Se analiza en primer término la duración del proceso en atención al órgano judicial que conoce del asunto. Los datos obtenidos ponen de relieve que los juzgados de lo contencioso-administrativo resuelven los procesos en menos de un año en el 83,3 % de los casos (frente al 75 % del año anterior, al 88,2% del año 2021 y al 100% en el *Informe CIJA 2020*) y, entre uno y dos años en un 16,7 % (frente al 25 % del año anterior). Por tercer año consecutivo, los datos analizados ponen de relieve que ningún procedimiento tramitado por el procedimiento especial de tutela de derechos fundamentales tarda más de 2 años en resolverse (téngase en cuenta que en el *Informe CIJA 2019* un 9,6 % de los asuntos tardaba en resolverse entre dos y tres años).

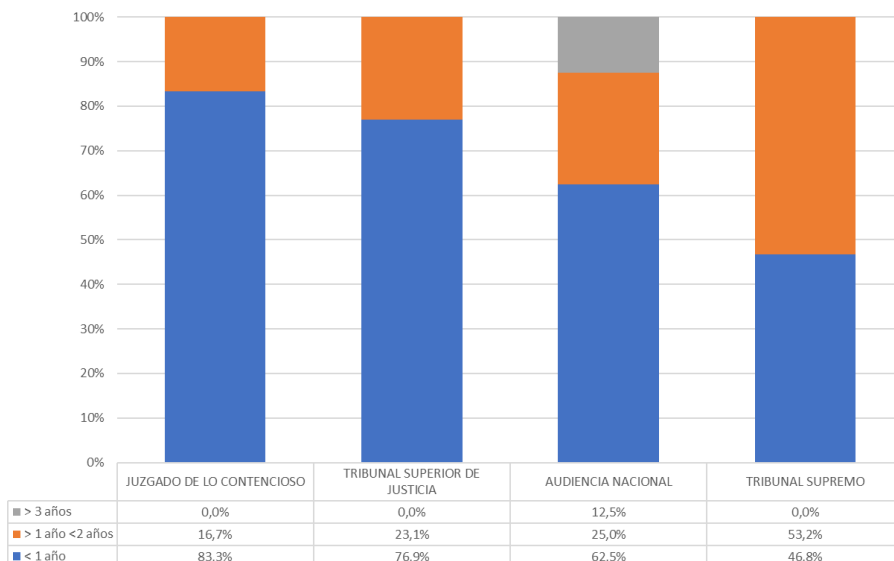
En el caso de la Audiencia Nacional, sin embargo, la duración de los procesos no ha mejorado respecto al año anterior. En efecto, en 2021 todos los asuntos que conoció la Audiencia Nacional se resolvieron en menos de un año, mientras que en 2022 dicho

porcentaje cayó hasta el 60 %. Las sentencias analizadas este año ponen de relieve que la situación es similar a la del *Informe CIJA 2022*, ya que: el 62,5 % de los casos se tramita en menos de un año; el 25 % entre uno y dos años; y el 12,5 % entre dos y tres años. Habrá que estar atentos a los próximos informes con el fin de verificar si la duración de los procesos se acerca a los datos obtenidos en el *Informe CIJA 2021*.

Aunque la situación de los tribunales superiores de justicia ha empeorado en los dos últimos años, este año se observa una ligera mejoría respecto a los datos del *Informe CIJA 2022*. El 76,9 % de los asuntos se resuelven en menos de un año (frente al 75 % del año anterior y al 61,8% en el *Informe CIJA 2021*), el 23,1 % en más de un año, pero menos de dos (frente al 10 % del año anterior) y el 0 % en más de dos años (frente al 2,5 % del año anterior, en el que, además, el 12,5 % se resolvieron en más de tres años). Por lo que se refiere al Tribunal Supremo hay que señalar que la pendencia en la resolución de los asuntos ha empeorado respecto al año anterior: el 46,8 % se han resuelto en menos de un año (frente al 90 % del año anterior) y el 53,2 % entre uno y dos años (frente al 10 % del año anterior).

En términos generales, si se compara la duración de los litigios tramitados a través del cauce previsto en los artículos 114 y ss. LJCA con el resto de los sectores estudiados en los informes CIJA, resulta manifiesto que el previsto para la protección de derechos fundamentales es mucho más rápido en prácticamente todos los órganos judiciales.

**Figura 45. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2022) [en porcentaje]**



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

## 7.2. Duración de los procesos en relación con otras variables

Al igual que en informes anteriores, se ha analizado la duración del litigio en combinación con los sectores o las materias sobre los que ha versado el pleito. Se ofrecen a continuación algunos datos que pueden tener interés.

Los datos de este año han puesto de relieve que los únicos sectores en los que todos los pleitos se resuelven en menos de un año son: derecho administrativo sancionador, educación, universidades, responsabilidad patrimonial, tráfico y colegios profesionales. Por lo que respecta a las materias que generan más litigiosidad a través de esta modalidad procesal, hay que poner de relieve que los pleitos referidos a función pública y actividad sindical se tramitan con cierta celeridad, aunque los datos han empeorado respecto al *Informe CIJA 2022*. En efecto, el 59,9 % (frente al 75 % del año anterior) de los asuntos que versan sobre función pública se resuelven en menos de un año y el 49,1 % restante entre uno y dos años (frente al 25 % del año anterior). En el caso de actividad sindical, el 61,5 % se tramitan en menos de un año (frente al 81,9 % del año anterior) y el 30,8 % restante entre uno y dos años (frente al 11,1 % del año anterior). Sin embargo, los pleitos referidos al acceso a la función pública, que también generan cotas altas de litigiosidad, mejoran en el tiempo de tramitación del procedimiento respecto del Informe anterior: este año se han tramitado en menos de un año el 87,5 % (frente al 50 % del año anterior) y el 12,5 % restante entre uno y dos años (frente al 20 % del año anterior en el que, además, un 10 % tardaba en tramitarse más de dos años y otro 10 % en más de tres años). Para finalizar la información acerca de estas variables, hay que subrayar que los pleitos sobre extranjería, respecto de los que se han observado importantes fluctuaciones en cuanto a su duración, este año se tramitaron todos en menos de un año (frente a lo acontecido el pasado año en el que el 66,7 % lo hicieron en menos de un año y el 33,3 % restante tardó en resolverse más de tres años). Todos los pleitos referidos a las medidas adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas para la contención del COVID-19 se resolvieron en el año anterior en menos de un año. Sin embargo, este año los datos obtenidos son los siguientes: el 70,6 % en menos de un año y el 24,9 % restante entre uno y dos años.

## 8. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere a la imposición de las costas procesales. En este sentido, hay que tener en cuenta la virtualidad de las costas para operar como un importante factor disuasorio a la hora de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa o de interponer recursos frente a las resoluciones de los órganos judiciales. Aunque el artículo 139 LJCA acoge el criterio del vencimiento para la imposición de las costas, permite al órgano judicial resolver de otro modo si lo hace de forma razonada cuando existieran dudas de hecho o de derecho. Pues bien, al igual que en los informes anteriores se constata que en relación con los procesos de tutela de derechos fundamentales los órganos judiciales no atienden de forma



automática al criterio del vencimiento. Aunque la tendencia observada en relación con lo acontecido otros años es que cada vez es mayor el porcentaje de condena en costas, aún hay un número importante de supuestos en los que el órgano judicial justifica su no imposición.

A continuación, se analizan los datos de imposición de las costas en los procedimientos tramitados al amparo de los artículos 114 y ss. LJCA en atención a diversos factores.

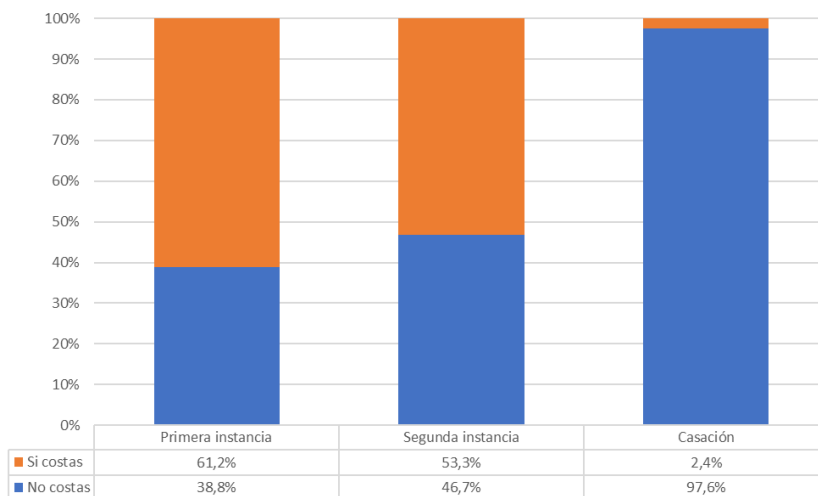
### *8.1. Condena en costas por instancia*

Los datos en torno a este parámetro arrojan resultados bien distintos dependiendo de la instancia en la que nos encontremos, aunque son ciertamente similares a los del *Informe CIJA 2022*. Mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta al 61,2 % de los casos (frente al 57,3 % del año anterior, al 44,8 % del año 2021 y el 64,4 % en el *Informe CIJA 2020*), en segunda instancia ese porcentaje decrece hasta el 53,3 % (idéntico porcentaje que, en el Informe anterior, y frente al 57 % del año 2021 y el 56,5 % en el *Informe CIJA 2020*) y, en casación, por el contrario, decrece hasta el 2,4 % (frente al 0 % de los últimos tres años). A diferencia de los datos del pasado año, en el que se advirtió una disminución significativa de condena en costas en primera instancia respecto al *Informe CIJA 2020*, este año, por el contrario, vuelve a incrementarse. Se confirma así la tendencia observada en los últimos informes en los que podía verificarse que los órganos judiciales que resuelven en primera instancia eran cada vez más proclives a imponer condena en costas. Los porcentajes en grado de apelación, aunque se mantienen cercanos en número a los de años anteriores, presentan la peculiaridad de que, a diferencia de otros años, no es la instancia en la que más imposición de costas se ha producido. Los índices de condena en costas han fluctuado sustancialmente en los tres últimos años en sede casacional: el 45 % en el *Informe CIJA 2018*, el 83,3 % en el *Informe CIJA 2019* y 0 % en los *Informes CIJA 2020 y 2021*. Este año, se consolida el hecho de que la condena en costas es ciertamente excepcional. Como ya se expuso en otros informes, los datos de estos dos últimos años permiten achacar tal fluctuación a la regulación de la nueva casación. El hecho de que el TS atienda al criterio de la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia a la hora de determinar la admisión a trámite y posterior resolución del recurso, pone de relieve la existencia de un interés público que casa mal con el criterio del vencimiento en la imposición de las costas, máxime en materia de derechos fundamentales. Tal conclusión parece plausible si se tiene en cuenta, además, que el TS sí suele aplicar el criterio del vencimiento en aquellos casos en los que conoce del pleito en primera instancia.

Los órganos judiciales que son más proclives a la imposición de costas son, por orden de mayor a menor, los siguientes: la Audiencia Nacional (80 %), los juzgados de lo contencioso-administrativo (58,6 %), los tribunales superiores de justicia (56 %) y el Tribunal Supremo (11,3 %). Los datos que arroja el estudio de este año aunque no son totalmente

coincidentes en esta variable con los obtenidos en los *Informes CIJA 2020 y 2021*, sí son ciertamente similares. La diferencia más reseñable es que este año los juzgados de lo Contencioso-Administrativo condenan más en costas que las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

**Figura 46. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2022) [en porcentaje]**

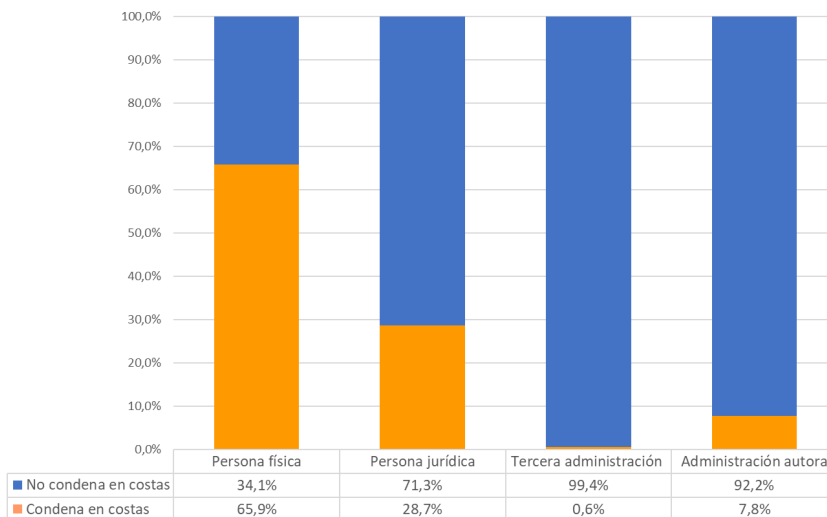


*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.*

## 8.2. Condena en costas por tipo de recurrente

Se analiza ahora el porcentaje de condena en costas partiendo de otras premisas, a saber: la frecuencia con la que las personas físicas y jurídicas resultan condenadas en costas en combinación con el número de recursos que estas interponen. De todas las condenas en costas que se produjeron, un 65,9 % eran personas físicas, un 28,7 % personas jurídico-privadas, un 0,6 % a una tercera Administración y un 7,8 % a la Administración autora del acto impugnado.

**Figura 47. Condena en costas. Desglose en razón del condenado (2022) [en porcentaje]**



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

## IV. Conclusiones

Se exponen a continuación las conclusiones más relevantes de los datos recabados sobre el funcionamiento de la vía procesal especial prevista en los arts. 114 y ss. LJCA para la tutela de los derechos fundamentales:

**Por cuarto año consecutivo, el porcentaje de recurrentes que no agotan la vía administrativa previa antes de impetrar la tutela judicial es superior a los que no lo hacen**

- ◆ Se advierte que son mayoría los recurrentes que accedieron directamente a la vía judicial para impetrar la tutela de sus derechos e intereses legítimos sin interponer previamente recursos de carácter administrativo. En otros Informes se verificó que esta práctica era solo habitual (y también, en todo caso, minoritaria) en la tutela de los derechos del art. 23 CE. Sin embargo, en este año se constata en prácticamente todos los derechos tutelables a través de esta vía. Los únicos derechos respecto de los cuales no se observa esta práctica es en los garantizados en los arts. 24.1, 24.2 y 25, todos ellos de la CE. El sector del ordenamiento en el que los administrados interponen con más frecuencia recursos antes de acceder a la jurisdicción es el derecho administrativo sancionador. Es necesario seguir indagando en torno a este tema para determinar si se consolida un cambio de tendencia que sería fundamental para reducir de forma notable los tiempos en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

- ◆ Por segundo año consecutivo y a diferencia del resto de los Informes es mayor el porcentaje de personas jurídicas que de personas físicas que acceden directamente a la jurisdicción. Quizás se deba este dato a que se han incrementado los procesos de tutela de los derechos del art. 28 CE cuya tutela suele ser impetrada con carácter general por personas jurídicas.

### **El tipo de recurrente más habitual: las personas físicas**

- ◆ Se constata que el tipo de recurrente que con más frecuencia activa el proceso de tutela de derechos fundamentales es la persona física, aunque por segundo año consecutivo, el porcentaje de este tipo de litigantes ha disminuido considerablemente. Este es el año en que se ha obtenido el porcentaje más bajo de litigantes personas físicas.
- ◆ También se ha observado por segundo año consecutivo un incremento inusual de recurrentes personas jurídico-privadas.
- ◆ Se ha incrementado notablemente el porcentaje de pleitos en los que la recurrente es la administración autora del acto administrativo impugnado. Esta circunstancia se debe a que la Administración de Castilla-La Mancha ha interpuesto un número importante de recursos de casación contra determinadas sentencias de los órganos judiciales ordinarios referidas al derecho de acceso a la función pública.

### **Se han incrementado las impugnaciones de los actos presuntos**

- ◆ A diferencia del pasado año, se han incrementado las impugnaciones de desestimaciones por silencio, aunque no en las cotas existentes con anterioridad a 2018.
- ◆ Los sectores que han generado más pleitos contra desestimaciones por silencio son, por este orden: responsabilidad patrimonial de la administración, función pública, contaminación acústica y actividad sindical.
- ◆ Las administraciones que generan un mayor número de supuestos que constituyen desestimaciones presuntas son la autonómica y la local. Es especialmente llamativo este año el incremento de desestimaciones presuntas a cargo de la administración autonómica.

### **De nuevo, la Administración autonómica resulta la más demandada**

- ◆ La Administración que resulta más demandada es la autonómica.

### **La adopción de medidas cautelares**

- ◆ La solicitud de medidas cautelares por parte de los recurrentes es ciertamente excepcional. Asimismo, tiene tal carácter su adopción por los órganos judiciales.

## **El principio de igualdad: el más invocado como vulnerado**

- ◆ Una de las principales novedades de este año es que, a diferencia de otros años, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) no es el derecho cuya tutela ha sido más frecuentemente invocada por los recurrentes. Los derechos fundamentales que este año han tenido más solicitudes de tutela judicial son: el principio de igualdad (art. 14 CE), los derechos del art. 23.2 CE y, en tercer lugar, los derechos del art. 24.1 CE.

## **Reducción considerable de las inadmisiones a pesar de una menor activación del trámite del art. 117.2 LJCA**

- ◆ Este año se confirma la conclusión ya apuntada en Informes anteriores acerca de que las inadmisiones son una absoluta excepción, por lo que puede afirmarse que no se produce un uso fraudulento en la utilización de esta vía por parte de los recurrentes.
- ◆ Las materias que han generado más inadmisiones son extranjería y la normativa establecida para contener la extensión del COVID-19.

## **El TC y el TS: los precedentes más citados**

- ◆ Los precedentes más citados con carácter general son los del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo.
- ◆ La Audiencia Nacional basa sus resoluciones en un porcentaje alto en sus propios precedentes.
- ◆ La jurisprudencia del TJUE y del TEDH no se tiene prácticamente en cuenta en las resoluciones judiciales referidas a los procesos de tutela de derechos fundamentales.

## **Porcentaje alto de estimaciones en comparación con otros sectores**

- ◆ Se vuelve a confirmar que, con carácter general, la tasa de estimación de este sector es superior al del resto de sectores estudiados. Resultan especialmente llamativas las tasas de estimación referidas a función pública, acceso a la función pública y huelga.

## **Mayor volumen de estimaciones en casación que en primera instancia y en apelación**

- ◆ Aunque la tasa de estimación se mantiene alta con carácter general, llama la atención que la más elevada sigue siendo la del TS.
- ◆ La conclusión que se puede extraer y que ya se adelantó en el *Informe CIJA 2016* es que a mayor complejidad jurídica –no técnica– mayor es la posibilidad de estimación en sede casacional.

## **El reconocimiento de un derecho y la nulidad del acto administrativo impugnado: los tipos de tutela más dispensados**

- ◆ A diferencia de los resultados de otros años, particularmente el *Informe CIJA 2019*, en el que la retroacción de actuaciones fue el tipo de tutela dispensada con más frecuencia, en esta edición, dicha forma de protección del derecho es residual. La declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada y la declaración de existencia de un derecho son las más acordadas en este año por los órganos judiciales.

## **Menos costas en instancias superiores que en la primera**

- ◆ Los órganos judiciales siguen sin aplicar, con carácter general, el criterio del vencimiento en la imposición de costas. Es llamativo que en esta materia se reduce el porcentaje de condena en costas según se avanza en las sucesivas instancias, hasta el punto de que es del 2,4 % en sede casacional. La importancia de la materia objeto de tutela, así como su marcado carácter jurídico justifican esta tendencia.

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

Isaac Martín Delgado





# I. Presentación

## 1. Consideraciones generales

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG) optó por sustituir el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente de control: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo público de carácter independiente, con personalidad jurídica propia, cuyos fines se centran en la promoción de la transparencia de la actividad pública, en velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y en salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En concreto, la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información se atribuye a su Presidente, que actúa en relación con este extremo como órgano unipersonal. A él le corresponde conocer de los recursos que se presentan en vía administrativa frente a las resoluciones de solicitudes de acceso dictadas por órganos integrantes de la Administración General del Estado y, por vía de convenio, también de determinadas Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

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

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

---

<sup>7</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, aún no constituido. Todas ellas han ido renovando el respectivo convenio, a excepción de Madrid, al entrar en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación creado por su Ley autonómica de transparencia (el convenio expiró el 2 de noviembre de 2021). El 9 de diciembre de 2021 se firmó un nuevo convenio con Islas Baleares. En el caso de Castilla-La Mancha, en el mes de septiembre de 2023 se ha constituido el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, con el nombramiento por las Cortes Regionales de las personas titulares de su Presidencia y sus dos Adjuntías, si bien no ha asumido aún la competencia para resolver reclamaciones, por lo que el respectivo convenio se mantiene, por el momento, en vigor. Todos los convenios están disponibles en la página web del CTBG.

los fines anunciados de solventar algunos problemas prácticos, aclarar conceptos y apostar por nuevos enfoques de acuerdo con las demandas de la ciudadanía y de las Administraciones Públicas<sup>8</sup>. En este sentido, este Informe permite contrastar sobre la base de la información disponible la oportunidad de las propuestas planteadas por el Subgrupo de Trabajo para la Reforma de la Ley de Transparencia<sup>9</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 2022), así como de los publicados por parte del propio Consejo en su web institucional. También se han tomado en consideración los datos relativos a solicitudes ofrecidos por el Portal de Transparencia del Gobierno estatal, que publica periódicamente estadísticas sobre el derecho de acceso, su ejercicio y control. Junto con ello, en ambos casos, se ha completado la información disponible con información específica obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso, tanto ante el Ministerio competente, como ante el CTBG. El autor de este Informe desea dejar constancia expresa de su agradecimiento por la respuesta puntual y completa a las peticiones de información formuladas en los casos citados.

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

---

<sup>8</sup>[https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES\\_2020-2024.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e0000010d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf) (Última fecha de consulta: 24/09/2023). Entre tanto, se han sucedido algunas reformas parciales de la norma, como la operada por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, que ha añadido nuevas obligaciones de publicidad activa en materia de contratación pública [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392) (Última fecha de consulta: 23/08/2023).

<sup>9</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) (Última fecha de consulta: 24/09/2023).

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

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

Por lo que se refiere a la actividad en el ámbito contencioso-administrativo, se ha realizado un estudio jurisprudencial propio por parte del CIJA que incluye las sentencias dictadas de enero a diciembre de 2022 en relación con decisiones de órganos de la Administración General del Estado y de las Administraciones regionales y locales de aquellas Comunidades Autónomas que han firmado convenio con el Consejo. En total, se han analizado 44 sentencias: 24 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo—de las cuales 8 han sido frente a Administraciones Territoriales y 16 frente a la AGE—, 14 por la Audiencia Nacional y 6 por el Tribunal Supremo<sup>10</sup>. Respecto de años anteriores, el número de sentencias en primera instancia frente a la Administración general del Estado es inferior en correspondencia con el menor número de recursos que fueron presentados.

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

---

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

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

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

### **1. Volumen de actividad**

#### *1.1. Asuntos*

El acceso a la información está configurado en nuestro sistema como un derecho de ejercicio procedimentalizado, que requiere la previa presentación de una solicitud ante el órgano competente. Desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado hasta 2018, el número de solicitudes fue incrementándose ligeramente, sin grandes oscilaciones; sin embargo, a partir de 2019 se produjo un cambio más que significativo, con un aumento relevante que se consolidó en 2020 y fue mayor aún en 2021; de hecho, el segundo mes con mayor número de solicitudes de acceso ha sido precisamente marzo de 2022, con un total de 1.266<sup>11</sup> y el primero octubre de 2020, con 1.282.

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

---

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

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

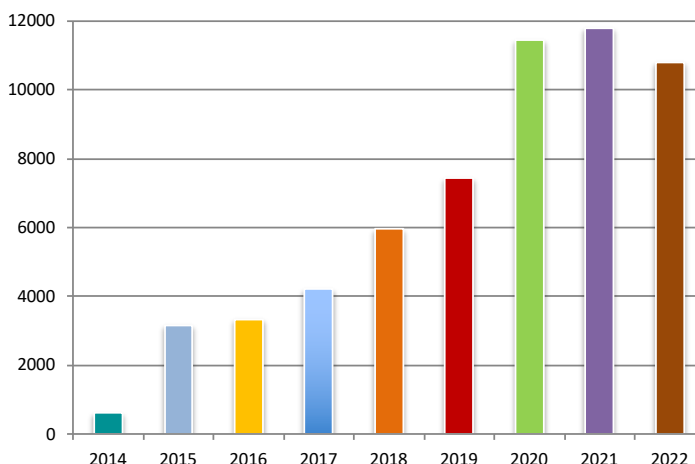
Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado
dic-14	608	608	nov-17	321	10.965	oct-20	1.282	32.979
ene-15	331	939	dic-17	364	11.329	nov-20	983	34.962
feb-15	267	1.206	ene-18	519	11.848	dic-20	1.217	36.179
mar-15	322	1.528	feb-18	558	12.406	ene-21	1.199	37.378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

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

<sup>12</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 2023.

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

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



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

A fecha de 31 de julio de 2023, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a órganos de la Administración General del Estado asciende a 64.546, con diferentes variaciones mensuales. El crecimiento sostenido que podía observarse inicialmente en 2018 y 2019 se incrementó de manera exponencial a partir del segundo semestre de 2020 y se mantiene en la actualidad, si bien no en la misma medida. Como fue indicado en Informes anteriores, no se han producido cambios significativos a nivel normativo ni organizativo que permitan justificar esta situación. Inicialmente, la única novedad que podría explicar el incremento a partir de 2019 está relacionada con la decisión del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de flexibilizar las exigencias relativas a la identificación electrónica para presentar solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia, al abrir la posibilidad de identificarse y firmar, junto con el sistema cl@ve, por medio de un código que se genera mediante un registro previo. Sobre la base de los datos obtenidos, se concluía la existencia de una cierta correlación entre esta decisión y el aumento de solicitudes, si bien no particularmente relevante<sup>13</sup>. De conformidad con los datos relativos

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

a 2021<sup>14</sup>, ofrecidos por el órgano gestor del Portal de Transparencia en respuesta a una nueva solicitud de acceso, en términos porcentuales, el número de solicitudes de acceso planteadas a través del sistema simplificado oscila entre el 7,55 y el 15,55 %, en función de los meses; en cómputo global (febrero-agosto de 2021) implica solamente un 10,67 %. En el año 2022 se ha producido un cambio en el sistema de gestión. El Portal de Transparencia disponía de una sede propia, hasta que el 22 de agosto pasó a integrarse en el servicio Acceda; según explica el propio Ministerio, ello impide actualmente conocer el mecanismo de identificación utilizado en cada caso concreto por las personas que solicitan acceso a la información pública a través del Portal de transparencia. En cualquier caso, el órgano gestor del Portal, en respuesta a una solicitud de acceso, ha indicado que, desde abril de 2019 hasta junio de 2023, de las 64.288 solicitudes formuladas, 6.352 fueron planteadas por usuarios que están dados de alta en el sistema con método de identificación alternativo a cl@ve. Más en concreto, el número de solicitudes presentadas por usuarios que están activos en el sistema de usuario y contraseña ha sido de 1.887. En lo que ahora interesa, 756 de este tipo de usuarios han presentado alguna solicitud.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

<sup>15</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



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

En las tablas que publica el Consejo no se ofrece como dato segregado la concreta causa de inadmisión. Sin embargo, sí ha empezado a incorporarlo en sus Memorias Anuales e Informes de Evaluación. En 2019, los casos de aplicación de la D.A. 1ª en reclamaciones AGE implicaron un 29,83 % de las inadmisiones; el resto de supuestos tienen que ver o con la extemporaneidad en la presentación o con el hecho de que la información solicitada no es información pública de conformidad con lo previsto por la Ley. En relación con este último extremo, debe destacarse que el CTBG está aplicando este límite (que podemos calificar de legal), en grado considerable –supone un 22,58 % de las inadmisiones–, sobre todo por falta de conexión entre la información pedida y la finalidad de la LTBG expresada en su Exposición de Motivos, algo que no estaba justificado en absoluto, porque nada hay en el articulado que permita llegar a tal conclusión. En 2020, siempre de conformidad con la correspondiente Memoria Anual, los casos de inadmisión bajaron al 18,15 %; en 2021 se inadmitieron el 18,6 % de las reclamaciones presentadas; en 2022 el 6,4 %. En sendos casos, sin embargo, no se especifican los motivos; simplemente se indica que fue “por no reunir los requisitos legales de procedibilidad”. No obstante, permiten apreciar claramente una disminución del porcentaje de inadmisión. A ello ha contribuido parcialmente la doctrina de la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870), de conformidad con la cual no procede entender, como venía haciéndose hasta ese momento, que la persecución de un interés meramente privado en la obtención de la información constituya causa de inadmisión de la solicitud<sup>16</sup>.

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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

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

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

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

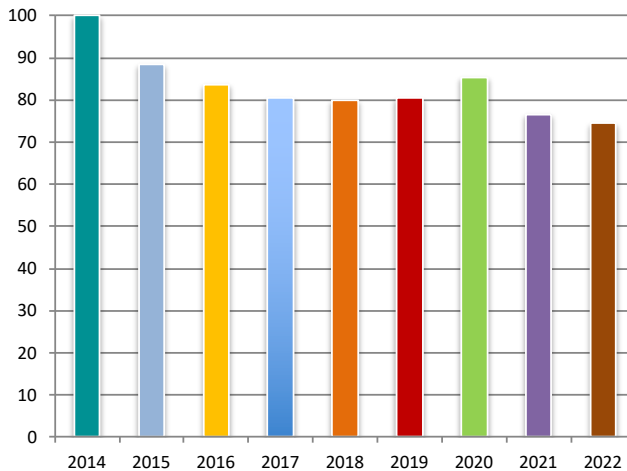
**Tabla 7. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2023)** [en número]

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

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

*Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*

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

En opinión del propio Consejo, manifestada de forma reiterada en sus Memorias Anuales anteriores a 2020, estos datos tienen su explicación en dos extremos: de un lado, una mayor confianza de los ciudadanos en las autoridades de transparencia; de otro, y relacionado con ello, en la opción por la reclamación por parte de los solicitantes de acceso a información más movilizados. Dicho de otro modo, no se corresponderían tanto con una mejora del grado general de conocimiento de la legislación en materia de transparencia por parte de los ciudadanos que podríamos calificar de ordinarios, cuanto con la familiarización por parte de los ciudadanos cualificados con este mecanismo de impugnación<sup>17</sup>.

<sup>17</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 afirma que “el motivo de alza de las reclamaciones está más vinculado al uso habitual en caso de conflicto de la vía de recurso del art. 24 de la Ley básica estatal por parte de los solicitantes de información pública más familiarizados o movilizados en el ámbito de la transparencia que con la mejora del grado de conocimiento de la legislación de transparencia entre los ciudadanos, parámetro que (...) ha permanecido estable en este ejercicio” (p. 84) y mantiene la idea reiterada en el año anterior (p. 152). En la Memoria de 2019 el tenor literal es muy similar. En las últimas memorias no se ha incorporado análisis en este

## 1.2. Tasa de resolución

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

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

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

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

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

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

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

---

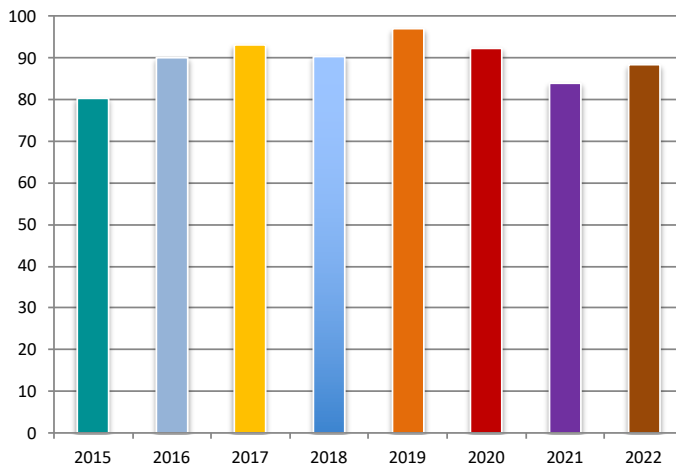
sentido.

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

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

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

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



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

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

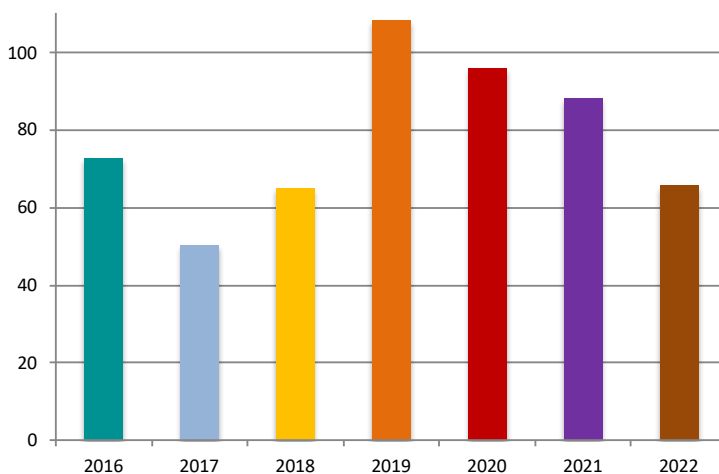
**Tabla 10. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2022) [en número]**

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

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

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

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



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

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



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

### *1.3. Tasa de congestión*

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

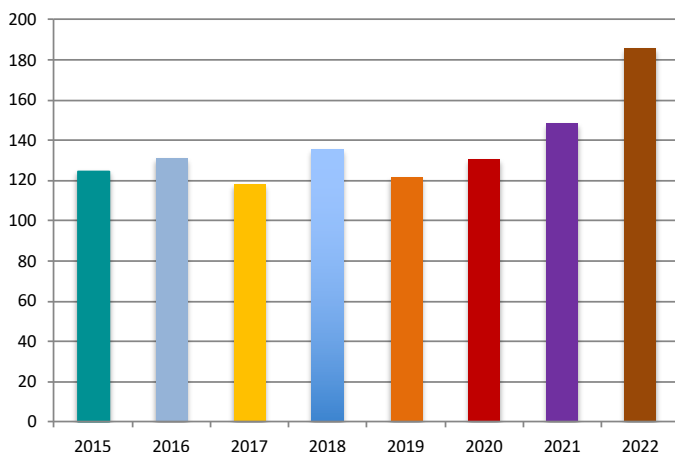
El intervalo temporal 2015-2019 (referido únicamente a reclamaciones / resoluciones frente a la Administración General del Estado) así lo evidencia. La tasa de 2015 fue del 124,58 %, y aumentó en 2016 hasta el 131,27 %, si bien en 2017 se redujo ligeramente hasta el 118,15 %, la más baja de la serie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

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

---

<sup>18</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.

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

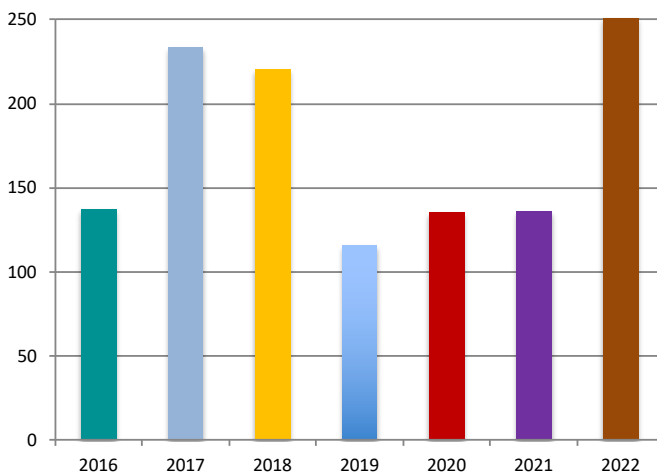


*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

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

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

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



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

En las diferentes Memorias anuales presentadas<sup>19</sup>, el propio CTBG ha insistido en la insuficiencia de recursos para el cumplimiento eficaz de su función, tanto por falta de medios materiales y humanos, en general, como por carencia de perfiles concretos de empleados públicos en su plantilla. En concreto, la primera de las conclusiones de la Memoria de 2017 denuncia la insuficiencia de la dotación de recursos humanos como “una de las principales debilidades del organismo” (p. 140). A pesar de que durante 2018 se cubrieron las vacantes existentes, en la Memoria de 2018 reiteró la falta de medios, manifestando que algunas de las actividades que deberían realizarse y de las herramientas que habrían de implementarse se encontraban paralizadas por esta causa e indicando, además, que la plantilla debería incrementarse en 33 efectivos más (esto es, en un 150 %) para poder cumplir todas las funciones que tiene encomendadas y las nuevas funciones asignadas por Leyes aprobadas tras la entrada en vigor de la LTBG<sup>20</sup>. De lo contrario, en sus propias palabras, ello “puede conducir al colapso del Consejo” (p. 135). En las Memorias de 2019, 2020 y 2021 la denuncia se mantiene y se reitera la petición de efectivos, que ha sido atendida en parte, tal y como refleja la Memoria de 2022. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

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

---

<sup>19</sup> 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: 05/09/2023).

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

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

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

## **2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo**

### *2.1. Tipo de información solicitada*

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

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

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

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

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

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

Fuente: Portal de Transparencia.

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

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

El resultado general es el que se expone a continuación:

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

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

Fuente: Portal de Transparencia.

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

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

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

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

En el año 2022, el resultado es el siguiente:

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

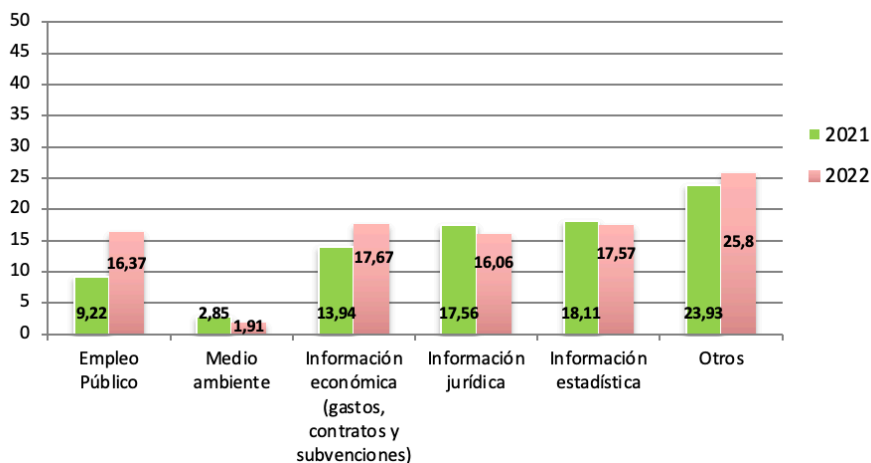
Descriptores	Número	Porcentaje
Otros	257	25,80%
Información estadística	175	17,57%
Información jurídica	160	16,06%
Contratos	78	7,83%
Información económica/gastos	70	7,03%
Empleo público/otros	63	6,33%
Empleo Público/Retribuciones	56	5,62%
Empleo Público/Procesos selectivos	44	4,42%
Información económica/subvenciones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

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

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



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



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

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

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

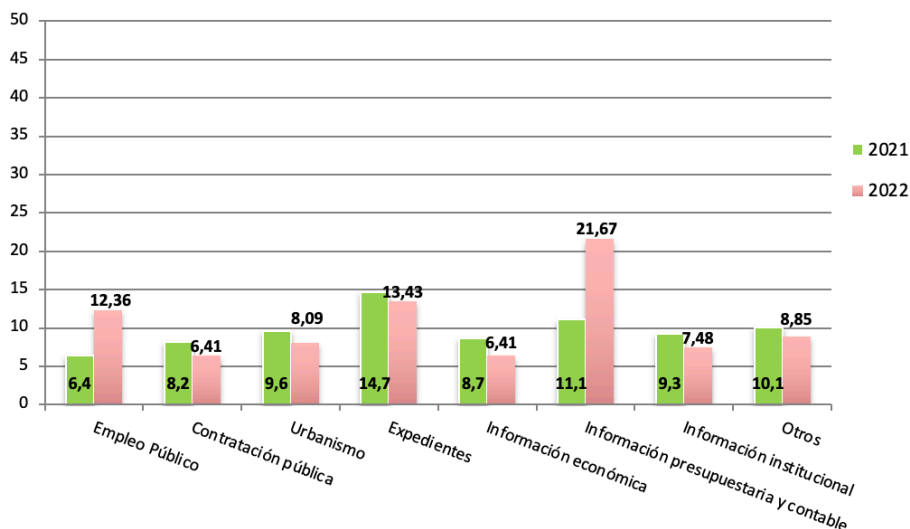
Sobre la base de los datos ofrecidos en la Memoria de 2021 y en coherencia con la forma de presentación por la que se ha optado en el caso de las reclamaciones AGE, se ofrecen a continuación los resultados referidos a las reclamaciones frente a AA.TT. Como puede apreciarse, los descriptores siguen siendo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

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

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

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

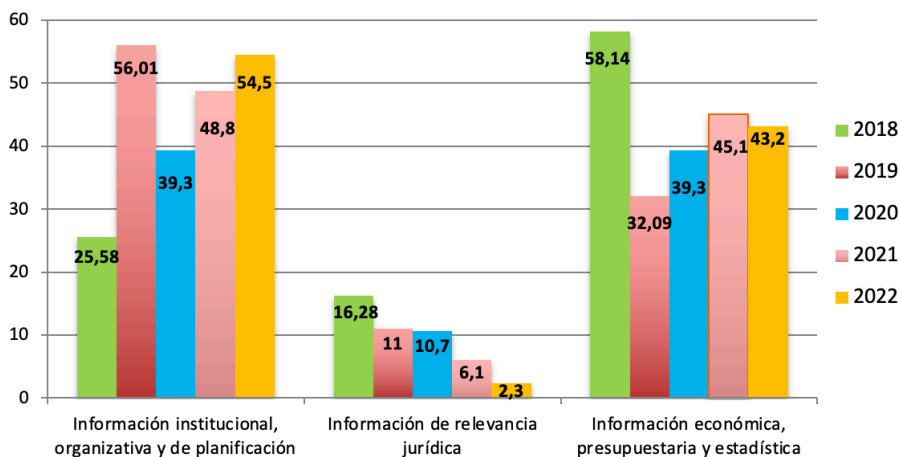
Figura 55. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones frente a AA.TT. ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021-2022) [en porcentaje]



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

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

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



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

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

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

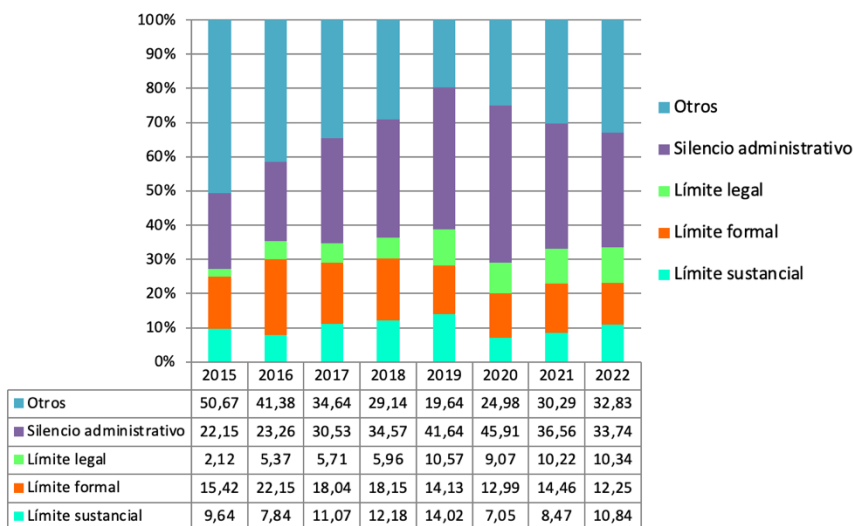
## 2.2. Tipo de acto impugnado

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

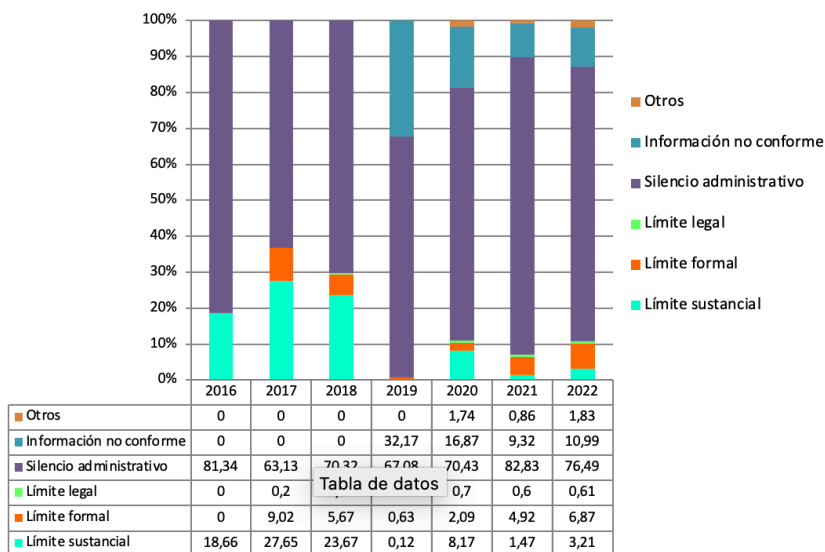
La información obtenida mediante el análisis de las reclamaciones presentadas ante el CTBG sobre la base de los datos que éste ofrece en sus listados anuales coincide en términos generales con los que se derivan del Portal de Transparencia en cuanto a lo que se refiere a los límites formales y legales,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

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

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

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

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



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

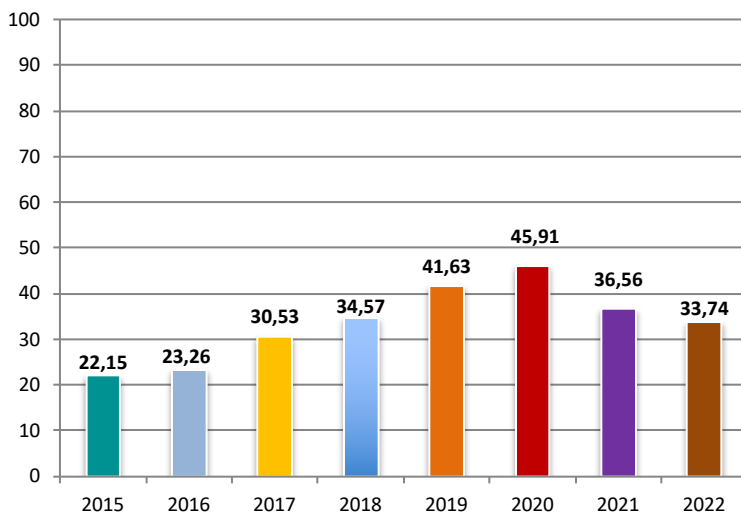
Nota explicativa: a partir del año 2019 se ha añadido al gráfico una causa no contemplada en los años anteriores: "Información no conforme". Así define la ORAT los supuestos en los que la causa de impugnación es que la información dada por la Administración no satisface al solicitante de acceso. Podría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

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

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

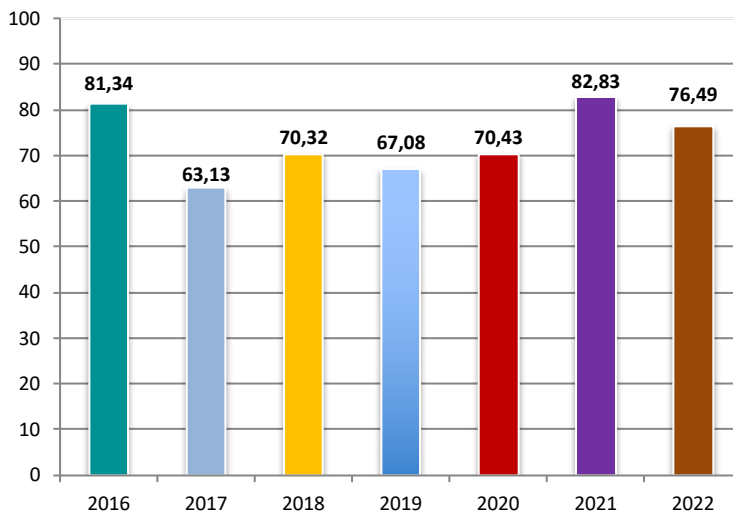
Las dos siguientes figuras permiten apreciarlo con mayor claridad:

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



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

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



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

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



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

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

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

---

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

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

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

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

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

### **3. Administración responsable**

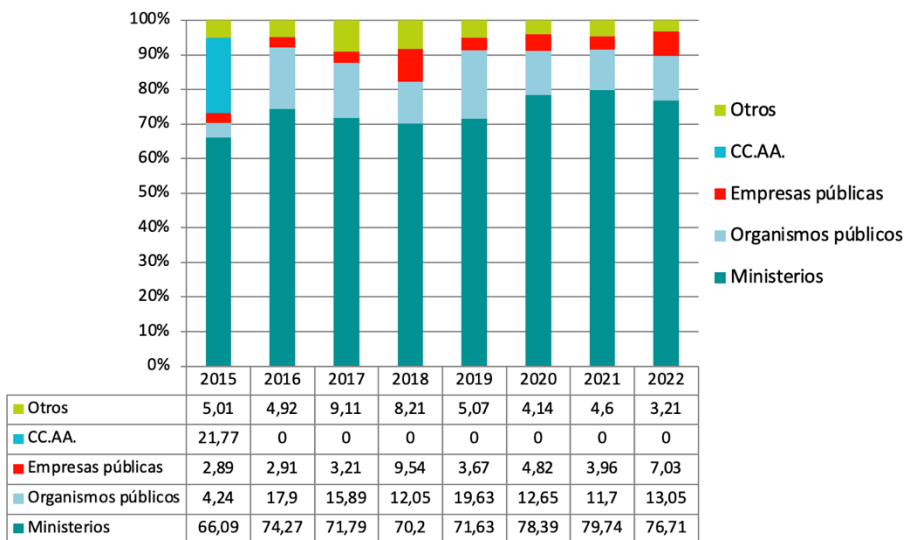
Con el fin de complementar el análisis acerca de dónde se encuentran los obstáculos reales al correcto funcionamiento del sistema de transparencia, junto con los datos relativos a qué tipo de información, a quién se solicita la misma con más frecuencia y a los motivos de impugnación de las resoluciones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

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

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

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

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



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

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

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

Como puede apreciarse, los Ministerios continúan siendo los órganos frente a los cuales se interponen mayor número de reclamaciones<sup>22</sup>. 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

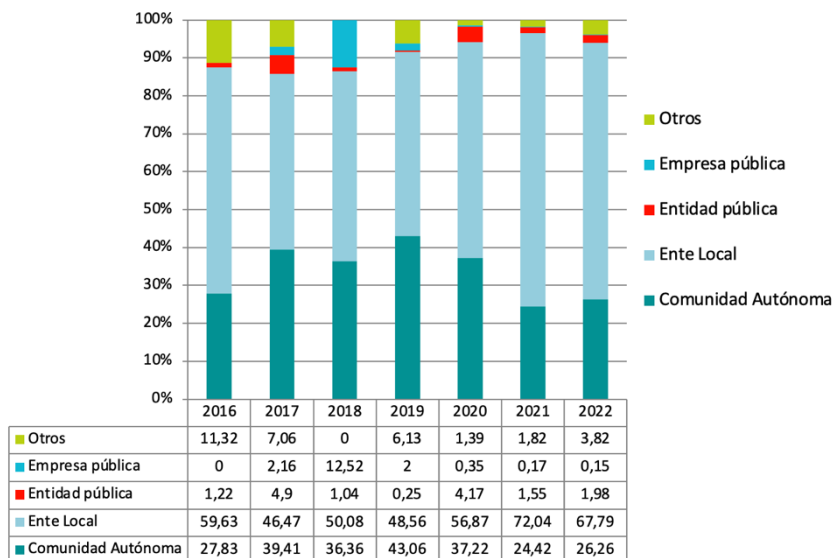
<sup>22</sup> Estos datos no coinciden exactamente en términos porcentuales con los que ofrece el Consejo en sus Memorias Anuales, en las que se toman en consideración el total de reclamaciones resueltas en función del año de resolución. Por señalar un ejemplo, de conformidad con las mismas, en el año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

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

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

Los datos al respecto son los siguientes:

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



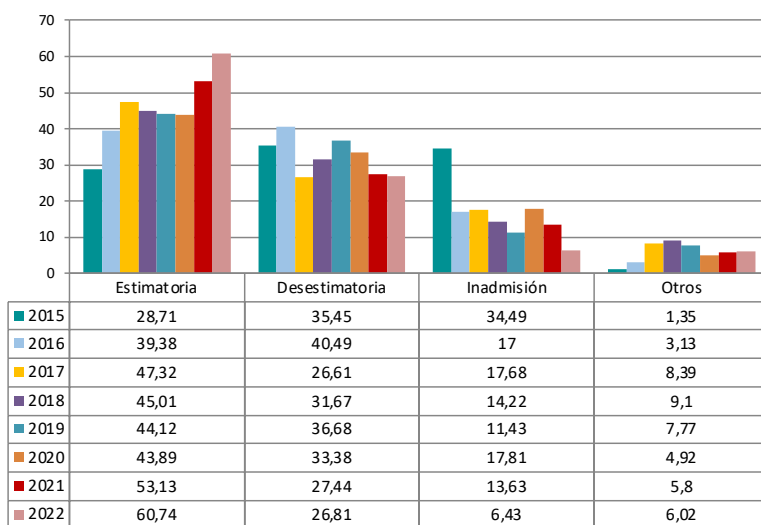
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

## 4. Sentido de la resolución

### 4.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones

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

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



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

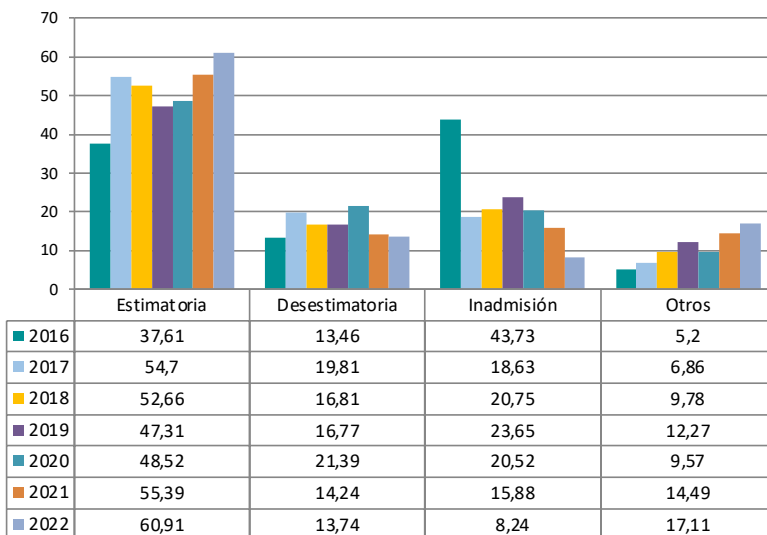
Nota metodológica: el porcentaje es respecto del total de reclamaciones resueltas, en forma y en fondo.

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

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

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

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



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

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

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

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

Al igual que en el caso anterior, también resultaba llamativo el dato referido a inadmisiones y se aprecia con claridad el descenso del porcentaje de reclamaciones inadmitidas en 2022, hasta alcanzar el nivel más bajo de la serie –aproximándose al nivel de las reclamaciones AGE–, lo cual debe ser valorado positivamente<sup>23</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>24</sup>. A tal fin, se siguen las categorías manejadas por el órgano.

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

---

<sup>23</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 AA.TT. radica en las desestimadas, precisando que “esta circunstancia puede ser indicativa de un mayor rigor por parte de los responsables de la ORAT en el juicio de admisión de las reclamaciones pero también indica que, tal vez por la materia o por el origen de las reclamaciones, provenientes en mayor medida del medio local, los requisitos de procedibilidad se conocen –y, en consecuencia, se observan– en menor medida en el ámbito territorial que en el del Estado”. Llama poderosamente la atención una afirmación de tal naturaleza, porque ni la ORAT ni la Subdirección General de Reclamaciones poseen la competencia para resolver las reclamaciones, sino que la ostenta el Presidente, que es quien firma las resoluciones, y la normativa aplicable es la misma, razón por la cual los criterios de admisibilidad deberían ser comunes. Por eso debe valorarse muy positivamente la paulatina disminución del porcentaje de inadmisiones, hasta llegar al mínimo en la serie, equiparándose así con las reclamaciones frente a la AGE.

<sup>24</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:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

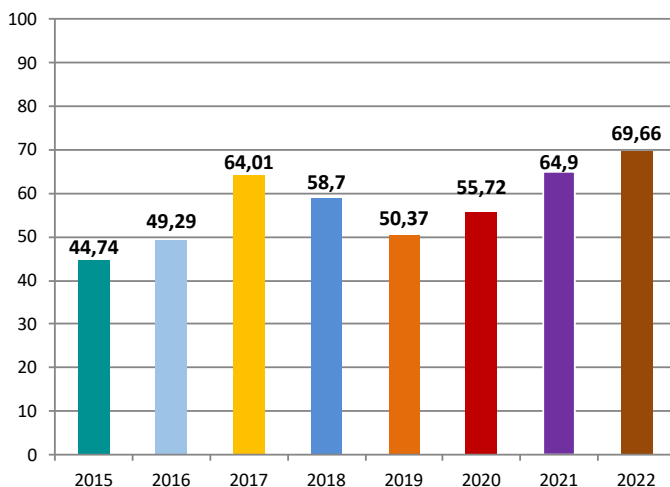
*Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

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

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

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

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



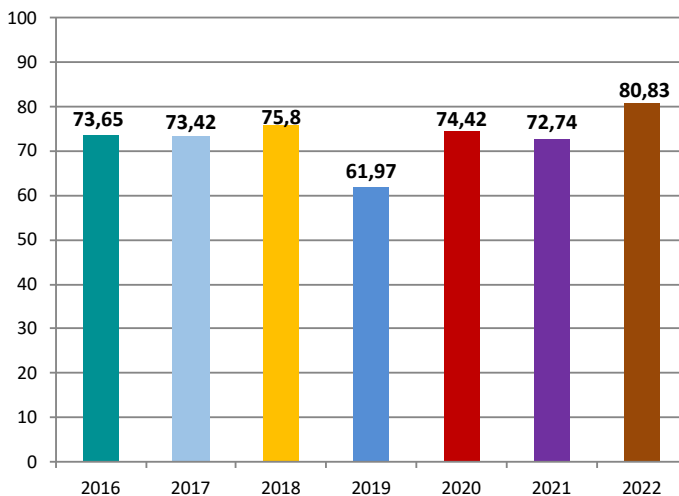
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

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

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

Desglosada por años, los resultados son los siguientes:

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



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

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

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

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

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

## **5. Duración del procedimiento en vía de recurso**

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

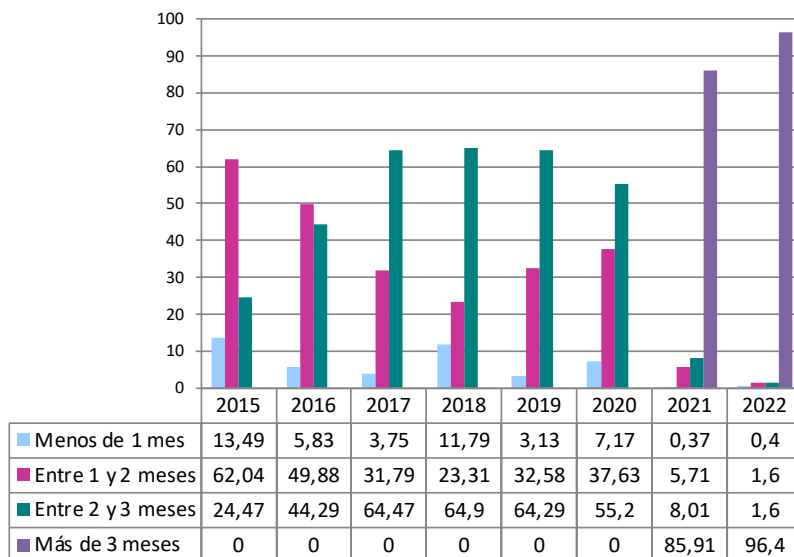
En el caso de reclamaciones ante la AGE, en sus primeros años de funcionamiento el CTBG cumplió con carácter general con el plazo para resolver, siendo excepcionales los supuestos en los que excedía el mismo (a fecha de 31 de diciembre de 2019, un total de 70 sobre 3.017 resoluciones, esto es, un 2,32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

---

<sup>25</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

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

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



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

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

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

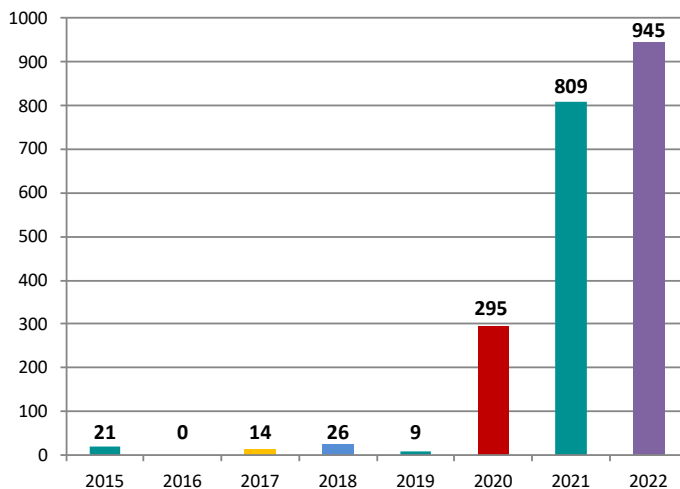
se presentaba frente a una desestimación presunta, con lo que se habría dado doble silencio.

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

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

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

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



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

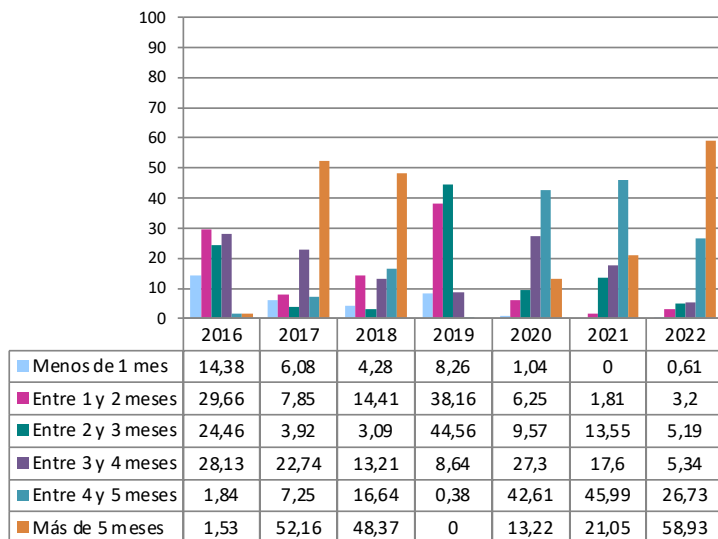
El dato es, ciertamente, alarmante: en el año 2022, más del 83 % de las reclamaciones se han resuelto en un plazo superior a 5 meses.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales tramitadas por la ORAT, los datos son ciertamente negativos desde su puesta en funcionamiento (si bien en el año 2019 se pudo observar una evidente mejora en los mismos): existe un claro incumplimiento de la obligación de resolver en no pocos supuestos y, con ello, una dilación indebida en la resolución de la reclamación. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, en los años 2017 y 2018, prácticamente en torno a la mitad de las reclamaciones presentadas se resolvieron en un plazo superior a los 5 meses<sup>26</sup>. En 2019 la tendencia se invirtió

<sup>26</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

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

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



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

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

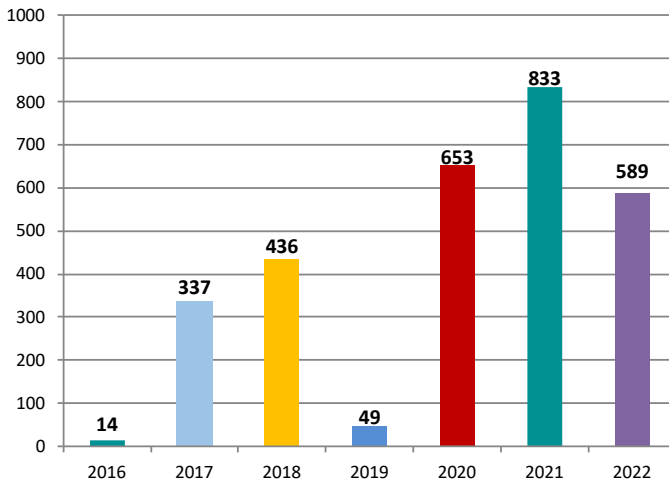
Desde la perspectiva específica del silencio administrativo, desde su entrada en funcionamiento hasta diciembre de 2019, la ORAT no resolvió la reclamación en plazo en un total de 836 supuestos; teniendo en cuenta que, a fecha de 31 de diciembre de 2019, había dictado 1.744 resoluciones, el porcentaje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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

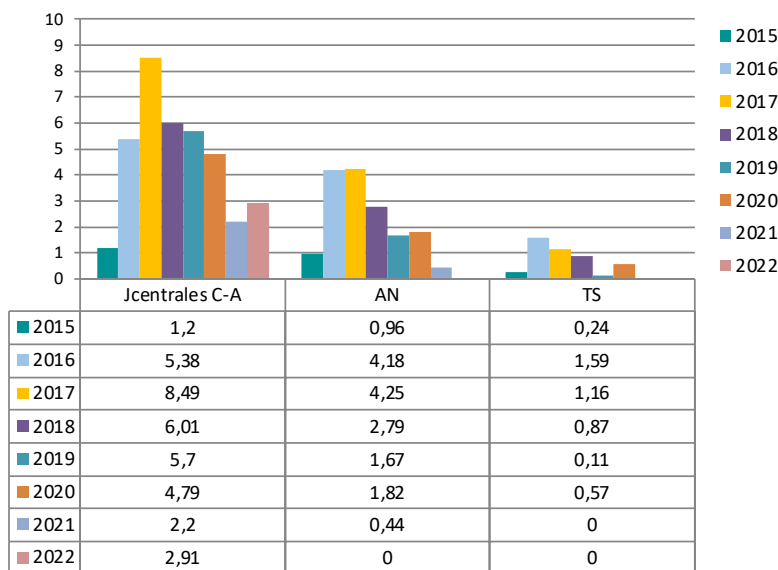


La combatividad o resistencia por parte de la Administración Pública a dar información que está en su poder es patente. Más allá del legítimo derecho a defender posicionamientos jurídicos ante los Jueces y Tribunales cuando se discrepa del contenido de las resoluciones de un órgano independiente de control,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

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

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

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



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

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

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

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

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

## 7. Grado de cumplimiento

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

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

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

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

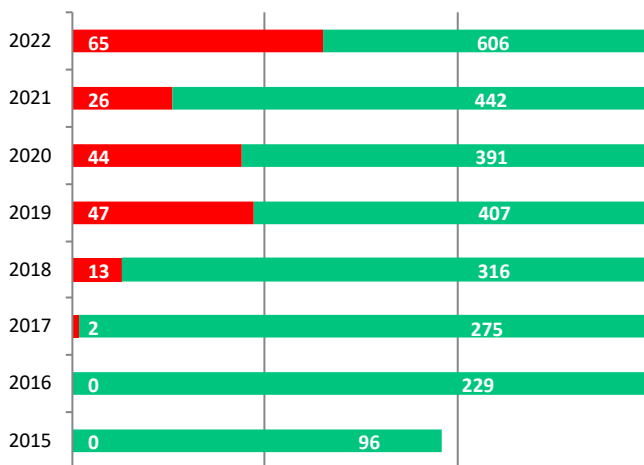
En síntesis, según los datos oficiales, un total de 210 resoluciones dictadas frente a la AGE permanecen sin cumplir a fecha de julio de 2023, lo que supone un 7,25 % de tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias en la serie histórica (2.896). A fecha de marzo de 2022 eran 162; en febrero de 2021 eran 131 y, en diciembre de 2019, 90<sup>27</sup>. Al igual que el año pasado, no sólo no se han corregido los incumplimientos detectados, sino que han aumentado en términos brutos.

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

---

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

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



Fuente: web del CTBG.

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

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

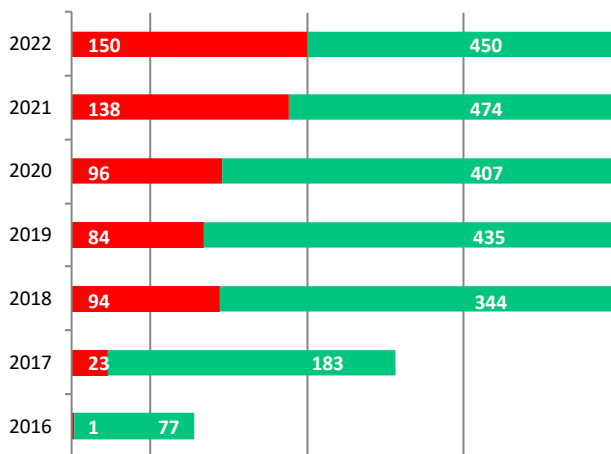
En el cómputo global, el Ministerio de Interior continúa siendo el departamento que más resoluciones incumple (38 de 65) y, entre los entes con personalidad jurídica propia, Corporación Radio Televisión Española (7 de 65).

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

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

En la siguiente Figura puede apreciarse con mayor claridad:

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



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

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

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

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

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

También desde esta perspectiva, por tanto, se comprueba la necesidad de aumentar los medios del Consejo y, junto con ello, de dotarle de poderes coercitivos para forzar la ejecución de sus resoluciones en los casos en los que ésta no se produzca de forma voluntaria por las entidades concernidas<sup>28</sup>.

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

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

## **8. Medios personales y presupuesto**

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

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

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

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

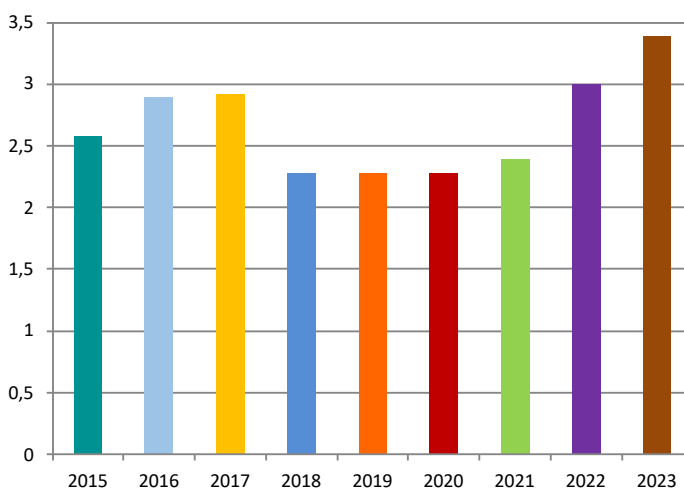
---

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

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

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

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



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

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

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

Actividades correspondiente a 2019 son elocuentes: “la dotación de personal asignada al Consejo (...) no puede considerarse suficiente para que este desempeñe sus funciones con eficacia, especialmente cuando la dotación se ha mantenido prácticamente inalterada desde el momento en que esta Autoridad dio inicio a sus funciones hasta la actualidad y la carga inicial de trabajo se ha ido incrementando de forma constante, tanto con motivo del crecimiento anual de las iniciativas promovidas por los ciudadanos y las ciudadanas (...) como por la asunción de nuevas funciones”<sup>29</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 deberían poder apreciarse en el informe del año próximo–, resulta patente que el constante aumento del número de reclamaciones frente a la AGE y del importante volumen de trabajo que supone la asunción de la competencia por vía de convenio para resolver aquellas presentadas frente a órganos de Administraciones territoriales (aunque hayan disminuido las reclamaciones como consecuencia de la creación del Consejo de Transparencia y Participación de Madrid y más aún se reducirán con la reciente creación del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la unidad responsable de la tramitación cuenta con recursos escasos), unido al aumento de la tasa de congestión y del tiempo medio de resolución y, todo ello, a pesar del incremento presupuestario, ponen de manifiesto un riesgo de afectación grave al ejercicio de la función de control en materia de acceso a la información pública por parte del Consejo. Ello podría perjudicar seriamente la eficacia del sistema de impugnación en vía administrativa en el ámbito de la transparencia y, por tanto, recudir el impacto en este sector de la opción de sustituir los recursos administrativos ordinarios por una reclamación ante un órgano independiente especializado como es el CTBG.

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

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

---

<sup>29</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.



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

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

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

## **1. Normativa aplicada**

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

## **2. Actividad administrativa impugnada**

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

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

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

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

Años	Administración General del Estado
<b>2023 (enero-julio)</b>	38
<b>2022</b>	43
<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>313</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 y puede apreciarse que, en 2023, subirá nuevamente el número de recursos.

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

Años	Administraciones Territoriales
<b>2023 (enero-julio)</b>	10
<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>73</b>

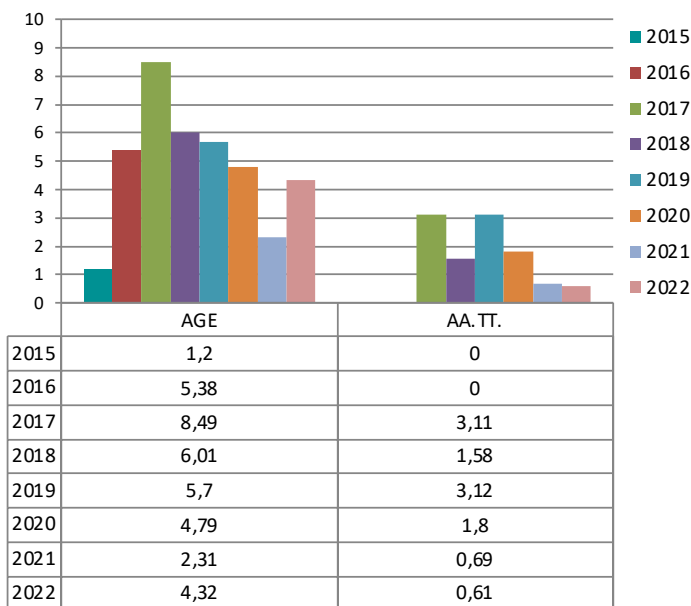
*Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

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

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

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

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



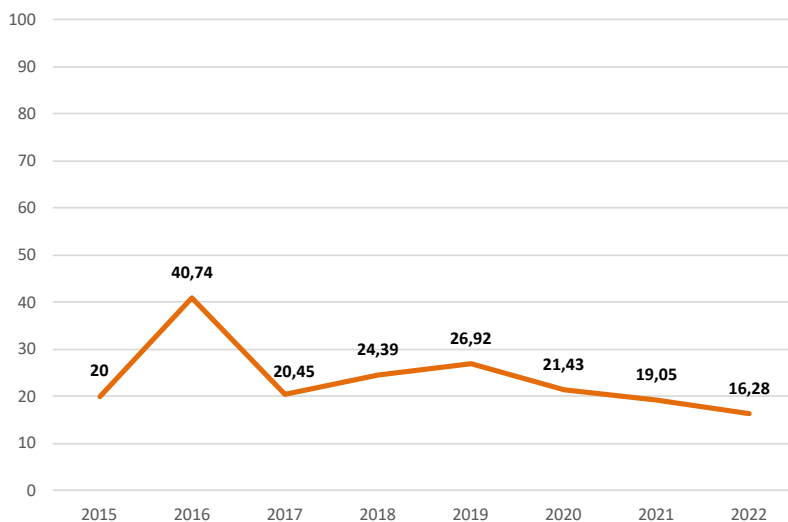
Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web del CTBG.

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

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

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

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



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

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

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

correspondiente a agosto de 2023<sup>30</sup>—, sobre la base del año de presentación el recurso en primera instancia, de los 5 recursos presentados y resueltos en 2015, 4 de las sentencias fueron recurridas en apelación y uno de los casos llegó a casación. En el año 2016, ante 27 recursos presentados, 21 de las sentencias dictadas fueron recurridas en apelación y 8 de ellas en casación (admitiéndose tres de los recursos, que fueron resueltos por sentencia). En 2017, de los 44 recursos presentados, 23 generaron recurso de apelación y 6 de casación, que han sido resueltos por sentencia. En 2018 se presentaron 41 recursos; en 19 casos se recurrió en apelación y en 8 en casación, todos ellos admitidos y resueltos por sentencia. En 2019 fueron 52 los recursos presentados, 14 de ellos por parte de particulares, empresas o asociaciones integrantes de la sociedad civil; y se han dictado 16 sentencias en apelación y 2 en casación. En 2020 se presentaron 42 recursos contra resoluciones AGE, 9 de ellos por particulares; 20 sentencias en apelación y ninguna en casación. En 2021 se han presentado 21 recursos en primera instancia, 4 por parte de particulares; de ellos se han derivado 3 sentencias en apelación y, por el momento, ninguna en casación. En el año 2022, se han presentado 43 recursos contencioso-administrativos en primera instancia frente a resoluciones del CTBG relacionadas con la AGE; a fecha de septiembre de 2023, habían sido resueltos 35 de ellos: en 21 casos a favor de la postura del Consejo y en 10 casos en contra; en 3 casos el asunto ha sido archivado y en uno ha habido allanamiento. Frente a las sentencias dictadas en primera instancia se han presentado 21 recursos de apelación.

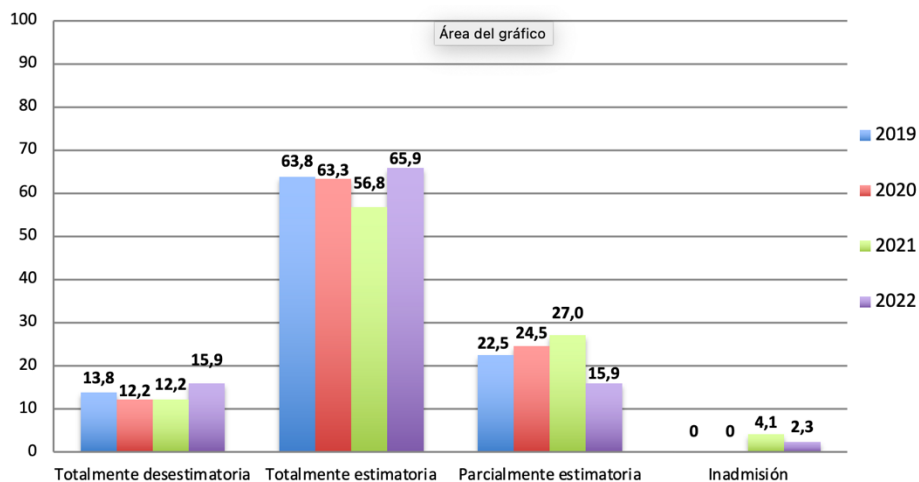
A nivel de AA.TT., en 2017 se presentaron 8 recursos en primera instancia y 1 en apelación. En 2018, ante las 6 sentencias dictadas en primera instancia se presentaron 2 recursos en apelación. En 2019 se presentaron 25 recursos en primera instancia y 11 en apelación, todos ellos resueltos por sentencia.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

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

---

<sup>30</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.

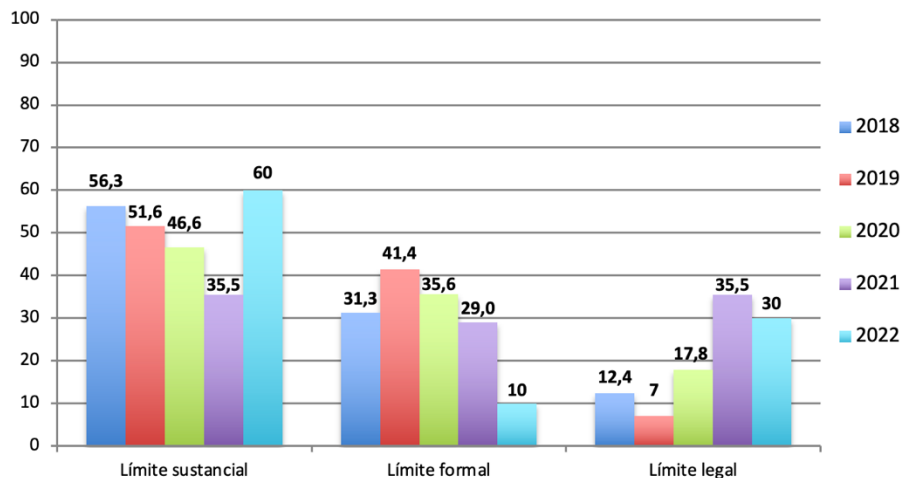
**Figura 77. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2022) [en porcentaje]**



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

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

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



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

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

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

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

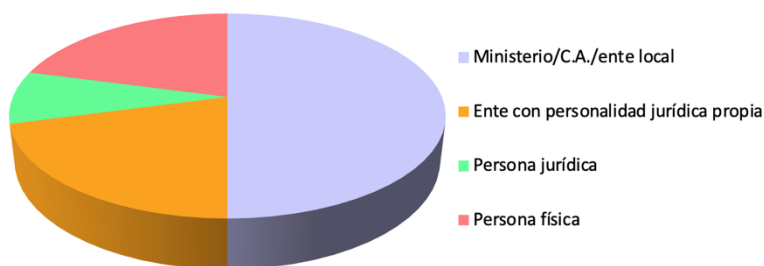
### 3. Tipo de recurrente

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

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

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

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



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

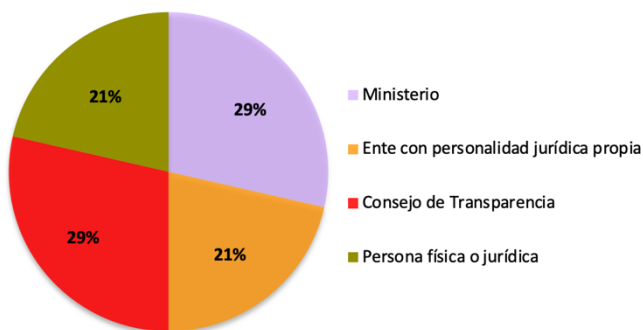
Como viene siendo habitual, son los Ministerios los que presentan una mayor combatividad en primera instancia, si bien sigue siendo muy llamativa la resistencia presentada por las entidades con personalidad jurídica propia –empresas públicas, sociedades mercantiles, organismos autónomos...–, porque la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

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

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

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

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



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

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



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

Con el fin de completar la información ofrecida, resulta interesante extraer el dato relativo a la tasa de combatividad de la Administración y de los particulares en vía contencioso-administrativa. Si tomamos en consideración el número total de resoluciones estimatorias (total o parcialmente) del Consejo frente a la AGE a lo largo de la serie histórica (2.756) y el número de recursos presentados en los que el recurrente es la Administración – Ministerio o ente con personalidad jurídica propia– que posee la información (229), la tasa de resistencia de la Administración alcanzaría el 8,31 %. Tomando como referencia el número de resoluciones desestimatorias y de inadmisión (2.808) en relación con el número de recursos presentados por particulares solicitantes de la información (76), la tasa de combatividad de los particulares estaría en el 2,71 %. Desde esta perspectiva no sólo se aprecia mejor la afirmación formulada anteriormente en el sentido de que los órganos administrativos que poseen la información se muestran reticentes y dispuestos a litigar en un relevante número de casos, sino que también parece evidente que, a diferencia de lo que ocurre en vía administrativa, donde la impugnación posee carácter gratuito y los plazos de resolución son relativamente breves (algo esencial para la eficacia del derecho de acceso), en el ámbito contencioso-administrativo el coste económico de impugnar y los mayores plazos de resolución pueden actuar como desincentivo para los solicitantes de información<sup>31</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 reclamación ante el órgano de control, mientras que en vía contencioso-administrativa ocurre justo lo contrario. En este ámbito, es la Administración que posee la información la que reacciona en mayor medida frente a las decisiones del Consejo de Transparencia ofreciendo resistencia a dar acceso a la misma y retrasando la ejecución de la resolución del Consejo en los casos en los que el recurso por ella presentado es finalmente desestimado. También se produce una situación en parte anómala en los supuestos en los que el Consejo entiende que la información no ha de ser facilitada al solicitante y, en contra del criterio mantenido por el Juzgado Central en primera instancia, presenta recurso de apelación, puesto que, aunque la finalidad de tales acciones está en defender y consolidar interpretaciones de la norma, produce el efecto indirecto de retardar el acceso a la información en los casos en los que finalmente la instancia judicial superior entiende que ha de prevalecer el derecho de acceso.

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

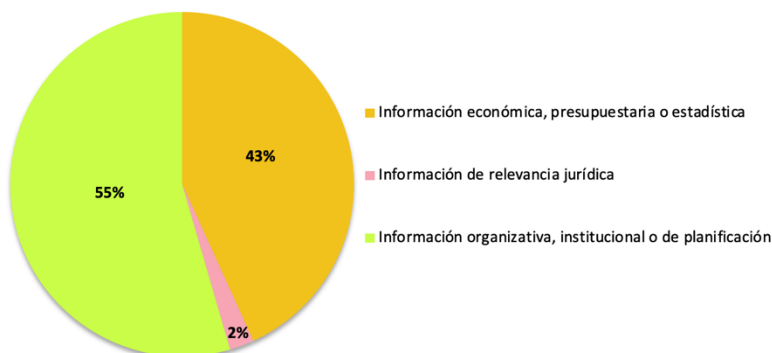
---

<sup>31</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.

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

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

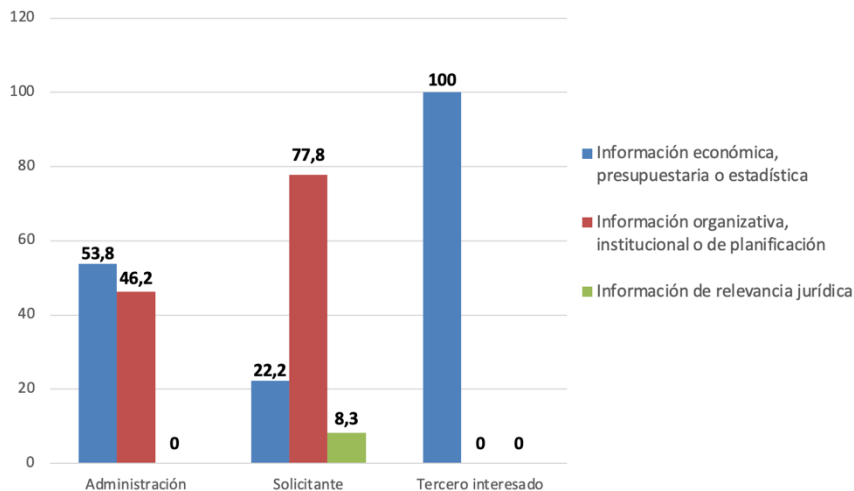
**Figura 81. Sentencias. Tipo de información solicitada (2022)** [en porcentaje]



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

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

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



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

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

#### 4. Contenido del fallo

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

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

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

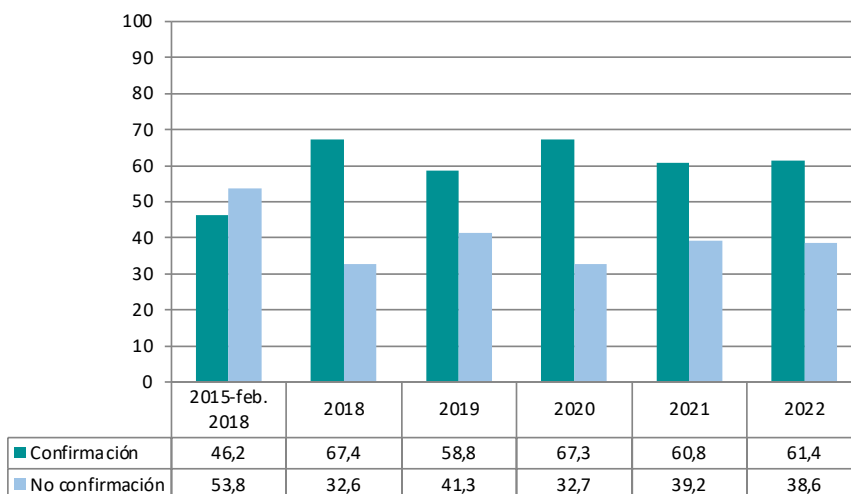
Ello se mantuvo en 2019; de las 80 sentencias analizadas (recuérdese que se incorporaron las que tienen por objeto resoluciones de reclamaciones frente a AA.TT.), en 3 de ellas hubo inadmisión, en 20 estimación total, en 47 desestimación y en 10 estimación parcial. En 47 casos frente a 33 se confirmó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

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

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

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

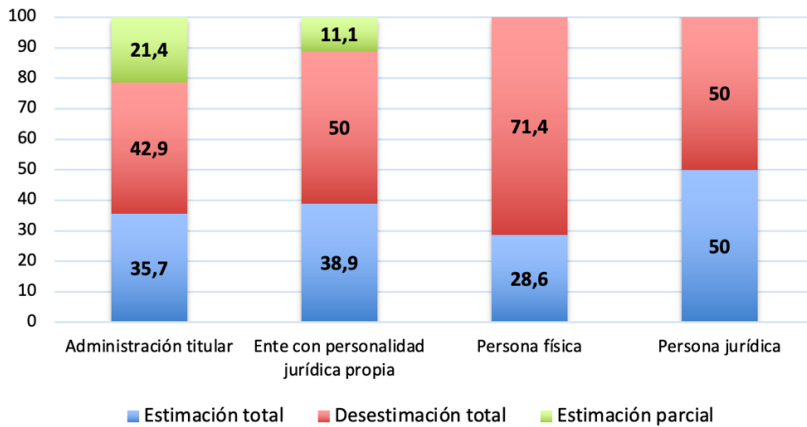
**Figura 83. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2022)** [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



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

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

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



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

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

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

## 5. Duración del proceso

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

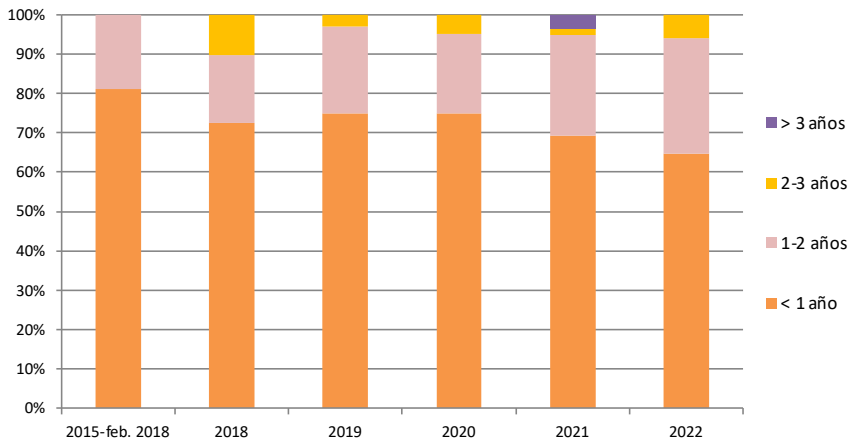
En el año 2019, de las 80 sentencias analizadas, sólo en relación con 32 de ellas se pudo comprobar con exactitud la duración del proceso. En 24 de los casos fue inferior al año; en 7 supuestos se encontraba entre uno y dos años; y en 1 caso entre dos y tres años. En términos generales, se mantenía la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

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

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

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

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



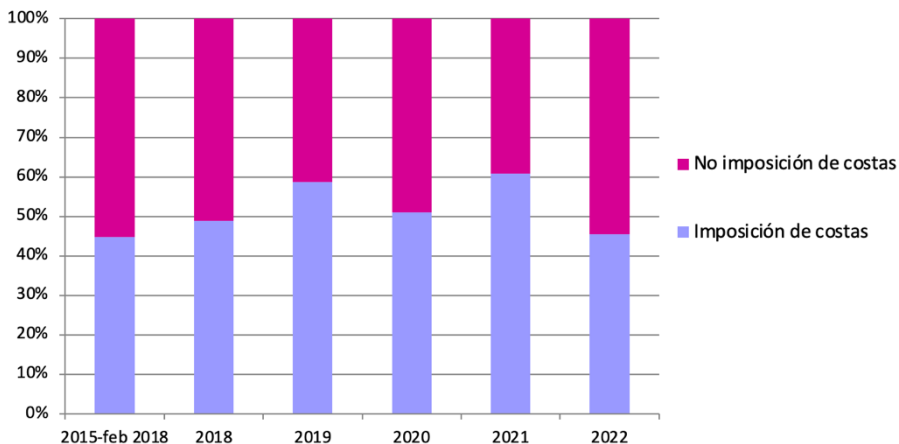
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

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

## 6. Costas

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

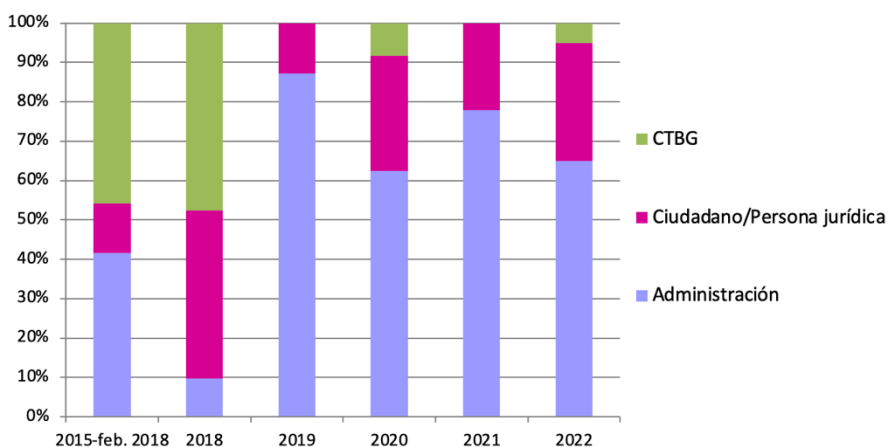
**Figura 86. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]**



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

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

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



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

## IV. Conclusiones y propuestas

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



**[ V. Análisis de la litigiosidad  
contencioso-administrativa  
en materia de defensa de la  
competencia y control de  
concentraciones ]**

Julia Ortega Bernardo



## I. Presentación

Como novedad este año se incorpora a esta edición del *Informe CIJA 2023* el estudio de la litigiosidad relativa a las Resoluciones y demás actos administrativos de la Administración que ejerce competencias en materia de defensa de la competencia y en el ámbito del control de concentraciones de empresas, de la actual CNMC (Comisión nacional de los Mercados y la Competencia).

El estudio realizado comprende un período de 7 años, las anualidades de 2014 a 2020. Ello es así a fin de seguir la pauta de anteriores ediciones del *Informe CIJA*, en las que cuando se produce la incorporación de un nuevo sector distinto a los que normalmente han venido siendo objeto de análisis (tributos, contratos públicos, protección de datos, responsabilidad patrimonial, derechos fundamentales, personal al servicio de la Administración, enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas), se opta por una mayor extensión temporal para favorecer que se realice una valoración de la evolución y las tendencias que se presentan en el sector y para detectar datos que podrían haber sido sobrevalorados o minusvalorados si se tratara de un estudio más acotado en el tiempo. Se ha realizado, por tanto, un estudio de las sentencias recaídas sobre los actos administrativos de la Autoridad Nacional de la Competencia relativas a defensa de la competencia y control de concentraciones durante el espacio temporal comprendido entre enero de 2014 y diciembre de 2020.

El alcance de este trabajo de análisis con un enfoque jurídico-empírico comprende el estudio de prácticamente 1000 sentencias dictadas en ejercicio de la revisión jurisdiccional llevada a cabo por la Audiencia Nacional y por el Tribunal Supremo durante el periodo referido de 2014 a 2020. Este espacio temporal coincide en su fecha de inicio con los casi 100 días desde la puesta en funcionamiento<sup>32</sup> de la CNMC –Comisión nacional de los Mercados y la Competencia–, organismo público que integró a la entonces existente Comisión Nacional de la Competencia (CNC), conforme a lo previsto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y al Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico. El objeto de la revisión jurisdiccional realizada en este periodo por los tribunales competentes consiste en actos administrativos que revisten la forma de Resoluciones y otros actos administrativos dictados en referencia o como consecuencia de ellas por la Autoridad nacional de la competencia. El total de estas Resoluciones o de los expedientes administrativos a los que se refieren los actos administrativos objeto de enjuiciamiento en las dos instancias jurisdiccionales durante este periodo asciende a un número de 240 y han sido dictados durante los años 2009 a 2019. De ellos, atendiendo a su fecha de adopción, el 58,5 % han sido dictados por la CNMC y un 41,5 % se adoptaron por la

---

<sup>32</sup> Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre, por la que se determina la fecha de puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC). A la vista de ello y de la extensión temporal de 7 años del estudio se considera que la información que a continuación se expone puede contribuir a comprender mejor el funcionamiento de la justicia administrativa en relación con la revisión judicial de las infracciones y sanciones que se imponen en materia de defensa de la competencia y los actos administrativos asociados a las mismas, así como los referidos a los procedimientos relativos al control de concentraciones económicas que sean susceptibles de afectar de manera significativa al mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados –atendiendo a la superación de determinadas cuotas de mercado y/o al volumen de negocios concernidos–. Al ofrecer un estudio empírico se ayuda a superar cualquier tratamiento de la información en este campo basado en opiniones o en meras intuiciones.

Con este informe se persiguen fundamentalmente tres objetivos distintos conectados entre sí. En primer lugar, se quieren presentar los resultados de la revisión jurisdiccional en este ámbito del ordenamiento jurídico, de cómo resultan tratadas en vía contencioso-administrativa las pretensiones de los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos concernidos por la actuación de la Autoridad nacional de defensa de la competencia en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, al obtener y presentar los anteriores resultados se facilita detectar el grado o la intensidad con la que el Tribunal Supremo corrige a la primera (y única) instancia judicial competente en esta materia, revisa los pronunciamientos judiciales de la Audiencia Nacional. Por último, los resultados expuestos permiten ofrecer datos en relación con las Resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de la competencia (CNC/CNMC) que han sido enjuiciadas por los tribunales de lo contencioso durante este período (2014-2020), de modo que se pueda conocer qué porcentaje de Resoluciones y actos administrativos a ellas vinculados han sido finalmente anulados por los tribunales y cuáles han sido confirmados por resultar declarados ajustados a derecho.

## **II. Introducción al sector del Derecho de defensa de la competencia y control de concentraciones**

El sistema jurídico de defensa de la competencia se basa en la previsión normativa de prohibiciones sustantivas de desarrollar ciertas conductas lesivas de la libre competencia, las cuales se encuentran contenidas para todo el ámbito de la Unión Europea en los arts. 101 y 102 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) y, con un contenido similar a nivel nacional en los arts. 1 y 2 de la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante LDC). Esta predeterminación normativa de conductas prohibidas por contrarias a la competencia (acuerdos y prácticas colusorias y abuso de posición de dominio) constituye uno de los pilares esenciales para la protección y buen funcionamiento de cualquier sistema de libre mercado. Las prohibiciones normativas relativas a la defensa de la competencia van dirigidas a programar las conductas de las



empresas (concebidas éstas en sentido amplio), y funcionan de este modo a nivel europeo como mecanismo de integración económica en el mercado interior. El Derecho europeo de defensa de la competencia consistiría, por ello, en un instrumento de integración “negativa” frente a mecanismos de integración “positiva”, como son los que se articulan través de la armonización normativa por medio de la aprobación de regulación jurídica europea que tiene por objeto los distintos sectores económicos, también los configurados como servicios de interés económico general.

Las normas de defensa de la competencia abordan transversalmente a las actividades económicas, al establecer pautas generales de obligado cumplimiento para todas ellas. Esto significa que las diferentes “prohibiciones de hacer” que, en puridad, conforman este sector del ordenamiento jurídico y que resultan aplicables como regla general, salvo que concurren excepciones previstas o amparadas en los correspondientes textos normativos a nivel europeo y nacional, rigen para todos los sectores económicos, de modo que en los diferentes mercados las empresas y cualquier otro operador con incidencia económica tienen vedado realizar determinadas conductas que falseen, restrinjan o impidan la competencia. Tanto el Derecho europeo como el nacional de Defensa de la competencia consisten básicamente en una regulación sustantiva por la que se establecen las prohibiciones de ciertas conductas, genéricamente enunciadas, que resultan, por tanto, conductas constitutivas de infracción y susceptibles de sanción, salvo que concurren excepciones previstas en los correspondientes textos normativos, en las exenciones de categorías de los Reglamentos europeos<sup>33</sup>, o en las excepciones *ex lege* (art. 101.3 TDU y art. 1.3 LDC), o bien constituyan supuestos de inaplicabilidad que singularmente puedan ser declarados como tales (art. 6 LDC) o, finalmente, se subsuman en conductas que al amparo de una ley puedan genéricamente interpretarse como exentas, tal como dispone para el caso español el art. 4 LDC, sin perjuicio de la aplicación en este caso de los criterios materiales derivados del Derecho europeo (ex art. 106.2 TFUE).

Por lo que atañe a los fines, estos sistemas normativos de defensa de la competencia sirven, ante todo, para salvaguardar la libre competencia empresarial como fin de interés general, esencial para la realización de una economía de mercado y, al tiempo que dispensan protección a los demás competidores que desarrollan su actividad en el mercado, garantizan

---

<sup>33</sup> I.e. Reglamento (UE) 2022/720 de la Comisión de 10 de mayo de 2022 relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas. Los Reglamentos (CEE) n. 2871/71, del Consejo, de 20 de diciembre de 1971; (CEE) n. 3976/87, del Consejo, de 14 de diciembre de 1987, facultan a la Comisión para aplicar el apartado 3 del art. 81 del Tratado por medio de Reglamento a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas. A la Comisión le corresponde la competencia de adoptar Reglamentos de exención por categorías. En ellos se declara aplicable el apartado 1 del art. 103 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas. Se trata de un instrumento que facilita la aplicación uniforme de las normas de competencia. Se evita así tener que valorar caso por caso la concurrencia de la excepción a la prohibición del art. 101.3 TFUE en la medida que, por Reglamento, la Comisión ya ha declarado inaplicable la prohibición.

los intereses de los consumidores en cuanto que propician unos mejores niveles de oferta, calidad y precio de bienes y servicios.

El establecimiento normativo –tanto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como en el Derecho estatal español– de este grupo de prohibiciones se identifica, por tanto, con una regulación sustantiva del Derecho de la competencia, que desde su misma entrada en vigor trajo consigo la necesidad de poner en funcionamiento estructuras organizativas a las que asignar las competencias y recursos necesarios para activar los remedios o mecanismos de reacción en caso de infracción o incumplimiento de tales determinaciones normativas. Entre estos mecanismos de reacción se encuentra la imposición de sanciones pecuniarias que la infracción de tales prohibiciones lleva coactivamente aparejada; en otras palabras, el Derecho de defensa de la competencia comporta la existencia de un sistema de Derecho sancionador y además efectivo. En la mayoría de los Estados Miembros de la Unión Europea, incluido el nuestro, la aplicación de este sistema se ha encargado a estructuras organizativas administrativas creadas *ad hoc*. Es lo que se conoce como aplicación pública del Derecho de defensa de la competencia (*public enforcement*), frente a la aplicación privada (*private enforcement*) o aplicación judicial, que se activa por los particulares legitimados en los supuestos de reclamaciones de daños debidos como compensación a la realización de conductas infractoras de las normas de defensa de la competencia tanto europeas como nacionales. Estas acciones civiles de daños (competencia en nuestro ordenamiento de los tribunales mercantiles) se pueden ejercer de forma bien independiente y autónoma con respecto a las Resoluciones administrativas declarativas de la infracción (*stand-alone actions*), –que son acciones en las que además de reclamar el daño se pretende la declaración de la infracción y su cesación–, o bien de manera consecutiva a ellas (*follow-on actions*). Con esta última modalidad se obtienen mayores facilidades, fácticas y jurídicas para la prueba de la existencia del daño causado.

En relación con la aplicación pública y desde el punto de vista organizativo podría pensarse que en este ámbito del Derecho de la competencia rige el binomio Derecho europeo y competencia de ejecución de la Comisión europea (art. 105 TFUE y Reglamento n. 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 TCE), Derecho nacional y competencia ejecutiva o aplicativa de la correspondiente Autoridad nacional de la competencia. Sin embargo, esto no es así. El reparto de competencias a nivel europeo en este sector del ordenamiento jurídico se realiza en función del criterio de “Autoridad mejor situada”<sup>34</sup>. Esta regla de reparto significa que cuando procede la aplicación del Derecho europeo, esto es,

---

<sup>34</sup> En cuanto a las reglas de reparto entre Estados miembros el empleo del criterio de «autoridad mejor situada» la Comunicación de la Comisión sobre la Red de Autoridades, *Diario Oficial n. C 101 de 27/04/2004 pp. 0043 - 0053* exige (apartado 3) el cumplimiento tres condiciones: que la conducta produzca efectos sobre la competencia en su territorio, que la autoridad pueda ordenar el cese de la infracción y sancionarla, asimismo que la autoridad pueda recabar las pruebas necesarias para probar la infracción. Además, ha de tenerse en cuenta que interviene una sola autoridad cuando su actuación aislada es suficiente para eficazmente poner fin a la conducta infractora.

siempre que se produzcan efectos sobre el comercio entre Estados<sup>35</sup>, pueden encargarse bien la Comisión Europea bien las Autoridades nacionales, en nuestro caso, la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia (CNMC). En todo caso, el referido criterio flexible de distribución de competencias entre la Comisión y las correspondientes Autoridades nacionales tiene un carácter flexible que permite adaptar el reparto de competencias a los problemas que surgen en cada situación concreta. La competencia corresponde, de todos modos, en principio, a la Comisión –a tenor de lo que se deriva del Reglamento 1/2003 y de lo dispuesto en el *soft law* aprobado por la propia Comisión– en tres supuestos: si afecta a más de tres Estados miembros, si tiene impacto a nivel comunitario, y a decisión de la Comisión (cláusula de recuperación). En los demás casos, de aplicación o ejecución indirecta del Derecho europeo por las Autoridades nacionales, éstas pueden aplicar simultáneamente la correspondiente legislación nacional (teoría de la doble barrera). En estos casos es necesario cerciorarse especialmente de que la sanción impuesta es proporcionada a la naturaleza de la infracción, como recuerda la STJUE de 3 de abril de 2019 (ECLI:EU:C:2019:283).

A diferencia de lo expuesto, las competencias que se ejercen en los procedimientos de control de las concentraciones no están descentralizadas como en materia de defensa de la competencia. De hecho, conforme a lo previsto en el Reglamento (CE) n. 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (“Reglamento comunitario de concentraciones”), el criterio de reparto de competencias se delimita de forma más tradicional, y las operaciones de trascendencia europea caen bajo la competencia de la Comisión. En estos procedimientos es un umbral económico basado en el volumen de negocios el que se utiliza para determinar si una operación de concentración puede afectar a la competencia en el mercado interior europeo y entonces corresponde su control a la competencia de la Comisión europea; si no lo supera, en principio, la concentración resultará susceptible de ser verificada por las Autoridades de los respectivos Estados miembros, aunque existen algunos supuestos para proceder al reenvío del análisis de operaciones de concentración entre las Autoridades Nacionales de competencia y la Comisión europea.

Así las cosas, a fin de garantizar la aplicación eficaz y coherente de las normas comunitarias de competencia, la Comisión y las Autoridades nacionales de competencia designadas por los Estados miembros forman conjuntamente una *Red Europea de Autoridades de competencia* a efectos de ejercer su función ejecutiva de aplicación de los arts. 101 y 102 del TFUE en estrecha cooperación. Por la misma razón, la Comisión se reserva unas competencias adicionales para asegurar eficazmente que la aplicación (pública y

---

<sup>35</sup> En la actualidad y conforme a la Comunicación de la Comisión sobre Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio interior en los arts. 81 y 82 del Tratado (27.4.2004/C/101/07), es necesario que concurren cumulativamente los siguientes factores: i) debe ser posible, con un cierto grado de probabilidad; ii) que el acuerdo pueda ejercer una influencia directa o indirecta, inmediata o potencial sobre los intercambios y, de esta manera, iii) obstaculizar la consecución del objetivo de un mercado único.

privada, es decir, administrativa y judicial) se lleve a cabo con el mayor grado posible de coherencia y uniformidad.

La revisión judicial de las decisiones adoptadas en materia de la competencia por la Comisión Europea corresponde al Tribunal General –art. 263 TFU (acción de nulidad) y art. 261 (recurso frente a sanciones), e incluso art. 265 TFUE (recurso frente a omisiones)–. Contra las Resoluciones del Tribunal General puede interponerse recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, (arts. 56 y ss. del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea). Por su parte, a nivel nacional, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional es competente (ex art.48.1 LDC y Disposición Adicional. 4ª.3. Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa, en adelante LJCA) para conocer, en primera y única instancia, de los recursos contra las Resoluciones adoptadas por la Autoridad nacional de la competencia. Frente a las sentencias de la Audiencia Nacional cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo (artículos 86 a 93 LJCA de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). El vigente art. 88.3.d) LJCA dispone que se presume interés casacional objetivo en los supuestos de recursos contra actos de organismos reguladores, como la CNMC. Esta presunción decae cuando el TS aprecie que el asunto carece manifiestamente del referido interés casacional objetivo (art. 88.3 LJCA).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la descentralización no se limita al traslado de competencias desde la Comisión europea a las Autoridades nacionales de los Estados miembros, también a nivel interno, en el Derecho español, ha tenido lugar un proceso descentralizador en el mismo sentido de arriba a abajo. En relación con las conductas infractoras de la LDC que no exceden del ámbito autonómico, a raíz de la STC 208/1999, de 11 de noviembre y de la posterior Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, a las Comunidades Autónomas se les reconocieron competencias en esta materia. Se han constituido 9 Autoridades con autonomía organizativa y funcional que ejercen competencias de decisión en los asuntos que afectan a los mercados que operan en su respectivo ámbito territorial y tienen trascendencia exclusivamente autonómica (Galicia, País Vasco, Aragón, Castilla-León, Cataluña, Valencia, Andalucía, Extremadura y Canarias). En las restantes, bien ejerce la competencia la Autoridad Nacional (casos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Baleares y Castilla La Mancha), bien se tramitan procedimientos administrativos híbridos de dos fases, en los que la instrucción se realiza por los órganos de la Comunidad Autónoma, y la adopción de la Resolución que contiene la decisión sobre la infracción y sanción resulta adoptada por un acto administrativo de la Autoridad Nacional de la competencia (Navarra, Madrid y Murcia).

Si así son las cosas en lo que respecta a la delimitación de la competencia organizativa para dictar Resoluciones sancionadoras, resulta igualmente relevante aclarar en qué sistema jurídico se regulan y disponen las pautas que ha de seguir el procedimiento sancionador que

debe tramitarse de forma ágil y eficaz para adoptar la decisión final y que, por ello mismo, ha de desarrollarse con respeto a las correspondientes garantías procesales (fundamentalmente referidas al tiempo de adopción y a la tramitación de la inspección, prueba y audiencia) a fin de garantizar los derechos fundamentales de los respectivos afectados. El procedimiento que rige la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores en aplicación de las normas de defensa de la competencia a nivel europeo es un procedimiento europeo, regulado en el Reglamento 1/2003, cuando se trata de la tramitación y resolución de expedientes por parte de la Comisión europea. Por el contrario, cuando quien tramita y resuelve los expedientes es una Autoridad Nacional de la competencia se sigue el procedimiento nacional, y rige el principio de autonomía procedimental. Al procedimiento nacional se le aplican en todo caso los principios que garantizan la ejecución del Derecho europeo de equivalencia y efectividad. En el caso español resulta, por consiguiente, de aplicación supletoria a la LDC, la legislación de procedimiento administrativo. Esta normativa se aplica así cuando la CNMC tramita sus expedientes sancionadores, ya se trate de dictar Resoluciones en las que se ejecuta simultáneamente el Derecho europeo (arts. 101 y 102), y el nacional (art. 1 y art. 2 Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en adelante LDC), como Resoluciones en las que exclusivamente se aplica el Derecho español. Lo mismo resulta con respecto a la determinación de la cuantía de las sanciones que se imponen por la Autoridad nacional. Se trata igualmente de un ámbito regulado por el Derecho español que no ha sido objeto de una regulación armonizada por el Derecho europeo (ni por el Reglamento 1/2003, ni por el resto de la normativa aplicable), y que, por tanto, se rige por la LDC, y por las reglas y principios del procedimiento administrativo sancionador, con aplicación asimismo de los principios de Derecho europeo de equivalencia y efectividad.

En este sector es necesario poner de manifiesto que la *praxis administrativa*, esto es, el contenido de las Resoluciones administrativas adoptadas por la Autoridad Nacional de la competencia, resulta ser un factor esencial para la propia configuración (a dos niveles) del Derecho de la competencia, tanto en el ámbito comunitario como en el de cada Estado miembro. Esto es así, en la medida en que se trata de una materia en la que las determinaciones normativas (arts. 101 y 102 TFUE, arts. 1 a 3 LDC) contienen enunciados amplios y genéricos y la casuística en la que tiene lugar su aplicación es muy extensa y variada, a la vez que dinámica, pues se trata de un campo en permanente evolución. Se trata además de un contexto jurídico evolutivo, también elástico, marcado por el establecimiento de prohibiciones que contienen listas de conductas no exhaustivas, con abundante empleo de conceptos normativos indeterminados cuyo significado ha de delimitarse e integrarse con criterios y conocimientos técnicos en materia económica. En este marco las decisiones de la Administración competente se adoptan con un margen de decisión característico de la discrecionalidad administrativa que se ejerce en escenarios de gran complejidad técnica y económica. A raíz de ello se puede afirmar, sin exageración, que tanto la aplicación administrativa como su correspondiente control judicial sirven de por sí para conformar los

contornos e integrar el contenido de este Derecho. Es claro que cuando se efectúa la revisión judicial de las decisiones administrativas y se adoptan sentencias que entran en el fondo con fallos en sentido estimatorio se están estableciendo pautas formales y materiales que tendrán que seguirse, con base en los cuales la Comisión nacional tendrá que enmarcar sus propios criterios y extraer pautas de decisión sucesivas para casos análogos. En este sentido resulta visible que los tribunales nacionales cuando enjuician las decisiones de la Comisión nacional y utilizan parámetros materiales, emplean desde hace tiempo los acuñados por la jurisprudencia europea con el transcurso del tiempo.

Con todo, hay que tomar en consideración que la discrecionalidad técnica que ejerce la Comisión Nacional ha sido precisamente implantada, programada por el legislador europeo y estatal. Si a esto le sumamos las garantías formales (organizativas y procedimentales) y la asignación de los recursos personales, materiales y presupuestarios que subyacen a la actuación administrativa en este sector, todo ello lleva a presumir una posición de gran capacidad para alcanzar la mejor solución en cada caso. Para salvaguardar esta posición sirve, por supuesto, la genérica “presunción de validez de la actuación administrativa”, prevista, con carácter general en la legislación de procedimiento administrativo (art. 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Ello también podría conducir implícitamente a reducir el arbitrio que los órganos jurisdiccionales tienen para determinar contenidos dentro del espacio decisorio otorgado a esta Administración. Sin embargo, este espacio habría de entenderse sin perjuicio de que ese control judicial debe, en todo caso, tener la suficiente densidad que permita paliar, en la medida de lo posible, los riesgos que esta actuación administrativa lleva aparejada, tanto desde el punto de vista individual, en lo que atañe al derecho a la tutela judicial de derechos e intereses legítimos (art. 24 CE), como en lo que concierne a la protección de los intereses generales (art. 103.1 y 106.1 CE). La complejidad de los asuntos concernidos no permite esbozar una regla general *a priori* en torno al alcance e intensidad del control judicial. Al margen de la afectación a intereses subjetivos, los efectos de la lesión a los intereses generales de un falso positivo declarado por la Administración van a depender también de los efectos económicos del cese y sanción de la conducta declarada prohibida sobre el funcionamiento del mercado y el abastecimiento de bienes y productos concernidos, aunque la existencia de un cierto porcentaje de falsos positivos resulta en todo caso inherente en una actuación administrativa que ha de resultar garante de la efectividad del cumplimiento de las normas de defensa de la competencia. La finalidad principal de este informe no es valorar esto último, sino que persigue aumentar el conocimiento real del funcionamiento de la justicia administrativa en este ámbito sectorial del ordenamiento jurídico.

### III. Ficha técnica

Desde el punto de vista de su extensión material este estudio jurídico-empírico abarca el análisis de aproximadamente 1000 sentencias dictadas en la revisión judicial realizada por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo sobre actos administrativos adoptados por la Autoridad Nacional de la competencia durante un periodo que comprende los años 2014 a 2020. Los datos analizados puestos en relación con las Memorias publicadas durante las mismas anualidades por la CNMC, y específicamente en lo relativo a su epígrafe sobre la *Revisión jurisdiccional en materia de defensa de la competencia*, ponen de manifiesto que este estudio coincide con el 96 % de las sentencias referenciadas en las Memorias de la CNMC correspondientes a estos años 2014-2020. En este trabajo se han analizado 985 sentencias. El estudio que se presenta abarca un extenso porcentaje de sentencias codificadas en relación con el número de sentencias reseñadas por la CNMC, de modo que presenta un elevado índice de coincidencia. Este índice varía según los años, entre el nivel más bajo alcanzado en 2020 (86 %) hasta el nivel de 97,3 % en 2019, e incluso alcanza un mayor número de sentencias codificadas durante los años 2015 y 2018. Este mayor número de sentencias analizado en estos años en comparación con las Memorias de la CNMC podría explicarse porque el análisis elaborado por el CIJA cuenta adicionalmente con la revisión y codificación de sentencias extraídas de la base de datos sobre jurisprudencia elaborada por la editorial La Ley.

El análisis realizado sobre la revisión jurisdiccional que se efectúa durante los años 2014 a 2020 afecta a 240 Resoluciones y actos administrativos referidos a ellas, dictadas por la Autoridad Nacional de la Competencia en esas anualidades y en años previos (en concreto desde 2009 a 2019). El estudio abarca, por tanto, en concordancia con su extensión temporal, Resoluciones y actos administrativos vinculados a ellas, adoptados por los dos organismos que han actuado en ese periodo 2009 a 2019, tanto por la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), como por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC). De hecho, atendiendo a su fecha de adopción, el 58,5 % han sido dictados por la CNMC y un 41,5 % han sido emitidos por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC).

En relación con los indicadores utilizados para el análisis se han empleado indicadores cuantitativos o formales relativos al funcionamiento de los órganos judiciales en primera o única instancia y casación (sentido del fallo, indicadores del nivel de estimación de los recursos, duración de los procesos, imposición de costas, partes recurrentes). Junto a ello se han utilizado parámetros sustantivos extraídos de los criterios materiales claramente determinables en la legislación de defensa de la competencia (i.e. clasificación de las distintas conductas prohibidas, trascendencia europea de los asuntos por aplicación de los preceptos del TFUE, tipos de vicio procedimental o sustantivo, criterios materiales de valoración de la infracción, entre otros).

Estos criterios han conducido a analizar los fallos dictados en recursos contencioso-administrativos interpuestos frente a Resoluciones adoptadas por la Administración competente en este sector (CNC/CNMC) que declaran conductas como infractoras e imponen la correspondiente sanción. Asimismo, también han sido objeto de estudio otras cuestiones asociadas al procedimiento administrativo sancionador que se tramita para llegar a adoptar la Resolución sancionadora (recursos frente a incoaciones del expediente sancionador, órdenes de investigación o frente a denegaciones de solicitud de confidencialidad, etc.). Además, como se desprende del índice que acompaña a este informe, se han tomado en consideración actos administrativos que declaran otro tipo de infracciones dentro de las relaciones que se entablan entre la Autoridad nacional competente en materia de defensa de la competencia y las empresas en los procedimientos de vigilancia del cumplimiento de compromisos o que tienen lugar en los procedimientos de control de concentraciones.

Resulta imprescindible llamar la atención sobre la complejidad que presentan los datos en este ámbito material, especialmente en los casos, que son la mayoría, referidos a las sentencias sobre Resoluciones sancionadoras de la Autoridad Nacional de la competencia por conductas colusorias (art. 1 LDC). En estos supuestos cada una de las Resoluciones que adopta la Administración competente, suele afectar a dos o más empresas. De ello se deriva que una misma Resolución de la CNC/CNMC dé lugar a varios (a veces múltiples) recursos y distintas sentencias e incluso que las sentencias que enjuician la misma Resolución pueden llegar a concluir con un fallo en un sentido diferente en unos casos con respecto a otros. De hecho, esto sucede en un 28 % de las Resoluciones enjuiciadas por los tribunales, que además de ser objeto de pronunciamientos judiciales distintos, lo son con un sentido diferente del fallo. Esto es así por cuanto los tribunales resuelven y fallan en un sentido u otro en función de elementos fácticos diferentes que pueden concurrir en ese tipo de asuntos. En otras palabras, puede haber sentencias de sentido distinto con respecto a la misma Resolución en función de la diferente situación jurídica en la que se encuentre la persona jurídica o física recurrente con respecto a su participación en la conducta infractora (grado de participación, de culpabilidad o de duración de su conducta, etc.). En este estudio se tiene principalmente en cuenta el número de las sentencias atendiendo al sentido del fallo, aunque las sentencias versen sobre la misma Resolución. También se hará referencia en este informe al porcentaje de Resoluciones de la Autoridad Nacional que resultan confirmadas (declaradas conforme a derecho) por los tribunales y de aquellas que por el contrario resultan, parcial o completamente, anuladas. Los resultados se ofrecerán atendiendo a los dos enfoques (sentencias dictadas y Resoluciones enjuiciadas) y se expondrán tanto de modo global referido a los 7 años consecutivos que abarca este estudio como año por año.

En esta materia de defensa de la competencia hay que tomar en consideración que, al margen de las sentencias con fallos estimatorios a favor de las empresas recurrentes que



anulan la declaración de la infracción, se encuentran fallos en sentido parcialmente estimatorio, en los que se confirma el análisis o calificación de la infracción y la culpabilidad, pero se anula lo relativo a la sanción impuesta por considerar que es disconforme su cuantía con lo predeterminado legalmente. En este punto hay que tomar en consideración que, a partir de enero de 2015, siguiendo la STS de 29 de enero de 2015, ECLI:ES:TS:2015:112, se anulan en sede jurisdiccional las sanciones adoptadas por la CNMC en materia de defensa de la competencia cuya cuantía se ha reputado ilegal al seguir una metodología para el cálculo que el Tribunal Supremo considera inaplicable en cuanto resulta, a su juicio, contraria a las determinaciones legales. En concreto el Tribunal consideró no aplicable para el cálculo de las multas el método establecido en un instrumento de *soft law*, que establecía pautas generales y previsible para el cálculo de sanciones aprobado como *Comunicación de 6 de febrero de 2009, de la Comisión Nacional de la Competencia, sobre la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea, actuales 101 y 102 del TFUE*. La referida Comunicación había sido dictada por la propia Autoridad Nacional (entonces CNC) con base en lo dispuesto en la DA 3ª LDC. Tras la citada sentencia del Tribunal Supremo tuvo lugar la interposición de un gran número de recursos contencioso-administrativos referidos a la cuantía de la sanción. A raíz de ellos, se suceden las sentencias en las que se anula el importe de las sanciones y se ordena su recálculo. Posteriormente, en fase de ejecución de sentencias la CNMC ha procedido a fijar las nuevas sanciones. Estos actos de determinación de la sanción no son en puridad actos administrativos, sino que siguen el régimen jurídico de actos dictados en ejecución de sentencia, esto es, las reglas contenidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa y no en la legislación de procedimiento administrativo común. Estos actos de recálculo dictados en ejecución de sentencia son susceptibles de resultar asimismo objeto de recurso contencioso-administrativo.

En el estudio no se han tomado específicamente en consideración las cuestiones relativas a las sentencias recaídas en procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales. A efectos prácticos esto significa que en este informe no se descuentan, sino que se computan como un pronunciamiento judicial más sobre la misma Resolución. No se han individualizado las sentencias dictadas en los referidos procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales –aunque se estima que su porcentaje no es superior al 2 % del total de sentencias emitidas– en cuanto que se ha preferido incluirlas cuantitativamente en el informe a efectos estimatorios o desestimatorios e individualizar posteriormente el porcentaje de sentencias con fallo estimatorio en las que se aprecia la nulidad con fundamento en la lesión de derechos fundamentales, con independencia del procedimiento ordinario o especial en la que la misma se estime.

En esta línea, al analizar los pronunciamientos dictados en casación ante el Tribunal Supremo, no se ha procedido a individualizar aquellos recursos que, en supuestos muy excepcionales, han entrado, en su caso, en vía de revisión de sentencias. Tampoco se han

analizado pronunciamientos judiciales distintos que los contenidos en sentencias, de modo que no se ha cuantificado el número de autos declarando la inadmisión del recurso interpuesto. De todas formas, atendiendo al dato del número anual de sentencias dictadas en casación por el Tribunal Supremo, se observa su descenso a partir de 2016 (fecha de la reforma del recurso de casación conforme a lo dispuesto en Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modifica los artículos 86 a 93 de la LJCA). Cabe apuntar que ello se debe a que el TS inadmite por auto una gran parte de los recursos interpuestos a pesar de la presunción establecida en el art. 88.3.d) LJCA. Aunque la referida presunción juega a favor del conocimiento de recursos de casación contra actos de organismos reguladores como la Autoridad nacional de competencia, cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, todo apunta a que aumentan los casos en los que el Alto Tribunal aprecia que numerosos recursos interpuestos en este ámbito carecerían manifiestamente de interés casacional objetivo en tanto que la controversia planteada no incide en cuestiones generales, que encontrarían aplicación en otros litigios distintos. A ello se suman las sentencias recaídas en primera o única instancia ante la Audiencia Nacional que la CNMC decide no recurrir. Todo ello, en conjunto, conduce a que un gran número de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional hayan devenido firmes.

En este estudio se han incluido los datos relativos a los actos administrativos relativos a Resoluciones de la Autoridad Nacional (CNMC/CNC), por tanto, también a aquellos que integran asuntos relativos a determinadas Comunidades Autónomas que no cuentan con órgano / organismo decisorio en esta materia. Se trata de actos administrativos dictados bajo la forma de Resolución de la propia Autoridad nacional, ya se trate de Comunidades que carecen de órganos en la materia (Asturias, Cantabria, La Rioja, Baleares y Castilla La Mancha), o ya se trate de Comunidades Autónomas en las que sí se ha tramitado e instruido el procedimiento porque disponen de órgano de instrucción, pero no de órgano con competencias resolutorias o de adopción de la decisión final (Madrid, Navarra, Murcia). No se han discriminado estos casos, sino que se ha procedido a su inclusión al tener en cuenta que la revisión jurisdiccional se realiza por la Audiencia Nacional, toda vez que la competencia de decisión es ejercida, en puridad, por la propia Autoridad Nacional (CNC/CNMC), aunque los datos probatorios los haya recabado e instruido otra Administración distinta.

## **IV. Resultados de la revisión jurisdiccional**

### **1. Análisis general y anual de los pronunciamientos judiciales**

A continuación, se exponen los resultados globales de la revisión jurisdiccional en materia de defensa de la competencia en el periodo que se extiende de 2014 a 2020. En este ámbito material los pronunciamientos judiciales estudiados, agrupando tanto los procedentes la Audiencia Nacional como del Tribunal Supremo, ascienden a casi 1000 pronunciamientos judiciales (985) durante los referidos 7 años objeto de estudio.

En relación con los números totales de sentencias analizadas se ha detectado un aumento prácticamente progresivo de pronunciamientos judiciales, con ciertas oscilaciones en el número de sentencias dictadas y, por ende, estudiadas: de 90 en 2014, casi se duplica al año siguiente en 2015, donde se llega a 171 pronunciamientos. Desciende posteriormente a 139 en 2016, se mantiene en 2017, con 141. Posteriormente vuelve a subir a 168 en 2018 y alcanza de nuevo cifras similares en 2019 (172).

Con respecto a la Audiencia Nacional, en términos globales para la realización de este estudio se han tomado en consideración un total aproximado de 700 sentencias. Se ha podido observar una tendencia constante de incremento progresivo en el número de sentencias anuales dictadas. Así el estudio se circunscribe a 72 sentencias en 2014, 77 en 2015, 86 en 2016. El aumento del número de sentencias continúa en 2017, donde se han estudiado 115 sentencias, se mantiene en 2018, en donde el estudio ha abarcado 112 sentencias, y finalmente se codifican 149 sentencias en 2019. Tan solo en 2020 se han estudiado 89 pronunciamientos judiciales, datos suficientemente representativos, aunque los datos totales de la *praxis* este año sean mayores, y salvo con un ligero descenso, sigan la pauta de los años anteriores.

En relación con las sentencias que se han analizado del Tribunal Supremo, no cabe apreciar, sin embargo, el mismo tipo de tendencia de aumento progresivo, sino que en este caso se detectan continuas oscilaciones. Esto explica que se haya elaborado el estudio con una veintena de sentencias en 2014 (18), se haya pasado prácticamente una centena en 2015 (94). A partir de 2016, año de la entrada en vigor del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo –la fecha es de 22 de julio de 2016 conforme a lo dispuesto en Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modifica los artículos 86 a 93 de la LJCA– el número de sentencias del Tribunal Supremo disminuye y se sitúa entre 50 a 60 en los años 2016 y 2018, frente a unas menores cifras en 2017 (26), 2019 (23) y aún más reducida en 2020 (17). Como se ha expuesto, aunque no se reseña el número de Autos de inadmisión, la tendencia observada, de un descenso a más de la mitad del número de sentencias dictadas, apunta a que el TS inadmite una gran parte de los recursos interpuestos. Esto es así, a pesar de que la presunción establecida en el art. 88.3.d) LJCA juega a favor del conocimiento de recursos de casación contra actos de organismos cuyo enjuiciamiento corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Con ello se pone en evidencia que, sin duda, han aumentado los casos en los que el Alto Tribunal aprecia que no concurre interés casacional objetivo. Esto implica, como se ha expuesto ya, que un gran número de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional han devenido por ello firmes.

En cuanto a la tasa de inadmisión de los recursos a través de pronunciamientos judiciales en forma de sentencia (a este respecto *vid.* lo expuesto *infra* V) hay que reconocer que es muy baja. Los recursos que son inadmitidos en primera o única instancia son escasos como consecuencia de criterios jurisdiccionales que resultan flexibles y aprecian con bastante generosidad, aunque con límites, la concurrencia de legitimación activa para

recurrir, incluso en el caso de personas que no son destinatarias del acto administrativo dictado. En términos generales llega a un porcentaje que ronda el 1 % en los años 2014 y 2020, y que es inexistente en los años 2015 a 2017.

## **2. Análisis general de los pronunciamientos judiciales según el sentido del fallo**

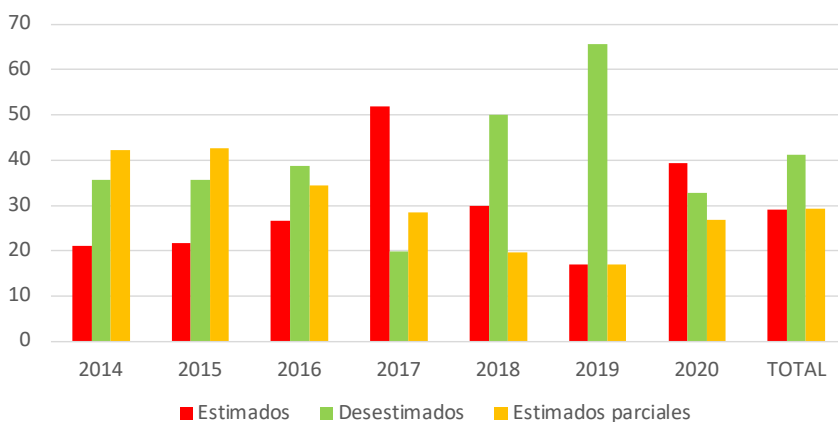
En relación con esa cifra de aproximadamente 1000 sentencias (un total de 985) y en este periodo de tiempo que cubre los años 2014-2020, los porcentajes a nivel general de los pronunciamientos judiciales según el sentido del fallo se sitúan en un 29 % de estimaciones, un 41,2 % de desestimaciones y 29,3 %, de estimaciones parciales con respecto a las pretensiones de los recurrentes que, en su gran mayoría, son los particulares destinatarios de los actos administrativos que dicta la CNC/CNMC. En este punto, hay que aclarar con respecto a estos datos globales que el sentido estimatorio o desestimatorio del fallo lo es con respecto a la pretensión de la parte recurrente, que, en su gran mayoría se corresponde con la parte que impugna la Resolución adoptada por la CNC/CNMC. Asimismo, corresponde aclarar que de estos porcentajes se han descartado las inadmisiones de recursos que se producen a través de sentencias, que ascienden al 0,4 %. En estos casos al inadmitirse el recurso se confirma consecuentemente la actuación administrativa sobre la que se pretendía la revisión jurisdiccional.

En el caso del Tribunal Supremo, se contabilizan durante el periodo de 7 años analizado más de 50 sentencias dictadas en las que la propia Administración acude a la interposición del recurso de casación, lo que se corresponde aproximadamente con el 5 % de los pronunciamientos judiciales emitidos por ambos tribunales y un 17,8 % de los precedentes del Tribunal Supremo. Asimismo, como se expondrá en el epígrafe relativo a la parte recurrente (*infra V.*), las sentencias estimatorias a favor de las pretensiones de la Autoridad nacional cuando ésta actúa como parte recurrente se corresponden con un índice porcentual del 31,4 %, que en términos globales equivalen a un 1,6 % por ciento del total de sentencias dictadas en esta materia. Por ello, al porcentaje total de sentencias estimatorias (que lo son a favor de las personas recurrentes contra los actos administrativos de la Autoridad Nacional) se le debería restar ese porcentaje de fallos estimatorios a favor de la Autoridad Nacional de la Competencia.

Los porcentajes totales calculados de la forma expuesta, descontando inadmisiones y las estimaciones a favor de los recursos interpuestos por la CNC/CNMC que declaran conforme a derecho sus actos y Resoluciones, conducen a los siguientes resultados globales: porcentaje del 27,4 % de estimaciones y 45,1 % de desestimaciones, que, en principio, podrían leerse (con las explicaciones y modulaciones que *infra IV.4 se expondrán*) como 27,4 % sentencias que comportan anulaciones y 45,1 % que llevan a confirmaciones de la actividad administrativa desarrollada por la Autoridad Nacional de la competencia en relación con los recursos interpuestos contra sus actos en este periodo.

A ello se suma un nivel de estimaciones parciales del 29,3 %, que, como se explicará en los correspondientes apartados dentro de este estudio, comprende en gran medida sentencias que solamente anulan la parte relativa al importe de la sanción fijado por la Autoridad Nacional de la competencia. Estas sentencias se dictan a raíz de que el Tribunal Supremo declarase (STS de 29.1.2015) que no debían aplicarse los criterios generales establecidos en la Comunicación aprobada por la CNC en 2009 para cuantificar el importe de las multas por su falta de ajuste con la legalidad vigente (al respecto *supra III*).

**Figura 88. Revisión jurisdiccional anual 2014-2020 (porcentajes medios Audiencia Nacional - Tribunal Supremo) [en porcentaje]**



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

### 3. Análisis de la Revisión jurisdiccional en función de la instancia judicial

#### 3.1. Revisión en la Audiencia Nacional

A continuación, se hará referencia al sentido del fallo de los pronunciamientos judiciales de la Audiencia Nacional año por año durante el espacio temporal que cubre este estudio—2014 a 2020—, y, por tanto, se distinguirá entre sentencias estimadas, desestimadas y estimadas parcialmente con respecto a todas aquellas que se han estudiado, que suponen una muestra muy representativa, tal y como se ha expuesto en la ficha técnica *supra III*.

En términos globales las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional con respecto a litigios relativos a actos administrativos adoptados por la Autoridad nacional competente en materia de defensa de la competencia y control de concentraciones presentan, agrupando las sentencias conforme al criterio del sentido del fallo, bastantes oscilaciones durante los 7 años que comprende el estudio. Incluso se advierten diferencias de 45 puntos porcentuales atendiendo a los pronunciamientos con el mismo sentido del fallo. También se observa una cierta tendencia en la Audiencia Nacional (en los últimos años a los que se refiere este informe) a incrementar el número de fallos confirmatorios de la actuación de la

CNMC, pero se advierte que esta tendencia se rompe drásticamente en 2020, año donde se dictan menos sentencias y en el que el número de desestimaciones vuelve a situarse en niveles similares al año 2014, en el que se inicia el estudio.

En cuanto a los porcentajes medios del sentido de los fallos judiciales en la Audiencia Nacional durante este período de 7 años se advierte que los resultados resultan equilibrados en conjunto, pues se encuentran en los siguientes porcentajes: las estimaciones alcanzan el 32 %, mientras que el porcentaje de desestimaciones es moderadamente mayor y llega al 35,2 %; en cuanto a las sentencias parcialmente estimatorias, éstas constituyen un 32,3 % del total global. Como se ha expuesto se han descontado las inadmisiones que se producen por sentencia judicial.

Si se desglosan año por año los pronunciamientos judiciales se constata que en la primera anualidad objeto de nuestro análisis, en 2014, en la Audiencia Nacional han sido estimatorias un porcentaje que alcanza al 20,8 % de las mismas, desestimatorias el 25 % y la estimación parcial asciende al 52,8 % de las sentencias emitidas. Igualmente se descuentan sentencias relativas a inadmisiones. Como se expondrá más adelante, en este año habían comenzado ya a detectarse, a juicio de la Audiencia Nacional, desajustes con respecto a los criterios legales de determinación de la sanción.

Estos porcentajes en relación con el sentido del fallo sufren ciertos cambios en comparación con lo que sucede al año siguiente en 2015, en el que hay un cierto incremento de las estimaciones: así el 27,3 % de las sentencias tiene un sentido estimatorio, baja el índice de las desestimaciones: 7 puntos y solo un porcentaje de 18,2 % resultan ser decisiones desestimatorias, pues otra vez se alcanza un número considerable de estimaciones parciales que además asciende a un 54,5 %. Este último porcentaje claramente puede encontrar su explicación en la STS de 29 de enero de 2015, que, al obligar al cambio de método en el cálculo de las sanciones –como se ha expuesto *supra* III–, produce un aumento considerable de los fallos en este sentido (de estimación parcial).

Al año siguiente, en 2016, se incrementa el número de sentencias estimatorias de nuevo llegando a alcanzar la cifra el porcentaje del 31,4 %; también suben las sentencias desestimatorias al 22,1 %, y, por último, consecuentemente, comienza a descender el número de sentencias parcialmente estimatorias, que se reduce moderadamente al 46,5 %. A partir del año 2017, como se ha expuesto, va aumentando progresivamente el número de pronunciamientos judiciales que aquí se estudian en los que se fiscalizan decisiones de la Administración en materia de defensa de la competencia por parte de la Audiencia Nacional (115) y en las siguientes anualidades se mantiene (en 2018 se dictan 112) y llega incluso a duplicarse con respecto a los resultados de los primeros años (se alcanzan 149 sentencias en 2019).

El incremento de las sentencias en 2017 va aparejado de un aumento de los fallos estimatorios en la Audiencia Nacional. Se estiman el 61,7 % de los recursos interpuestos, se

desestiman el 14,8 % y bajan a más de la mitad las estimaciones parciales, que se sitúan en el 23,5 %.

*En relación con las Resoluciones enjuiciadas y el porcentaje tan alto de estimaciones este año hay que tener en cuenta que este porcentaje en gran parte se produce porque los fallos estimatorios se concentran fundamentalmente en relación con dos Resoluciones (el 47 %) la S/0429/12 y la S/0428/12. También son estimatorias las sentencias referidas al expediente S/0404/12, que concentra el 12,7 %, de las sentencias emitidas.*

Los años siguientes (2018 y 2019) son anualidades de claro ascenso en el número de sentencias emitidas. Concretamente en 2018 el número de estimaciones se reduce prácticamente a la mitad con 30,4 %, mientras que el número de desestimaciones alcanza el 45,5 %. Adicionalmente se mantiene el índice de estimaciones parciales en un 23,2 %. A estos porcentajes se les ha descontado el número de inadmisiones por sentencia que se producen cada año.

La misma tónica en cuanto al sentido de los fallos confirmatorios de la actuación de la CNMC se observa en el año 2019 donde se encuentra con un máximo histórico de sentencias emitidas que llegan prácticamente al número de 150. Las estimaciones durante este año 2019 son muy escasas, apenas alcanzan el 12,1 %, mientras que las desestimaciones llegan a un porcentaje muy elevado, en torno al 70 %, se sitúan concretamente en el 69,8 %. Por último, en este año 2019 las estimaciones parciales llegan a reducirse al 17,4 %.

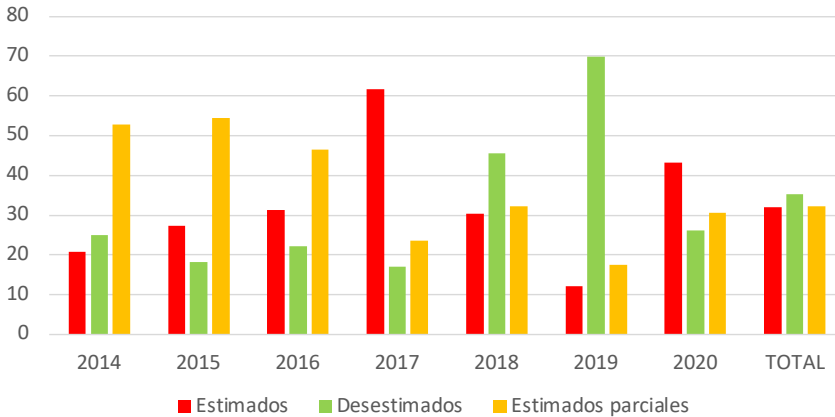
*En esta anualidad, se pone muy en evidencia que el peso del índice alto de desestimaciones está causado por el número considerablemente alto de fallos desestimatorios que se producen con respecto a la Resolución S/0471/13, sobre la que se concentran numerosos litigios. Es objeto de más de 60 pronunciamientos judiciales, todos ellos de signo desestimatorio, confirmatorio de la decisión de la CNMC en relación con el cártel de concesionarios de coches. A ello se suman el enjuiciamiento de las Resoluciones S/0482/13 y S/0486/13 que suman 18 y 11 sentencias respectivamente en sentido igualmente desestimatorio.*

En el año de la pandemia, en 2020, con 88 sentencias estudiadas, las estimaciones vuelven a subir, y llegan al 43,2 % mientras que las sentencias desestimatorias solo alcanzan el 26,1 %, y también vuelven a subir las sentencias parcialmente estimatorias que se encuentran ya en el 30,7 %.

*Igualmente, el aumento de las estimaciones obedece, en parte, a que casi una cuarta parte de las sentencias se refieran a que una misma Resolución sea enjuiciada en más de veinte litigios, y en prácticamente todos ellos (salvo 1) el fallo aparezca como parcialmente estimatorio. Un número también muy alto de estimaciones lo causan los fallos referidos a la S/0454/12 sobre la que se dictan más de doce sentencias, aunque este efecto se compensa*

con la S/428/12, que también es una decisión que concentra el mismo número de fallos, en este caso de sentido desestimatorio.

**Figura 89. Revisión jurisdiccional. Sentido del fallo en la Audiencia Nacional (2014-2023) [en porcentaje]**



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

### 3.2. Revisión en el Tribunal Supremo

En el caso del Tribunal Supremo, durante estos 7 años de revisión jurisdiccional en materia de competencia, en este estudio se han analizado aproximadamente 300 sentencias que tienen por objeto la fiscalización en sede casacional de impugnaciones interpuestas frente a Sentencias de la Audiencia Nacional que enjuiciaron decisiones adoptadas por la CNC/CNMC en materia de defensa de la competencia y control de concentraciones. Como ya se ha expuesto, *infra* III, desde mediados del año 2016, concretamente el 22 de julio de 2016, con la entrada del nuevo recurso de casación contencioso-administrativo desciende el número de sentencias dictadas en esta instancia judicial. Esto parece apuntar a que, a raíz de la reforma del recurso de casación, aunque se establezca la presunción de interés objetivo casacional para la formación de jurisprudencia de los asuntos relativos a la Autoridad Nacional de la competencia, (art. 88.3 d) LJCA), dicha presunción no resulta automática y se ha ido paulatinamente considerando que cabe desplazarla.

En términos generales lo que se desprende del sentido del fallo de las sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo durante este periodo es una clara tendencia hacia la confirmación de la actuación judicial de la Audiencia Nacional, como órgano jurisdiccional de primera o única instancia, ya que solo el 21,7 % han resultado ser sentencias estimatorias de los recursos interpuestos por los recurrentes, frente a un 55,9 % en las que el fallo ha sido desestimatorio, mientras que las estimaciones parciales ascienden a un 22 %. Este número no muy alto de estimaciones representa que se ha producido una cierta corrección, moderada, de la actividad jurisdiccional de la Audiencia Nacional; atendiendo al porcentaje total de procesos admitidos a recursos de casación, se trata de poco más de la quinta parte.



Las estimaciones de los recursos interpuestos ante el TS en casación en materia de competencia obedecen en su mayoría a recursos interpuestos por particulares, aunque también hay una parte, como a continuación se explicará, que resultan ser estimaciones a favor de la Autoridad Nacional como consecuencia de los recursos que este organismo ha interpuesto. En función de lo anteriormente expuesto, en términos de resultados globales, hay que constatar que no todas las estimaciones son consecuencia de los recursos interpuestos por particulares y, por tanto, no todos los fallos estimatorios en el Tribunal Supremo se corresponden con anulaciones de las decisiones de la CNC/CNMC. Por ello, como se expuso ya, *supra IV.1*, habría que tener en cuenta y, por ello, descontar aquellas sentencias estimatorias que suponen una casación o anulación de una sentencia de la Audiencia Nacional como consecuencia de los recursos interpuestos por la propia CNC/CNMC. En este punto se constata que los pronunciamientos judiciales dictados en recursos interpuestos por la propia Autoridad nacional ascienden aproximadamente a una quinta parte (17,8 %) de las sentencias dictadas por el TS. Los fallos estimatorios obtenidos en casación por la Autoridad Nacional (y confirmatorios por tanto de sus pretensiones) se corresponden con un porcentaje del 5,6 % en relación con el total de sentencias dictadas por el TS en el periodo analizado. Estos fallos estimatorios a favor de la CNMC habría pues que descontarlos del total de los fallos estimatorios en esta sede jurisdiccional a efectos de no considerarlos anulatorios de las Resoluciones y actos administrativos del organismo público. Así las cosas, las sentencias del TS con fallo estimatorio de las pretensiones de los particulares sancionados o en todo caso afectados desfavorablemente por las Resoluciones de la CNC/CNMC durante el periodo 2014-2020 descenderían del 21,7 % al 16,1 % y las desestimaciones subirían del 55,9 % al 61,5 %. Este resultado permite apuntar que, a diferencia de otros sectores de enjuiciamiento de la actividad administrativa, no es éste un sector en el que haya que alcanzar la última instancia para que la mayoría de los recurrentes vean estimadas finalmente sus pretensiones; antes bien, cabría decir justamente lo contrario.

A continuación, se refieren los datos de las sentencias del Tribunal Supremo por el sentido del fallo atendiendo a las diferentes anualidades. Sólo se hace referencia específicamente a las sentencias que dictan fallos estimatorios a favor de la Autoridad Nacional de la Competencia en contados años, debido a que el índice de litigios en los que el organismo es parte recurrente es bastante bajo, como se ha expuesto ya (tanto en el párrafo anterior y *supra IV.1*) y se analizará también después (*infra V*).

En primer lugar, y con respecto al año 2014, en el que se han estudiado aproximadamente 20 sentencias del Tribunal Supremo, se constata que el 22,2 % de los recursos han sido estimados frente al 77,8 % que han sido desestimados. No hay estimaciones parciales este año y esto sucederá en otras anualidades en las que se procede entonces a omitir el dato.

A continuación, en el año 2015 sobre un número de casi un centenar de sentencias, la tasa de estimación baja al 17 %, pero el porcentaje de desestimación también desciende al 50 %, pues aumenta a su vez el nivel de estimación parcial ese año, que asciende al 33 %, por cuanto como ya se ha puesto de relieve, entra en juego el cambio de la metodología para el cálculo de las multas ocasionado por un pronunciamiento dictado al principio de esta anualidad. Si se descuentan las sentencias estimatorias de los recursos interpuestos por la Autoridad de la competencia, se constata que el índice de estimaciones pasaría del 17 % al 14,9 %; y el nivel de desestimaciones del 50 % al 52,1 %.

Por su parte, en 2016, con una disminución de sentencias a prácticamente la mitad con respecto al año anterior, vuelve a descender la tasa de estimación al 18,9 % y la tasa de desestimación alcanzara el 66 %. Con respecto a las estimaciones parciales se constata una disminución considerable, en comparación con el año anterior, ahora ante un porcentaje del 15,1 % sobre el total.

Con respecto al año 2017, sigue bajando el índice de estimaciones que llega en este caso al 7,7 % el porcentaje desestimaciones también desciende con respecto al año anterior, aunque se sitúa en un nivel moderadamente alto que alcanza el 42,3 %. Por su parte, las estimaciones parciales se incrementan hasta llegar al 50 %.

A lo largo del año 2018, los porcentajes se encuentran en un índice de estimaciones del 28,6 % de las sentencias, se desestima el 58,9 % y se estima parcialmente el 12,5 %. A las estimaciones, no obstante, habría que restarlas aquellos asuntos en los que la parte recurrente es la propia Administración, lo que reduciría el número de estimaciones a favor de los litigios planteados por los particulares a 10,8 % y subiría las desestimaciones al 76,7 %.

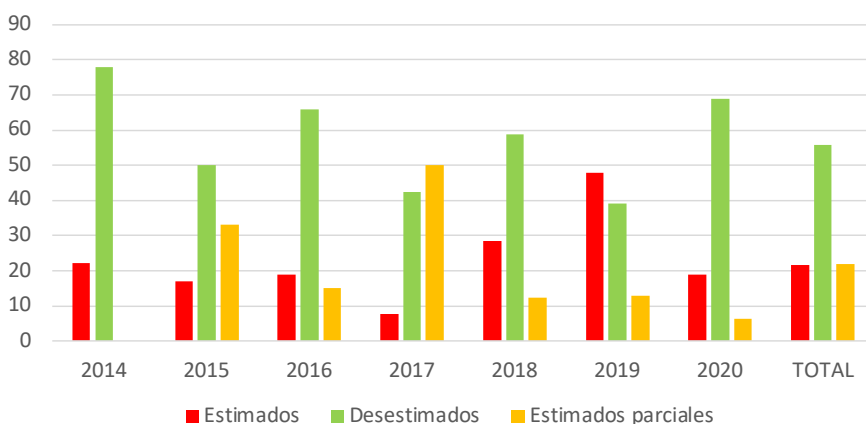
*En esta anualidad resultan relevantes las estimaciones a favor de los recursos de casación interpuestos por la CNMC en el asunto VS/0428/12: PALÉS, alrededor de 8. También resulta de interés los fallos, más de 18, relativos a la decisión VS/0428/12, que, a excepción de 1 de ellos, se dictan en sentido estimatorio de las pretensiones de los particulares afectados por la decisión de la CNMC. Al margen de lo expuesto, el porcentaje de desestimaciones que se derivan del resto de las sentencias, tienen por objeto diferentes Resoluciones de la CNMC, a lo sumo coinciden dos, e incluso 3 sentencias, sobre la misma Resolución.*

A continuación, en el año 2019, con más de 20 de litigios resueltos en sede casacional, se estima el 47,8 % (este es el año en el que se alcanza un índice mayor de estimaciones), se desestima el 39,1 % y se estima parcialmente el 13 %. Si se reducen de los porcentajes los fallos estimatorios por recursos de casación interpuestos por la propia CNMC, el porcentaje sería de 37,8 %, frente al 49,1 % de desestimaciones.

Como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, la explicación en el índice alto de estimaciones en esta anualidad procede fundamentalmente de que la mitad de las sentencias se corresponden con una decena de fallos de contenido estimatorio sobre una misma Resolución de la Comisión Nacional, en este caso la VS/0430/12.

En el año 2020 se producen un 18,8 % de estimaciones y un 68,8 % de desestimaciones, descontando inadmisiones, el índice de estimaciones parciales es igualmente del 6,3 %. Descontando el recurso de casación interpuesto por la CNMC con fallo totalmente estimatorio, da lugar al 13 % de estimaciones, y un 74,6 % de desestimaciones.

**Figura 90. Revisión jurisdiccional. Sentido del fallo en el Tribunal Supremo (2014-2023) [en porcentaje]**



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

## 4. Análisis de la revisión jurisdiccional atendiendo a las Resoluciones de la Autoridad Nacional de la Competencia enjuiciadas

### 4.1. Presentación del nuevo enfoque metodológico

Junto al enfoque hasta ahora empleado en el que se han tomado como objeto de estudio las sentencias judiciales dictadas atendiendo al sentido del fallo emitido en ellas, a su año de emisión y a la instancia jurisdiccional de procedencia, en este epígrafe se adoptará otra perspectiva y se analizará la revisión judicial durante los mismos años 2014 a 2020 desde el punto de vista de sus efectos sobre las Resoluciones sancionadoras de la Autoridad Nacional de la competencia y demás actos administrativos enjuiciados. Este enfoque se centra, por tanto, en examinar el impacto de la revisión judicial, del sentido del fallo sobre las Resoluciones sancionadoras y actos administrativos objeto de fiscalización judicial.

Desde esta perspectiva, las sentencias dictadas con fallo desestimatorio confirman la legalidad de los actos administrativos dictados por la CNC/CNMC y las sentencias con fallo estimatorio “en su mayoría” anulan las Resoluciones sancionadoras y demás actos

administrativos adoptados por la Autoridad Nacional. Se alude a “la mayoría de los fallos estimatorios” porque (como se expuso *supra* IV.2 y IV.3.2) en la gran mayoría de los casos en este ámbito los recursos se interponen por los particulares contra actos de la Comisión Nacional: el 95 % sobre el total de recursos interpuestos que dan lugar a sentencia judicial, y el 82,5 % si se calcula con respecto a las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo. A fin de exponer resultados coherentes, habría que descontar, por ello, del total de sentencias con este sentido estimatorio aquellas que contengan fallos estimatorios a favor de la CNC/CNMC como recurrente en casación, que no estiman por tanto las pretensiones de las otras partes litigantes contra ella.

De esta forma, el binomio utilizado en este estudio (conforme a los resultados de la *praxis* judicial) sería el siguiente: los fallos estimatorios de los tribunales en esta materia se corresponden con anulaciones de las resoluciones de la CNMC y las desestimaciones resultan ser confirmaciones de las resoluciones de la Autoridad Nacional de Defensa de la competencia. Muy resumidamente expuesto equivaldría a “estimación judicial: anulación del acto administrativo de la CNMC/CNC y desestimación judicial: confirmación”.

Por otro lado, atendiendo a lo que se expuso en el momento de la presentación y a la vista del periodo analizado –que se inicia el 1 de enero de 2014 y finaliza el 31 de diciembre de 2020– el estudio realizado permite afirmar que la revisión jurisdiccional afecta a 240 Resoluciones sancionadoras y/o actos administrativos relacionadas con ellas, dictadas por la Autoridad Nacional de la Competencia durante los años 2009 y 2019.

El objeto de la revisión jurisdiccional realizada en este periodo por los tribunales competentes abarca, por tanto, en concordancia con su extensión temporal, Resoluciones sancionadoras, y actos administrativos relacionados con ellas, adoptados por los dos organismos, tanto por la CNMC como por la CNC, lo que es lógico como consecuencia del tiempo de duración de los litigios en las instancias judiciales en relación con el sector de defensa de la competencia (al respecto *infra* VII). En concreto, el estudio empírico jurídico realizado abarca Resoluciones y actos administrativos dictados por la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC). De ellos, atendiendo a su fecha de adopción, el 58,5 % han sido dictadas por la CNMC y un 41,5 % son de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC). Esto es así teniendo en cuenta que el estudio se extiende desde el punto de vista temporal del año 2014 al 2020 y toma como inicio el 1 de enero de 2014, fecha que coincide prácticamente con los 100 días desde la puesta en funcionamiento de la CNMC, que conforme a lo establecido en la Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre, se fijó para el 7 de octubre de 2013. Como es sabido, la constitución y puesta en funcionamiento de la CNMC supuso la supresión e integración de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), conforme a lo previsto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC y al Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el número de sentencias emitidas (aproximadamente 1000) no coincide con el número de Resoluciones administrativas y demás actos administrativos de la Autoridad de la Competencia sobre las que han recaído estas sentencias, pues alcanzan, como se ha expuesto, un total de aproximadamente de 240 decisiones. Esta falta de coincidencia entre la cantidad de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo y el número de decisiones de Autoridad nacional de la competencia objeto de revisión judicial obedece a que muchas de las sentencias recaídas en este periodo tienen por objeto la misma Resolución o acto administrativo dictado por la Autoridad Nacional de la competencia. Ello se explica por varias razones. La primera causa es porque la misma Resolución sancionadora o el mismo acto administrativo resulta impugnado en variadas ocasiones en distintos recursos interpuestos por diferentes personas recurrentes. Ello sobre todo es debido a que diferentes personas jurídicas (empresas) pueden ser destinatarias de la misma Resolución sancionadora en el caso de conductas colusorias. En segundo lugar, también sucede que una misma Resolución de la Autoridad Nacional de la competencia es objeto de enjuiciamiento en primera o única instancia ante la Audiencia Nacional y, posteriormente, lo es en casación ante el Tribunal Supremo. Por último, también se observa que una misma Resolución de la Comisión Nacional puede ser enjuiciada en distintos litigios porque resulta objeto de diferentes recursos, en concreto, puede haber sido objeto del recurso especial de protección de los derechos fundamentales y posteriormente de un recurso contencioso ordinario. Todo ello da lugar a distintas, y en ocasiones múltiples, sentencias judiciales dictadas sobre un mismo expediente administrativo: una Resolución sancionadora u otro acto administrativo de la CNC/CNMC.

A continuación, se procederá a exponer los resultados en relación con cada una de las instancias judiciales y se proporcionarán tanto resultados generales –en relación con los 7 años del estudio realizado– como relativos a cada anualidad. Como se ha expuesto ya, la mayoría de los fallos parcialmente estimatorios se deben al cambio en la metodología o en las pautas generales de cuantificación de multas que se extrae de la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo a partir de la conocida STS de 29 de enero de 2015. También se quiere advertir que la mayoría de los actos objeto de fiscalización son Resoluciones sancionadoras en las que se califica la conducta infractora y se impone la correspondiente sanción.

Cabe recordar de nuevo que, desde esta perspectiva, cuando la Audiencia Nacional, como tribunal de primera o única instancia desestima un recurso, está confirmando el acto administrativo o la Resolución sancionadora que contiene la valoración que ha realizado la Autoridad de la Competencia relativa a la acreditación de la infracción y su correspondiente sanción. Por el contrario, cuando el fallo es estimatorio, se está anulando el acto administrativo, que en la mayoría de las ocasiones coincide con una Resolución sancionadora y con ello la valoración de la infracción realizada por la Administración y, consecuentemente, también se anula la sanción que tal infracción lleva aparejada. Esto sucede también ante el

Tribunal Supremo, salvo que el recurso lo haya interpuesto la propia Comisión nacional. Como ya se ha expuesto, (*supra* IV.2 y IV.3.2), esto sucede en un 17,5 % del total de las sentencias emitidas por este Tribunal durante el período de tiempo analizado, y un 5 % si lo ponemos en referencia con el total de sentencias dictadas. En estos casos, las sentencias con fallo estimatorio a favor de las pretensiones de la Autoridad Nacional han de entenderse que no implican una anulación de sus Resoluciones, sino justamente su confirmación. Por ello hay que descontarlas. Este porcentaje que habría que descontar se corresponde con un índice del 5,6 % de los fallos estimatorios dictados por el Tribunal Supremo y un 1,6 % en relación con los fallos en sentido estimatorio relativos a ambas instancias.

También hay que aclarar por qué no todas las Resoluciones o actos administrativos objeto de enjuiciamiento tienen como contenido una Resolución sancionadora de la Autoridad Nacional de la Competencia. Se han fiscalizado durante este periodo actos administrativos que no son Resoluciones sancionadoras; en ellos se contienen y resuelven otras cuestiones incidentales relativas al procedimiento sancionador (i.e. denegación de la tramitación del procedimiento a través de terminación convencional, denegación de confidencialidad) o actos relativos a trámites cualificados de instrucción (órdenes de investigación). También se han impugnado actos relativos a los procedimientos administrativos de control de concentraciones.

Para estudiar el impacto de la revisión jurisdiccional en los actos administrativos dictados por la Autoridad nacional no se ha atendido a la clasificación entre Resoluciones sancionadoras y actos administrativos distintos a los que contienen declaración y sanción de conductas prohibidas de los arts. 1, 2 y 3. Para conocer el distinto alcance de su fiscalización judicial es necesario acudir a las partes del estudio en las que se ofrecen los datos atendiendo a la otra perspectiva metodológica, que toma en cuenta las sentencias en las que han sido objeto de revisión jurisdiccional, esto es, siguiendo al porcentaje de sentencias dictadas y al sentido de su fallo sobre cada uno de estos tipos de decisiones / actos administrativos (*infra epígrafes* VIII.5 y siguientes). No obstante, conviene aclarar que el 86,8 % de sentencias dictadas por ambas instancias jurisdiccionales en relación con las 240 Resoluciones de la Autoridad de competencia se refieren a conductas prohibidas, esto es, tienen como objeto Resoluciones del organismo que declaran infracciones de los arts. 1, 2 y 3, como luego se expondrá (*infra* VIII.1). Este porcentaje referido a las sentencias de la Audiencia Nacional es del 88 %, y el nivel disminuye en el Tribunal Supremo, donde alcanza el 83,5 % de los fallos emitidos en materia de defensa de la competencia.

#### 4.2. Resultados y porcentajes de confirmación y anulación globales

A continuación, se va a exponer el número de Resoluciones que han sido objeto de confirmación (sobre ellas han recaído en su mayoría sentencias desestimatorias de las pretensiones de los particulares y un reducido grupo de sentencias estimatorias a favor de la Autoridad Nacional) y aquellas que han sido objeto de anulación (sobre ellas se han dictado

en su mayoría sentencias con fallo estimatorio a favor de los particulares recurrentes y algunas sentencias desestimatorias de las pretensiones de la CNC/CNNC). Para en este punto poder ofrecer estadísticos clarificadores y, hacerlo teniendo en cuenta el número de resoluciones enjuiciadas en este período, (240), hay que computar como distinta unidad aquellas Resoluciones que han sido objeto de sentencia en diferentes anualidades y/o en diferentes instancias jurisdiccionales. Con esta forma de operar, por necesidades estadísticas, se llegan a contabilizar aproximadamente 360 Resoluciones (359). El resultado del análisis así realizado pone de manifiesto han sido objeto de revisión judicial por ambas instancias con sentido desestimatorio el 44,6 % de los actos administrativos enjuiciados. Este porcentaje sería, en principio, el que se corresponde con Resoluciones y actos de la Autoridad Nacional de la competencia que han sido confirmados completamente por los tribunales. Por el contrario, habrían sido, en principio, objeto de fallos estimatorios (anulatorios) dictados por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, un porcentaje del 20,1 %. En este punto habría que descontar de las medias anteriores el índice porcentual de Resoluciones y actos administrativos que se corresponden con los recursos de casación planteados por el propio organismo que han obtenido un fallo estimatorio. Tras ello, el resultado de la revisión jurisdiccional en relación con las Resoluciones de la Autoridad Nacional de la Competencia sería un índice porcentual del 18,7 % de Resoluciones anuladas, frente al 46,2 % de Resoluciones confirmadas. A ello se añade que, en términos generales, las Resoluciones y actos de la CNC/CNMC que han sido objeto de un fallo judicial en sentido parcialmente estimatorio representan el 23,4 % que, en su mayoría, coincide con la anulación exclusivamente de la sanción para que sea de nuevo calculada por la CNMC. No obstante, también, en ciertos casos, puede deberse a la necesidad de que en primera o única instancia se adopte de nuevo una sentencia que valore determinados elementos enjuiciados, o a que se retrotraiga el procedimiento administrativo seguido. Adicionalmente, se encuentra un porcentaje de Resoluciones, que llega al 11,4 %, que han sido objeto de fallos de distinto signo, esto es, que han sido desestimadas con respecto a ciertos recurrentes y estimadas total o parcialmente en relación con otros, o bien han sido estimadas, pero en unos casos completamente y en otros solo parcialmente.

### *4.3. Resultados y porcentajes de confirmación y anulación por Tribunal*

A continuación, se ofrecen los datos desglosando el resultado de la revisión jurisdiccional de las resoluciones de la CNC/CNMC en función del tribunal. En primer lugar, la Audiencia Nacional y posteriormente el Tribunal Supremo.

En relación con los resultados generales referidos al periodo de 7 años desde 2014 a 2020 relativos a la Audiencia Nacional, en esta instancia se han confirmado el 39,4 % de las Resoluciones, mientras que se ha procedido a la anulación de 21,2 % y han sido objeto de anulación parcial el 28,8 % de los actos administrativos y Resoluciones sometidas a enjuiciamiento por este tribunal. Con respecto a aquellas decisiones o actos y Resoluciones

de la Autoridad de la competencia que han sido objeto de fallos con distinto sentido, el índice porcentual llega al 10,1 %.

En cuanto a los resultados globales referidos al mismo periodo de 7 años en relación con las sentencias del Tribunal Supremo cabe observar que el 51,7 % de las Resoluciones de la Administración en materia de defensa de la competencia habrían sido confirmadas en esta instancia, pues han recibido fallos desestimatorios; frente a ellas, el 18,5 % de las Resoluciones han recibido fallos estimatorios, y, por ello, se entenderían Resoluciones en principio anuladas. El resto serían resoluciones que han recibido fallos en distinto signo.

A continuación, sobre estos resultados globales (referidos a los 7 años del período y a las dos instancias jurisdiccionales) se van a restar aquellos actos administrativos en los que el fallo estimatorio resulta a favor de la CNMC y que, por tanto, hay que restar del conjunto de Resoluciones *anuladas*. Además, estas resoluciones objeto de sentencias estimatorias a favor de la CNMC hay que sumarlas a las Resoluciones que han recibido fallo desestimatorio y que por tanto han resultado confirmadas en su validez por los tribunales.

La cuestión, por tanto, es que habría que descartar entonces el 3,3 % que ha sido el porcentaje de Resoluciones que han sido confirmadas, por ser objeto de recurso de casación por la CNC/CNMC contra sentencia de la Audiencia Nacional que las anulaba y haber recibido un fallo estimatorio. Atendiendo a estos datos, en el Tribunal Supremo sólo el 15,2 % de las Resoluciones han sido en realidad completamente anuladas y el 55 % han resultado confirmadas. Ha recaído además un fallo parcialmente anulatorio en relación con el 15,9 % de las Resoluciones enjuiciadas. Con fallos en sentido múltiple (estimatorio al tiempo que parcialmente estimatorio o alguno de estos dos y desestimatorio) se encuentran el 13,2 % de Resoluciones en sede casacional.

#### **4.3.1. Resoluciones y revisión jurisdiccional en la Audiencia Nacional**

A lo largo de este periodo de revisión judicial hay una tendencia clara en esta instancia, ante la Audiencia Nacional, a que, según pasa el tiempo, se vayan confirmando un mayor número de Resoluciones, se declare su contenido ajustado con la legalidad vigente. La evolución sigue esa tendencia, a excepción de 2017, en el que se equipara prácticamente el número de Resoluciones anuladas y confirmadas, pero a partir de ese año las Resoluciones que declara conformes a la legalidad vigente siempre se encuentran por encima de la mitad de las enjuiciadas.

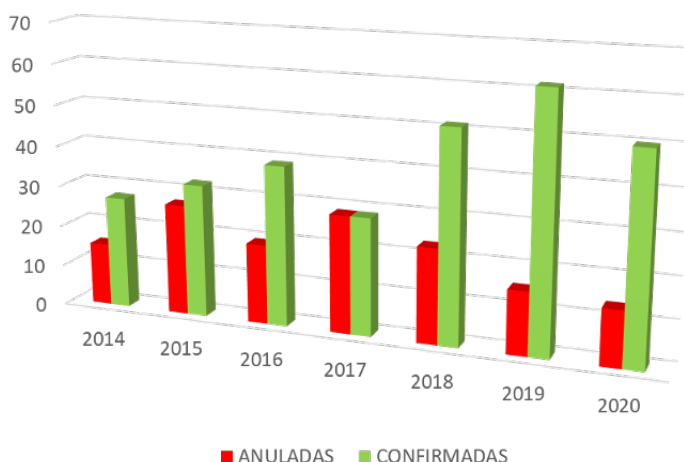
Los resultados en la Audiencia Nacional en cada año se exponen a continuación. Así, en el año 2014 este tribunal confirmó el 27,3 % de Resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de la competencia, anuló completamente el 15,2 % de Resoluciones y consideró que se debían anular parcialmente o volver a dictar en parte el 36,4 %. Durante este año el 21,2 % de Resoluciones fueron objeto de fallos de signo distinto entre sí.



En esta instancia durante 2015 el 32,4 % de las Resoluciones fueron confirmadas, tan solo fueron anuladas completamente el 27 % y parcialmente el 32,4 %. Asimismo, fueron objeto de un fallo en un sentido diverso el 8,1 % de Resoluciones enjuiciadas.

Por su parte en el año 2016 el 38,9 % de las de Resoluciones afectadas por sentencias de este tribunal fueron confirmadas, el 19,4 % fueron anuladas y recibieron fallos parcialmente estimatorios el 38,9 % de las Resoluciones objeto de fiscalización por sentencias judiciales de la Audiencia Nacional. A ello se debe añadir que tan solo el 2,8 % fueron objeto de fallos en sentido contrario entre sí.

**Figura 91. Resoluciones de la CNC/CNMC confirmadas y anuladas por la Audiencia Nacional (2014-2020) [en porcentaje]**



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

A lo largo de 2017 se confirmaron el 28,6 % de Resoluciones dictadas en materia de defensa de la competencia, este mismo índice porcentual se alcanzó en el caso de Resoluciones que fueron anuladas e idéntico porcentaje fue objeto de fallos parcialmente estimatorios, entre los que se encuentran las Resoluciones S/0428/12 y S/0429/12 que reciben cada una de ellas 20 y 34 sentencias en este sentido. Además, en esta anualidad hay que añadir que tan solo 14 % de las Resoluciones recibieron fallos de contenido diverso. En 2017, como se ha expuesto *supra* IV.3.2, el número de sentencias estimatorias que fallan a favor de las pretensiones de los recurrentes (empresas) y en contra de la Comisión Nacional es muy alto, pero, como se advierte, el número de Resoluciones efectivamente anuladas resulta equiparable al de Resoluciones y actos confirmados.

En el año 2018 se aprecia que el 51,3 % de Resoluciones objeto de enjuiciamiento por la Audiencia nacional fueron confirmadas, frente al 23,1 % que fueron anuladas. Tuvieron fallos parcialmente estimatorios el 20,5 % de las Resoluciones enjuiciadas en esta anualidad, en la que solo un 5 % de Resoluciones obtuvieron fallos judiciales de distinto sentido.

Durante 2019 el índice porcentual de Resoluciones confirmadas por la audiencia asciende al 61,5 %, mientras que las Resoluciones totalmente anuladas se reducen al 15,4 %. En ese año ninguna Resolución es objeto exclusivamente de fallos parciales, las que los reciben también son objeto simultáneamente de fallos en otro sentido distinto. De hecho esto sucede con un 15,4 % de las Resoluciones y actos enjuiciados esa anualidad.

En el último año de la serie de los estudiados, el 2020, también se observa un porcentaje muy alto de Resoluciones totalmente confirmadas, el 50 %, mientras que solo se anulan totalmente el 13,6 de Resoluciones y reciben fallos parcialmente estimatorios el 27,3 %. Además, se dictan fallos en sentido diverso con respecto al 9,1 % de Resoluciones.

#### ***4.3.2. Resoluciones y revisión jurisdiccional en el Tribunal Supremo***

En el caso del Tribunal Supremo, durante los años 2014-2020 se constata igualmente una tendencia visible hacia una mayor confirmación de las Resoluciones de la Autoridad nacional de la competencia. Como los resultados se exponen por años, se procede a restar al porcentaje de las Resoluciones (anuladas) (que lo son por cuanto han recibido fallos judiciales estimatorios de las pretensiones de los particulares) el porcentaje de Resoluciones que han recibido fallo estimatorio en recursos de casación interpuestos por la Comisión Nacional porque en estos casos las Resoluciones y actos administrativos resultan confirmados, esto es, declarados ajustados al ordenamiento jurídico. Si no se dice nada a este respecto y no se procede a restar en un año concreto, hay que entender que ello se debe a que no se han encontrado ni, por ello, computado sentencias dictadas a consecuencia de recursos de casación interpuestos por la Comisión nacional en los que se haya fallado a su favor.

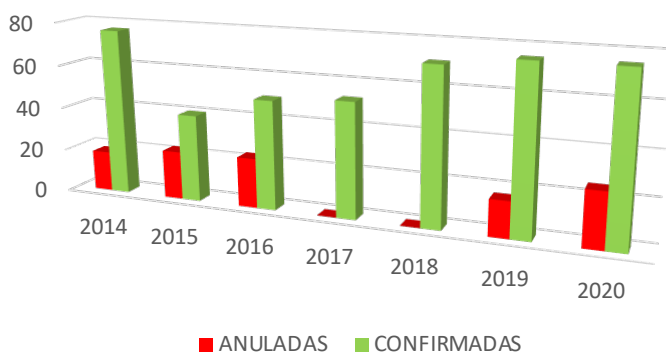
En cuanto a la evolución de los resultados cabe apreciar que en el año 2014 los índices son muy altos con respecto a la confirmación de las Resoluciones y demás actos administrativos, bajan al año siguiente, en 2015, y desde esa fecha el aumento es progresivo hacia una deferencia, esto es, un control judicial que considera que se ha actuado conforme a Derecho y señaladamente, cuando se trata de actos discrecionales dentro del margen de decisión discrecional que el ordenamiento jurídico confiere en este ámbito a la Administración. De hecho, durante varios años consecutivos se mantiene en más de la mitad, y en 2018 se llega incluso a confirmar la legalidad de más de dos tercios de las Resoluciones enjuiciadas en esa anualidad. Ahora bien, al final de la serie objeto de estudio esos porcentajes vuelven a descender hacia una menor confirmación en el último año, en 2020.

A continuación, se ofrecen datos referidos por años.

En sede casacional las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en el año 2014 confirman en un 76,5 % las Resoluciones dictadas en materia de competencia y anulan el 23,5 %.

Durante 2015 se confirma el 40 % de las Resoluciones enjuiciadas, dado que el 37,8 % de las Resoluciones son declaradas conforme a la legalidad al ser objeto de recursos desestimatorios, a lo que se suma el 2,2 % de recursos estimatorios a favor de la CNMC. Asimismo, se anulan el 22,2 % de las Resoluciones, en cuanto que son objeto de fallos estimatorios (se ha procedido ya a restar del porcentaje referido a los actos que han sido objeto de recursos que confirman el acto, por ser estimatorios de las pretensiones de la CNC/CNMC como recurrente en casación), y el 20 % son objeto de fallos parcialmente estimatorios. Este mismo año el 17,8 % de las Resoluciones recibe fallos en un sentido y otro.

**Figura 92. Resoluciones de la CNC/CNMC confirmadas y anuladas por el Tribunal Supremo (2014-2020) [en porcentaje]**



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

En 2016 el 50 % de las Resoluciones se confirman, (45,5 % a causa de recursos desestimatorios, y un 4,5 por recursos estimatorios a favor de la Administración en los que la Comisión Nacional ha sido recurrente en casación), se anulan el 22,8 % y parcialmente solo el 4,5 %; mientras que son objeto de fallos de sentido distinto entre sí el 22,7 % de las Resoluciones enjuiciadas.

En 2017, aumenta al 52,6 % el porcentaje de Resoluciones confirmadas –un 5,2 % corresponde a recursos estimados a la CNC/CNMC y el resto a recursos desestimados a recurrentes particulares que ejercen su derecho a la tutela en contra de la CNC/CNMC–, no hay anulaciones en sede casacional y el 42,1 % es el porcentaje que resulta objeto de sentencias con fallos emitidos en diferente sentido.

En relación con el año 2018, se confirma el 71 % de Resoluciones –el 3,2 % se corresponden con los recursos de casación estimados a la Autoridad Nacional en materia de competencia y el resto con recursos desestimados a particulares– y se estiman parcialmente los recursos que afectan al 16,1 % de las Resoluciones. Se dictan por el Tribunal Supremo sentencias con fallo de contenido diverso entre sí que afectan al 12,9 % de Resoluciones.

Con respecto a 2019 se pone de manifiesto igualmente una alta confirmación de Resoluciones enjuiciadas, que asciende a un porcentaje del 75 %, (el 58,5 % en relación con

recursos desestimados y el 16,5 % a Resoluciones que han sido casadas por el Tribunal Supremo en recurso de casación interpuesto por la propia Comisión Nacional frente a la previa anulación realizada por la Audiencia Nacional). Este año además concurre con un porcentaje del 16,5 % de Resoluciones anuladas, y sólo hay estimaciones parciales con respecto a una Resolución.

Con respecto a las Resoluciones enjuiciadas en 2020 se consideran nulas el 25 % de las Resoluciones fiscalizadas por el TS; frente a ello hay un 50 % de Resoluciones que se confirman –del que el 25 % se produce por la estimación de recursos de casación interpuestos por el organismo– y el otro 25 % sobre recursos sobre la misma Resolución que resultan desestimatorios, aunque una de las sentencias recaída en relación con ese mismo acto dicta un fallo también parcialmente estimatorio de las pretensiones de la contraparte. Asimismo, se inadmite un recurso de revisión.

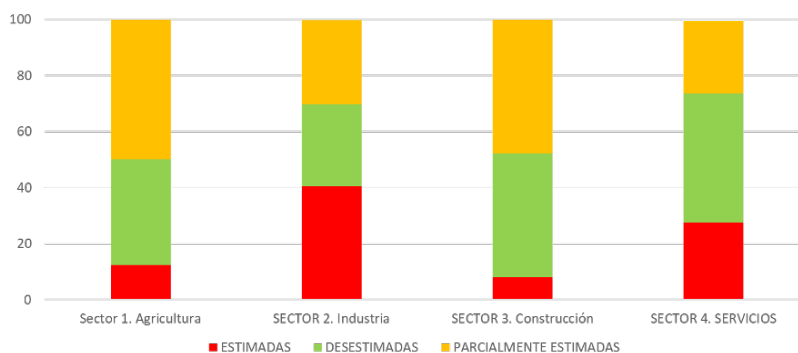
## **V. Parte recurrente en los procesos**

En relación con la parte recurrente, es claro que en esta materia de defensa de la competencia los recurrentes van a identificarse en la práctica totalidad de los casos con personas jurídico-privadas (un 86,45 %), empresas que son las destinatarias de la declaración de infracción y consecuente sanción en materia de defensa de la competencia o de actos administrativos vinculados a este tipo de procedimientos sancionadores (recursos frente a órdenes de investigación o frente a denegaciones de confidencialidad, etc.). También se incluyen en esta categoría las personas jurídico-privadas destinatarias de actos administrativos y Resoluciones que declaran otro tipo de infracciones, dentro de las relaciones que se entablan entre la Autoridad de defensa de la competencia, como son por ejemplo el incumplimiento del deber de notificar un acuerdo de concentración, el incumplimiento de compromisos o condiciones impuestas en Resoluciones de la Autoridad de competencia o la obstaculización a actuaciones de inspección, por poner algunos ejemplos.

Estas empresas se encuentran en distintos sectores de la actividad económica. Si se reconducen a los cuatro principales sectores económicos, según la nomenclatura del INE (Instituto Nacional de Estadística), se observa que el sector que cuenta con un mayor número de fallos en un sentido positivo (estimatorio) con respecto a sus pretensiones es el sector de la industria, (con un 40,4 % de estimaciones, un 29,3 % de desestimaciones, y un 30 % de estimaciones parciales) seguido del sector servicios –que es el que manifiestamente resulta más afectado por las Resoluciones y actos administrativos dictados por la Autoridad de la competencia– con un 27,4 de estimaciones y un 46,1% de sentencias desestimatorias y 26 % de fallos parcialmente estimatorios. A continuación, le sigue agricultura y ganadería –el sector menos afectado por la actividad de la CNMC– con un 12,5 % de fallos estimatorios, 37,5 % de desestimaciones y 50 % de estimaciones parciales. Y, por último, se encontrarían

las empresas del sector de la construcción, a quienes menos se le estiman recursos en materia de competencia (un 8,1 % totalmente, un 47,7 % de forma parcial y el 42,2 % de desestimaciones).

**Figura 93. Sentido del fallo de la revisión jurisdiccional por sectores económicos (2014-2020) [en porcentaje]**



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

De los resultados analizados, se extrae que sólo en un porcentaje mínimo de casos (1,7 %) se recurren los actos administrativos de la CNMC por personas físicas por cuanto la imposición de multas en este sentido con base en lo previsto en el art. 63.2 LDC resulta también muy poco significativa. Este tipo de recurrentes obtiene un índice muy elevado de desestimaciones (el 64,7 %), frente a estimaciones totales (29,4 %) y parciales (5,9 %). En ocasiones lo impugnado en el recurso contencioso es la publicidad de la sanción. A este respecto se han dictado sentencias desestimatorias de las pretensiones relativas a la "no publicidad de las sanciones" por parte de los particulares.

Asimismo, cabe apreciar que las Administraciones públicas pueden ser destinatarias directas e indirectas de las normas de la competencia. En determinados supuestos las normas de defensa de la competencia se dirigen a las Administraciones públicas indirectamente, al ser titulares de empresas privadas de capital público que actúan en el libre mercado. A ello se suman los supuestos –que despiertan mucho interés y cierta controversia–, en los que las Administraciones públicas son declaradas directamente infractoras en cuanto cómplices o colaboradoras en la realización de conductas anticompetitivas tipificadas en la legislación de defensa de la competencia. Por todo ello, de los datos obtenidos se extrae que, aproximadamente un 7 % de las sentencias dictadas en este periodo la parte recurrente se identifica con Administraciones o personas jurídicas integrantes del sector público. Es también relevante que un cierto número de asuntos, que no llega a ser más de un 5 %, la parte recurrente sean Colegios profesionales. Esto se explica en la medida que éstos ejercen poderes de ordenación y orientación de las profesiones colegiadas y en ocasiones, al incidir en comportamientos económicos, han resultado en ocasiones contrarios a la legislación de defensa de la competencia. No obstante, hay que

tener en cuenta que la mayor parte de litigios relativos a Colegios profesiones tienen trascendencia exclusivamente autonómica, por lo que son resueltos por las Autoridades Autonómicas correspondientes, atendiendo al modelo organizativo expuesto anteriormente *supra* II. En cualquier caso, se puede observar que en los escasos fallos relacionados con infracciones realizadas por Colegios profesionales el índice de estimación de los recursos es excepcionalmente alto (70,6 %), por el contrario, en el caso del sector público el porcentaje de estimaciones es más bien moderado (28,4 %).

Por último, hay que hacer referencia a la figura del denunciante, aunque tenga un papel residual (0,7 % en los recursos interpuestos) su función es especialmente reseñable en este ámbito. Al denunciante, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores del Derecho administrativo sancionador objeto de conocimiento por la jurisdicción contencioso-administrativa, se le reconoce con mayor flexibilidad legitimación activa para recurrir. La estimación de los escasos recursos interpuestos por los denunciantes es asimismo moderadamente alta, llega al 28,5 %. Destaca el fallo estimatorio del recurso interpuesto contra una Resolución (S/0354/11) de la Autoridad de defensa de la competencia que declaraba no acreditada la infracción de abuso de posición de dominio y que confirmó la existencia de la práctica prohibida. Posteriormente en 2018, este fallo de la Audiencia fue anulado/casado por el Tribunal Supremo.

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, *supra* IV. 2, dentro del periodo analizado en un porcentaje de casos nada desdeñable en relación con el total de sentencias analizadas (5,2 %) y en un porcentaje 17,8 % si se toman en consideración las dictadas por el Tribunal Supremo, la propia CNMC interpone recurso de casación. La secuencia de la interposición de estos recursos no es progresiva. Es justamente el año 2018 en el que se activa más este mecanismo de defensa por parte de la Autoridad, con prácticamente una veintena de recursos interpuestos (muchos de los cuales afectan a la Resolución dictada en 2014, *VS/0428/12*, aunque también hay referidos a la Resolución de 2013 del Expediente *VS/0614/06*).

Como ya se ha referido, este dato sobre el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de la propia CNMC con resultados favorables lleva a tener que descontar de los niveles porcentuales totales y en el caso de los relativos al Tribunal Supremo los fallos judiciales estimatorios, por cuanto se entiende que éstos sirven para confirmar las pretensiones de las personas que litigan contra la CNMC. Al respecto *vid, supra* IV.I. En lo que respecta al número total de los recursos interpuestos por la propia CNC/CNMC, se observa que un 31,4 % de los recursos interpuestos por la Comisión fallan en un sentido estimatorio de las pretensiones de ella, frente a un 33,3 % desestimatorio y un 51 % estimatorio parcial. Esto último en la mayoría de las ocasiones coincide con que se estima el recurso a favor de la Comisión Nacional, pero, al mismo tiempo, se le ordena recalcular el importe de la sanción.

## VI. Normativa aplicable

### 1. Influencia de los cambios legislativos

En relación con la normativa aplicable al sector, en primer lugar, resulta necesario reseñar que, durante el periodo comprendido en este estudio, la legislación que sirve de parámetro empleado por los jueces y tribunales resulta ser, no sólo la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, defensa de la competencia, sino también su predecesora, la Ley 16/1989, de 17 de julio.

Dada la duración de los procesos judiciales en materia de defensa de la competencia (al respecto Vid. *Infra VII*), hay un porcentaje relevante de sentencias en los que la legislación derogada, la Ley 16/1989 todavía se menciona y en buena parte resultará de aplicación. Ello indica que están siendo objeto de revisión judicial Resoluciones sancionadoras de la Autoridad Nacional de la competencia que se refieren a conductas prohibidas que se han podido realizar con anterioridad a la fecha del 1 de septiembre de 2007 (fecha de la entrada en vigor de la Ley 15/2007). Esto es lógico, si se calcula que el estudio comprende sentencias que se dictan a partir de 2014, y que, con respecto a las Resoluciones enjuiciadas, un cierto número de ellas fueron adoptadas en 2009 y 2010. Ello también se explica teniendo en cuenta los plazos de duración de 18 meses de la tramitación de los expedientes sancionadores y la fecha de prescripción de las infracciones en la Ley 16/1989 (5 años).

Sea como fuere, en relación con la legislación aplicable se observa que hay un porcentaje alto (56,5 %) de sentencias que mencionan, y muchas de ellas aplican aún, la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia

En algunos casos la conducta infractora se extiende en el tiempo durante el plazo de vigencia de las dos normas, por lo que habrá resultado necesario seleccionar la aplicación de una de ellas. En este punto habrá habido que optar por aquella que resulte más beneficiosa para las empresas imputadas conforme a los principios de irretroactividad de la norma sancionadora más desfavorable y de retroactividad de la más favorable en el caso concreto, conforme a dispuesto en la CE (art. 9.3 CE), recogido en el art. 128 de la LRJPAC-Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas (derogado y sustituido por el vigente art. 26.2.d) Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Asimismo, hay que tener en cuenta que la vigente legislación en materia de defensa de la competencia, la Ley 15/2007, de 3 de julio, ha sufrido dos importantes modificaciones; por un lado, la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo, para incorporar la Directiva de daños, en materia de ejercicio de acciones de daños por infracciones del Derecho de la competencia y, por otro, la reforma que se ha realizado mediante el Real Decreto-Ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a

dotar a las Autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (Directiva ECN+).

Con respecto al primer cambio normativo referido podría barajarse la hipótesis de que al tratarse de una reforma legal que sirve para transponer la Directiva de Daños, ello podría significar una reducción del número de sentencias, al haberse impulsado a través de nuevas reglas jurídicas el ejercicio de reclamaciones de daños en materia de defensa de la competencia. No obstante, hay que desechar enseguida esta hipótesis, en primer lugar, porque ese resultado no sería visible de forma inmediata, dado el tiempo de duración de los litigios en este sector. Además de que la reforma no produciría efectos inmediatos, hay que tener en cuenta que las acciones de daños no tienen por qué activarse autónomamente, sino que puede tratarse, y así será en la mayoría de los casos, de acciones consecutivas (*follow-on actions*), que se interponen una vez que se ha declarado la infracción por parte de la Autoridad de Competencia, lo que resulta más conveniente para los perjudicados por la conducta anticompetitiva. Los particulares que sufren las consecuencias del daño de una acción contraria a las normas de la competencia están normalmente en peor posición que la Administración para investigar y probar la infracción cometida, y además normalmente les resulta difícil hacerlo conjuntamente y de forma coordinada. En todo caso, los datos empíricos que proporciona este informe ponen de manifiesto que la entrada en vigor de la referida reforma legislativa por la que se introduce la Directiva de daños no trae consigo una disminución progresiva de las sentencias dictadas en primera o única instancia por la Audiencia Nacional.

Junto a estas normas legales estatales, asimismo resultan aplicables los arts. 101 y 102 del TFUE en aquellas conductas con trascendencia europea en tanto que afectan los intercambios comerciales entre Estados miembros, lo que sucede en la mitad de los litigios que se plantean en este sector (en un 49,9 %).

## **2. Aplicación de la legislación de procedimiento administrativo común**

En relación con la legislación general de procedimiento administrativo sancionador aplicable al ámbito de la tramitación de las decisiones de la CNMC habría que reseñar que una cantidad nada desdeñable, el 47 % de los fallos judiciales, mencionan y aplican la legislación de procedimiento administrativo común en la medida que los procedimientos en materia de defensa de la competencia se rigen por lo establecido en la correspondiente ley sectorial y supletoriamente por lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo conforme a lo previsto en el art. 45 LDC. Esta aplicación supletoria se proyecta sobre el procedimiento relativo a las infracciones previstas en los artículos 1, 2 y 3 LDC. Al margen de ello y con base en lo que establece expresamente el art. 70 LDC, el procedimiento para la imposición de las demás infracciones y sanciones previstas en la legislación de



defensa de la competencia se rige directamente por lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común.

Entre las sentencias que mencionan la legislación de procedimiento administrativo la gran mayoría, el 91,2 % hacen referencia a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC). Esto es, de ellas sólo el 8,8 % se refieren a la vigente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Ello pone en evidencia que un gran número de las Resoluciones enjuiciadas se han comenzado a tramitar antes del 2 de octubre de 2016, fecha de entrada en vigor de la vigente legislación de procedimiento administrativo común (Disposición transitoria tercera Ley 39/2015).

Al hilo de ello hay que tener en cuenta que esta derogación de la Ley 30/1992 ha fragmentado la regulación del régimen aplicable a los procedimientos administrativos. A partir de ella las reglas procedimentales se encuentran incluidas en la Ley 39/2015, mientras que los principios aplicables al procedimiento sancionador se hallan integrados en la Ley 40/2015. Las dos leyes se limitan en gran medida a reproducir la regulación contenida en la derogada LRJPAC, lo que añade cierta dispersión y dota de carácter fragmentario a la regulación, fenómenos claramente criticados en su día por la doctrina especializada en Derecho administrativo. Sea como fuere, lo importante es, en definitiva, constatar que a raíz de su entrada en vigor se introdujeron escasas novedades en materia sancionadora. En síntesis, puede afirmarse que esta reforma legislativa resulta intrascendente por cuanto no se constata que pueda haber producido cambios reseñables en el procedimiento sancionador que sigue la CNMC en la instrucción y tramitación de las Resoluciones declarativas de infracción y sanción por conductas contrarias a la legislación de defensa de la competencia.

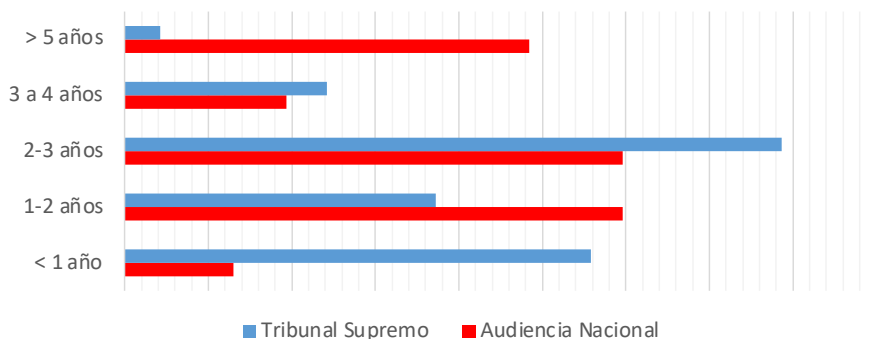
## **VII. Duración de los procesos**

En relación con la duración de los procesos en la *Comunicación de la Comisión sobre el Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea, COM (2022) 234 final realizada al Parlamento europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones, de 29 de mayo de 2022* se contienen indicadores sobre el tiempo medio necesario que se toman los jueces y tribunales para resolver los recursos interpuestos contra decisiones de Autoridades nacionales de la competencia que aplican los arts. 101 y 102 TFUE. Estos datos referidos a la primera y única instancia y en función de días en relación con los años 2013 y 2018 a 2020 han sido proporcionados por la *Red europea de Defensa de la Competencia* y llevan a concluir que España está en los últimos niveles. Por detrás de nuestro país van Chipre, Polonia y Malta en este orden, con una media que no llega a los 1.000 días pero que en 2019 ascendió (también de media) a los 1.500.

En el estudio realizado la duración de los procesos judiciales se ha analizado con respecto a una muestra que representa un 25 %, de las sentencias totales analizadas. Esta selección, aunque resulta aleatoria, viene también determinada porque en un buen número de sentencias no se recoge específicamente la fecha de interposición del recurso. Lógicamente es en primera y única instancia, ante la Audiencia Nacional, cuando en la revisión judicial de las Resoluciones sancionadoras y demás actos administrativos se entra a dilucidar sobre cuestiones de índole fáctica, relativas a la prueba, y es entonces cuando la duración de los litigios resulta claramente mayor. Solamente es inferior a un año en el 6,5 % de los procedimientos, frente al 27,9 % de los recursos de casación que ante el Tribunal Supremo logran tener una duración inferior a 12 meses.

Ante la Audiencia Nacional la mayoría de los procesos judiciales duran entre 2 y 3 años (el porcentaje llega al 33,3 % de los litigios). En segundo lugar, la duración de los litigios se encuentra entre 1 y 2 años (en esta horquilla se encuentra un porcentaje del 28,7 %). Superan esa franja de tiempo y son de más larga duración, esto es de 3 a 4 años, el 10,2 %, mientras que los recursos que consumen un tiempo superior a más de 5 años constituyen el 21,3 % de los recursos que tienen lugar ante esta instancia judicial.

**Figura 94. Duración de los procesos judiciales en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo (2014-2020)**



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

Por su parte, en el Tribunal Supremo, además de los recursos inferiores a 1 año ya citados, los procesos con una duración superior a 5 años son una minoría, apenas llegan al 2,1 %, mientras que a un término no tan largo pero que también es extenso, entre 3 y 4 años, llegan alrededor 12,1 %. De 2 a 3 años es la duración más frecuente de los recursos de casación (36,7 %) y, son también moderadamente frecuentes (23 %), los que se toman un tiempo entre 1 a 2 años.

En lo relativo a cómo influye el sentido del fallo en la duración de los litigios, se observa que los procesos siguen en este punto una lógica clara. En definitiva, aquellos en los que se estima el recurso duran moderadamente más que cuando el fallo es desestimatorio, y asimismo las estimaciones parciales son las que llevan a alargar más los pronunciamientos

jurisdiccionales. Así, en el primer año, apenas se consigue dictar sentencia conteniendo una estimación parcial (13,6 %), mientras que finalizan con fallo estimatorio un porcentaje del 22,7 % y los desestimatorios alcanzan un 63,6 %. En los procesos de corta duración, entre 1 y 2 años, lo más frecuente es que las sentencias contengan un fallo desestimatorio (45,6 %); al margen de ello, el resto de los pronunciamientos judiciales que recaen en esos 1 o 2 años pueden ser tanto estimatorios como parcialmente estimatorios en la misma probabilidad (26,3 %). En cuanto el litigio tiene una duración de 2 a 3 años se mantiene prácticamente el mismo índice de desestimaciones (43,3 %) y desciende el porcentaje de sentencias con fallo estimatorio, (16,7 %). Con esta duración de 2 a 3 aumentan también los fallos que tienen un sentido parcialmente estimatorio (40 %). A partir de los 3 años y hasta los 4, se constata que sigue siendo alto el porcentaje de fallos desestimatorios (57 %) y sigue reducido el porcentaje de fallos estimatorios (17,9 %), que vuelve a ser un poco mayor cuando se traspasa el límite de los 5 años (20,8 %). Ya se ha comentado que el número de desestimaciones en los procesos que duran de 3 a 4 años es muy alto, y, sin embargo, curiosamente si la duración se alarga y resulta superior a 5 años, apenas se encuentran casos en los que el fallo desestima la pretensión del recurrente (3,8 %).

A mayor duración de las sentencias, más posibilidad de contar con una sentencia parcialmente estimatoria: el 73,1 % de los fallos tienen este sentido cuando se excede de 5 años. En resumen, cuanto más duran los litigios en el ámbito de defensa de la competencia mayor es el nivel de estimaciones totales y parciales y apenas hay desestimaciones.

En relación con la influencia de la legislación aplicable sobre la duración del fallo se extrae claramente la conclusión de que cuando el litigio contencioso-administrativo tiene que ver con las cuestiones relativas al procedimiento administrativo disminuye el tiempo del proceso judicial. Así entre 2 a 3 años se resuelve un 48,7 % de procesos en los que se aplica la legislación de procedimiento administrativo, y un 31,8 % se resuelven incluso con anterioridad a los 2 años (fundamentalmente cuando aún resultaba de aplicación la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común). Cuando se trata de resolver el recurso aplicando la legislación de procedimiento administrativo una minoría de casos es la que supera los 5 años de duración (5,3 %). Frente a lo anterior, cuando lo que se aplica resulta ser la legislación de la competencia, se observa que la duración de los procesos aumenta. Así, entre 2 y 3 años solo se resuelven el 36,2 % de los litigios, y en los dos primeros años se resuelven el 40 % de los procesos, mientras que los que superan el plazo de 5 años, llegan a ser el 11,8 % de los procesos judiciales. Estos datos resultan lógicos. En los procedimientos que se rigen por la LDC se analizan infracciones complejas de los arts. 1, 2 y 3 que pueden implicar a varias empresas (fundamentalmente en cárteles) o una sola, pero con gran complejidad jurídica y económica (i.e. en los casos de abuso de posición dominante). Por el contrario, los procedimientos sancionadores que se rigen exclusivamente por la Ley 30/92 o por la vigente Ley 39/15 se refieren a infracciones puntuales, que afectan normalmente a una única

empresa y que por lo general requieren valoraciones sencillas (i.e. infracciones por información engañosa o de incumplimiento de deberes establecidos por la CNMC en ejercicio de sus facultades de vigilancia del art. 41.2 LDC).

Cuando se trata de resolver los asuntos en ejecución de la legislación de defensa de la competencia se pone de manifiesto de todas formas que el tiempo de litispendencia disminuye, aunque no de forma muy significativa, cuando se aplica la legislación vigente en materia de competencia en comparación a cuando se aplica la Ley 16/1986 precedente. Así, en litigios con una duración breve, inferior a 1 año, casi se duplica el porcentaje de los que se resuelven con aplicación de la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, pues llega al 18,6 %, con respecto a aquellos en los que se aplica la anterior Ley 16/1989 (9,7 %). Además, los procesos judiciales en los que se aplicaba la legislación anterior tardaban de resolverse entre 2 y 4 años en un 54,8 % de los casos, mientras que con la aplicación de la vigente ley solo duran ese tiempo el 47 %. También se aprecian diferencias en el número de litigios de larga duración, aquellos que tardan más de 5 años en finalizarse; con arreglo a la vigente legislación en materia de defensa de la competencia el índice porcentual de estos largos procesos es de 11,8 %, mientras que si resulta de aplicación la legislación de la competencia ya derogada el 16 % resultaron ser de dilatada duración. Esto último podría apuntar tanto a que la nueva ley se aplica con más agilidad por los tribunales, como a que éstos han adquirido más conocimiento en cuestiones relativas al Derecho de defensa de competencia. En todo caso la comparación realizada permite concluir que se progresa hacia una menor duración de los litigios en este sector.

Curiosamente la trascendencia europea de la infracción y que, por tanto, resulte de aplicación el TFUE a la conducta empresarial objeto de sanción acelera los procesos judiciales, y por encima de los 3 años solo termina el 15,5 % de los litigios.

## **VIII. Análisis de la revisión jurisprudencial en función de los tipos de actos administrativos impugnados**

A continuación, se van a exponer los resultados numéricos y estadísticos que se derivan de las sentencias analizadas durante el periodo que cubre el estudio (2014-2020). En los próximos epígrafes se explican los resultados teniendo en cuenta que las unidades de medida estadística son las sentencias judiciales recaídas y que las sentencias se estudian y clasifican atendiendo al tipo de objeto impugnado en ellas. Esto significa que no se hace referencia a las concretas Resoluciones y actos administrativos enjuiciados en las respectivas sentencias, salvo cuando se quiere ofrecer algún ejemplo.

Cabe además advertir, como ya se ha explicado *supra* IV.4.1 que cuando se habla de fallos estimatorios (tanto ante la Audiencia Nacional como en casación ante el Tribunal Supremo) ello equivale en su gran mayoría a sentencias que confirman mayoritariamente las

pretensiones de los litigantes particulares que recurren las Resoluciones y actos administrativos de la Autoridad Nacional de la competencia. Frente a ello, cuando se habla de sentencias con fallo desestimatorio se alude a las sentencias que justamente vienen a confirmar las Resoluciones y actos de la CNC/CNMC en cuanto que desestiman las pretensiones de los particulares en relación con el recurso interpuesto contra sentencias en primera (y única) instancia o en casación que confirman total o parcialmente las decisiones de la CNC/CNMC.

## **1. Actos declarativos de infracción por conductas anticompetitivas (art. 1, art. 2 y art. 3 LDC)**

### *1.1. Revisión global*

La mayor parte de las sentencias que dictan tanto el Tribunal Supremo como la Audiencia Nacional se refieren a la declaración de las conductas tipificadas como infractoras con base en los arts. 1, 2 y 3 de la legislación de la competencia, bien porque se califican como conductas colusorias, de abuso de posición de dominio o de falseamiento de la competencia por actos desleales. En términos globales, referidos al total de sentencias dictadas, el 86,8 % se refiere a este tipo de conductas anticompetitivas. Si se diferencia por tribunales, en el caso de la Audiencia Nacional, el 88 % se refieren a este tipo de actos declarativos de infracción. En el caso del TS el porcentaje desciende algo más y se refiere al 83,5 % de las sentencias dictadas por el alto tribunal. Que no se trate del 100 % de los pronunciamientos en los casos puede explicarse porque a lo largo de los años se han impugnado otro tipo de decisiones de la CNMC ante los tribunales, muchas de ellas actos administrativos incidentales referidos al procedimiento sancionador. También se han recurrido, como se expondrá a continuación, actos administrativos en los que se deniega la solicitud de confidencialidad o actos denegando el inicio de actuaciones tendentes a la terminación convencional, o bien se trata de actos administrativos en los que se imponen multas que se adoptan por incumplimiento de deberes establecidos por la CNMC en ejercicio de sus facultades de vigilancia con base en el art. 41.2 LDC.

### *1.2. Sentido del fallo en relación con las Resoluciones de declaración de conductas infractoras de los arts. 1, 2, 3 LDC*

A continuación, se va a exponer cuál ha sido el sentido del fallo de la revisión jurisdiccional, en relación con las sentencias de la Autoridad Nacional de la competencia que tienen por objeto la impugnación de resoluciones por conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la LDC. Sobre el total de sentencias analizadas relativas a conductas prohibidas, los resultados señalan como prevalentes los fallos desestimatorios (el 36,5 %), un porcentaje un poco menor tiene un sentido estimatorio (30,5 %) y con sentido del fallo de estimación parcial resultan ser el 32,6 % de las sentencias en los términos globales. Si se compara con los resultados globales (expuestos *supra* al principio del epígrafe IV.1 y que consisten en un 29 % de estimaciones, un 41,2 % de desestimaciones y 29,3 %, de estimaciones parciales)

queda claro que el alcance de la revisión jurisdiccional es algo más intensa y tiene un carácter moderadamente más corrector en los supuestos de recursos planteados frente a las decisiones de la CNMC relativas a las conductas infractoras que en los pronunciamientos de otra índole dentro del mismo ámbito material del Derecho de defensa de la competencia. También se aprecia de todos modos que el incremento no afecta tanto a las estimaciones totales como las estimaciones parciales. Este último porcentaje relativo al nivel de sentencias parcialmente estimadas es relativo y en aras de una mayor precisión se vuelve a recordar, que, aunque se ha producido en litigios sobre las decisiones declarativas de infracción de la CNMC, una gran mayoría de casos se refieren a la cuantificación del importe de la sanción que la conducta infractora lleva aparejada. Aunque las hay anteriores, dictadas a lo largo de 2014, –que estiman la impugnación de la determinación de la multa por su contradicción con el principio de proporcionalidad–, en su gran mayoría se trata de una serie abundante de pronunciamientos judiciales que siguen la STS de 29 de enero de 2015, Recurso 2872/2015, expte. S/0269/10, Transitarios 2. Como se ha expuesto ya, la conocida STS de 29 de enero de 2015 declaró no aplicable para la determinación de las multas por infracciones relativas a conductas prohibidas (arts. 1, 2 y 3 LDC) los criterios establecidos como método de cálculo en la *Comunicación dictada por la propia CNC con fecha 6 de febrero de 2009 para la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea*. Pues bien, si al porcentaje referido a estimaciones parciales (32,6 %) se le restan los fallos por esta causa (estimaciones parciales debidas a que se considera que la multa se ha cuantificado en disconformidad con lo previsto en la LDC), lo que equivale restar un porcentaje del 16,3 %, el índice de estimaciones parciales pasaría del 32,6 % a ser sencillamente 16,3 %. Además, podría entenderse que esos fallos han de sumarse a los desestimatorios, en cuanto confirman la valoración de la infracción realizada por la Autoridad Nacional de la competencia. Con estos cambios los índices relativos al sentido del fallo de las sentencias relativas a conductas prohibidas quedarían entonces en unos resultados totales 49,8 % estimaciones, 30,5 % y 16,3 % de estimaciones parciales –a éstas se han descontado los fallos derivados del cambio de método de cuantificación de la multa–.

Por otro lado, si se distinguen los fallos por su sentido y se clasifican según el órgano jurisdiccional de procedencia, comparando los resultados entre Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo se ponen en evidencia relevantes diferencias, como se expone a continuación.

Con respecto a las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional hay que advertir que esta instancia no es tan deferente como el Tribunal Supremo con respecto a las decisiones de la Comisión Nacional y ello es en parte lógico al tratarse del primer nivel de control jurisdiccional. Los resultados del sentido de sus pronunciamientos en este ámbito son del 34,3 % de estimaciones, 29,9 % de desestimaciones y 35,6 % de estimaciones parciales, que caerían a un 13,1 % si se aplica el criterio de exclusión de estas sentencias que en realidad

son desestimatorias en cuanto que solo anulan la cuantía de las sanciones. En todo caso las estimaciones superan en prácticamente 8 puntos de porcentaje la media que con carácter general se extrae de todos los pronunciamientos judiciales en materia de competencia (al respecto Vid. *supra* IV, al inicio).

Así, en el caso del Tribunal Supremo los datos extraídos del análisis realizado ponen de manifiesto su mayor deferencia con respecto a las decisiones de la CNC/CNMC, puesto que ya han sido previamente revisadas por la Audiencia Nacional, tan sólo estima el 20,9 % de los recursos de casación, mientras que desestima el 53,6 % y estima parcialmente un porcentaje del 25,1 %.

A estos índices porcentuales habría que restar, conforme a los criterios que se ha expuesto anteriormente las sentencias referidas a las estimaciones de recursos de casación interpuestos por la CNMC en relación con conductas prohibidas –que supone restar en este caso un índice porcentual inferior al 5,5 %–. Realizado este descuento, ello lleva unos nuevos porcentajes en el Tribunal Supremo, de 15,4 % sentencias estimatorias y, por tanto, en consecuencia, a un 59,1 % de desestimaciones en relación con la revisión jurisdiccional relativa a conductas infractoras.

Si se desglosa por anualidades el sentido del fallo sería el siguiente atendiendo al número de sentencias citadas. Hay que tomar en consideración el dato de que, de los porcentajes expresados, se han descontado las sentencias que inadmiten el recurso.

**Tabla 19. Sentido del fallo y sentencias sobre infracción art. 1 LDC [en porcentaje]**

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Audiencia Nacional</b>	Estimaciones	18,2%	30,8%	29,7%	64,5%	41,1%	12,5%	45,2%
	Desestimaciones	24,2%	6,2%	16,2%	13,6%	24,7%	69,4%	22,6%
	Parciales	56,1%	63,1%	54,1%	21,8%	32,9%	18,1%	32,1%
<b>Tribunal Supremo</b>	Estimaciones	14,3%	16,5%	15,6%	5,0%	30,4%	50,0%	20,0%
	Desestimaciones	85,7%	45,6%	68,9%	35,0%	54,3%	35,0%	66,7%
	Parciales		38,0%	15,6%	60,0%	15,2%	15,0%	6,7%

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

## 2. Conductas colusorias

### 2.1. Conductas colusorias como objeto de impugnación

La litigiosidad en materia de defensa de la competencia se concentra, sobre todo, en la valoración de la aplicación del art. 1 LDC a las conductas consideradas como colusorias y la imposición sanción a este tipo de conductas. La gran mayoría de las sentencias que se dictan versan sobre actos en los que la CNMC/CNC declara la concurrencia de infracción en aplicación de las conductas tipificadas en del art. 1 LDC, que se refieren por lo tanto a la realización de conductas que consisten en acuerdos o prácticas concertadas entre empresas dirigidas o susceptibles de restringir, impedir o falsear la competencia.

Que la mayor parte de las sentencias dictadas en este ámbito tengan como objeto de impugnación las conductas del art. 1 LDC cabe afirmarlo tanto en relación con los pronunciamientos de la Audiencia Nacional como con respecto a los del Tribunal Supremo. El número de sentencias dictadas por ambos órganos que tienen por objeto de fiscalización la declaración de alguna infracción comprendida dentro del ámbito de aplicación del art. 1 y/o los remedios o consecuencias jurídicas vinculados a las mismas llegan a alcanzar un porcentaje de casi el 77,7 % de las sentencias falladas en su totalidad por ambos órganos jurisdiccionales. Este porcentaje se calcula en relación con el número total de sentencias objeto de este estudio empírico realizado en materia de defensa de la competencia y control de concentraciones referido a los años 2014 a 2020. Si además se comparan las sentencias dictadas sobre conductas colusorias en relación con el resto de las sentencias relativas a infracciones sustantivas del Derecho de la competencia (arts. 2 y 3 LDC), en total aquellas ascienden a un porcentaje de casi el 94 %.

## *2.2. Conductas colusorias y sentido del fallo*

El estudio del sentido del fallo de la revisión jurisdiccional realizada por ambos tribunales sobre conductas colusorias, sobre una cantidad aproximada de 850 sentencias, pone de manifiesto el peso prevalente de estos litigios en el conjunto de las sentencias relativas a conductas infractoras. De hecho, los resultados sobre el sentido del fallo en los pronunciamientos judiciales, si se observan en un sentido global –relativo a las dos instancias en relación con los 7 años objeto de estudio–, son prácticamente idénticos en relación con los que se extraen del conjunto de sentencias relativas a todas las conductas infractoras. Así, los pronunciamientos judiciales en relación con las conductas colusorias presentan un porcentaje moderadamente más bajo en relación con los fallos de sentido desestimatorio: el porcentaje es del 36,5 % (cuando en términos generales era del 41,2 %). Por otro lado, el porcentaje de estimación total resulta el 30,5 % (aumenta en este caso un 1,5 % en las conductas colusorias con respecto al general); mientras que el fallo de estimación parcial resulta darse en el 32,6 % de las sentencias, de las que las que justamente casi la mitad (16,3 %) son debidas a la anulación de la determinación de las multas, a raíz de la STS de 29 de enero de 2015.

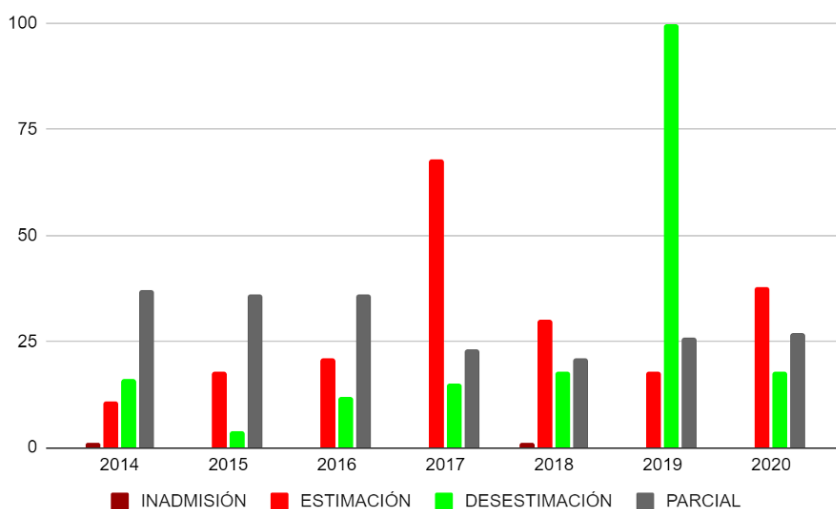
Si se comparan los datos de los tribunales, cabe apreciar que la Audiencia Nacional estima el 34,3 % de los recursos en sus sentencias sobre conductas colusorias, desestima el 30,8 % y estima parcialmente 34,6 %. En este último porcentaje se podrían descontar las sentencias que obligan a un recálculo por el cambio de la metodología del cómputo de las multas, ya que obedecen a un cambio de pauta general. Si se procede así, el número de estimaciones parciales se reduce al 16,5 %. Los datos en relación con el Tribunal Supremo (descontando sentencias que inadmiten el recurso) son del 21,4 % de sentencias con fallo estimatorio, el 51,9 % con fallo desestimatorio y el 26,2 % de fallos parcialmente estimatorios. Para aproximarse a resultados más claros y coherentes que aporten luz sobre el sentido de las sentencias, lo cierto que en relación con estos pronunciamientos judiciales



del Tribunal Supremo habría que descontar las sentencias estimatorias de recursos de casación en los que la recurrente es la propia Administración competente. Si se descuentan las sentencias que estiman recursos de casación interpuestos por la propia Autoridad de la competencia (que ascienden en este caso al 4,8 %) y se descuentan asimismo las sentencias que estiman parcialmente los recursos en relación con el recalcdo del importe que ha de realizarse tras el cambio de metodología (20,5 %) y se suman ambos descuentos a las desestimaciones (pues se trata de sentencias que en todo caso desestiman el recurso relativo a la valoración de la infracción) se alcanzan otros resultados. Así, dejando a un lado las sentencias que inadmiten el recurso, se puede llegar a la conclusión de que en este ámbito los fallos estimatorios en el Tribunal Supremo se reducen al 16,6 %, y las sentencias que confirman las Resoluciones sancionadoras de la CNMC porque tienen efectos desestimatorios de las pretensiones de las partes llegan al 77,2 %. Por su parte, los fallos parcialmente estimatorios se limitan a un porcentaje de 5,7 %, al descontarse, como se ha expuesto los fallos parcialmente estimatorios derivados del cambio de metodología en la cuantificación de las sanciones. De estos resultados totales así expuestos se han descontado los porcentajes de inadmisiones.

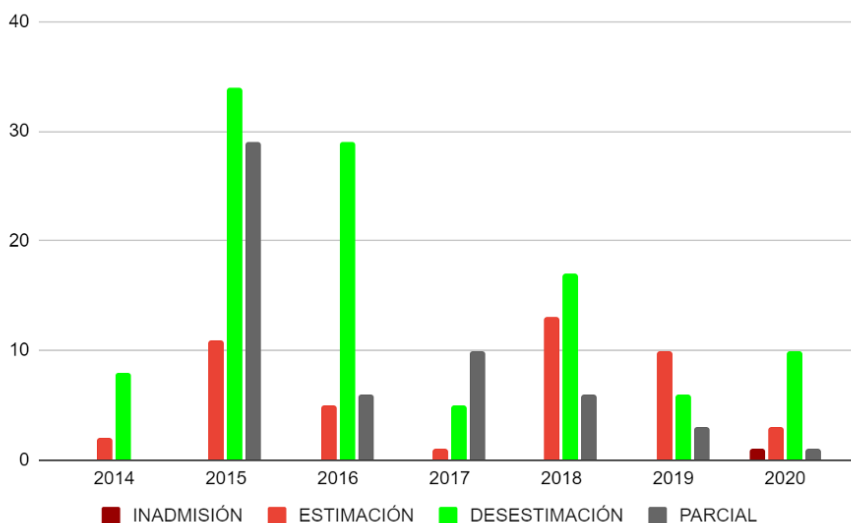
A continuación, se exponen los porcentajes de sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo en relación con el resultado relativo al sentido del fallo. Se descuentan las sentencias que declaran la inadmisión del recurso.

**Figura 95. Revisión jurisdiccional del art. 1 LDC en sentencias de la Audiencia Nacional (2014-2020). Sentido del fallo [en porcentaje]**



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

**Figura 96. Revisión jurisdiccional del art. 1 LDC en sentencias del Tribunal Supremo (2014-2020). Sentido del fallo [en porcentaje]**



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

Como cabe apreciar en las gráficas, el nivel de estimación de los recursos por la Audiencia Nacional, salvo en el caso del año 2019 es más alto que los niveles de estimación medios que se expusieron en el epígrafe relativo a revisión anual en la Audiencia Nacional (*supra* IV.3.2). En la calificación de las conductas colusorias es donde la revisión judicial resulta más incisiva. En el año 2019, no obstante, hay un descenso pronunciado que viene producido porque se desestiman prácticamente 100 recursos relativos a tres resoluciones; S/0471/13 –más de 60 referidos a esta resolución–, S/0482/13 y S/0487/13.

Es importante subrayar que el Tribunal Supremo ha desestimado más de la mitad de los recursos de casación que se han interpuesto en materia de conductas colusorias. Realiza una corrección muy moderada de los recursos estimados en la Audiencia Nacional, que no llegan a una quinta parte en la mayoría de las anualidades, solamente se produce un repunte de estimaciones en 2020 (en el que varios de los recursos son realmente estimatorios de pretensiones de la propia Autoridad de la Competencia).

### 2.3. Tipos y características específicas de las infracciones por conductas colusorias y sus consecuencias a efectos del sentido del fallo

#### 2.3.1. Conductas del art. 101.1 TFUE

En relación con la impugnación de Resoluciones de la Autoridad de la competencia que acreditan conductas colusorias tipificadas en el art. 1 LDC, se observa que casi la mitad de ellas, un porcentaje que llega al 44,3 %, se refieren a conductas que infringen el art. 101.1 TFUE, por afectar a los intercambios entre Estados miembros. Llama la atención que en estos casos el nivel de estimación judicial en primera y única instancia resulte especialmente alto.

Un 44,5 % de las sentencias que versan sobre infracciones del Derecho europeo son estimatorias, mientras que un 22,9 % son desestimatorias y un 31,3 % resultan parcialmente desestimatorias. Si se compara con los resultados generales de las conductas infractoras y especialmente con las infracciones por conductas colusorias (estimación del 34,3 % y 30,8 % con sentido desestimatorio) se observa que los resultados son claramente más negativos. En el caso del Tribunal Supremo también corrige más en este ámbito a la Audiencia Nacional y llega a estimar más de la cuarta parte de los recursos que se le interponen (25,9 %), frente a una desestimación del 46,4 % y una estimación parcial del 27,7 %.

Es claro que estos resultados indican una intensidad especial de control negativo en la revisión realizada por los tribunales, que ejercen un control más estricto en este ámbito, que se corresponde con una clara reticencia y mayor rigidez a la hora de apreciar la supuesta gravedad de las infracciones en cuanto que éstas tienen trascendencia europea y afectan a los intercambios entre Estados europeos. En definitiva, podría apuntarse que los tribunales no les es indiferente la trascendencia europea de la conducta y son más reacios a admitir que se incumple por las empresas el Derecho europeo de defensa de la competencia que cuando se fiscaliza una conducta exclusivamente por incumplimiento de Derecho nacional.

### **2.3.2. Conductas del art. 1.1 LDC y sus específicos apartados**

La mayor parte de las sentencias (un 74,2 %) sobre conductas colusorias van referidas a la infracción del art. 1 LDC en general, según consta en los pronunciamientos judiciales estudiados. Aun así, específicamente cabe apreciar que los tribunales barajan que se subsumen en el tipo infractor del art. 1.1.a) LDC (fijación de precios) un tercio (33,1 %) de los supuestos de infracción por acuerdos y prácticas concertadas entre empresas. Seguidamente, la conducta tipificada en el art. 1.1.c) (reparto del mercado) es la segunda infracción en la que se subsumen específicamente más conductas colusorias enjuiciadas por los tribunales durante el periodo referido de 7 años. Se trata en este último supuesto de sentencias que alcanzan prácticamente un porcentaje del 13,2 %.

Sobre otros apartados del art. 1.1. LDC, en concreto sobre los arts. 1.1.d) y e) LDC también recaen sentencias, pero su porcentaje es mínimo y no llega a alcanzar en ningún caso la decena de sentencias durante este periodo. También cabe observar que no se encuentran sentencias que expresamente hayan subsumido las conductas fiscalizadas en el art. 1.1.b) LDC.

Así las cosas, con respecto a los tipos de conductas colusorias impugnadas llama la atención que el índice de estimación judicial más alto (que alcanza al 57 % ante la Audiencia Nacional) corresponda a las conductas que se subsume específicamente en el art. 1.1.c) LDC (reparto de mercado o de las fuentes de aprovisionamiento). En otras palabras, en la valoración de las conductas que se subsumen en este apartado de la LDC es donde la Audiencia más corrige a la Autoridad de la competencia. Además, en relación con este tipo de conductas colusorias también cabe resaltar que es cuando el TS más confirma el criterio

de la Audiencia Nacional (estima el 18,5 % y desestima el 40,7 % en el total de las sentencias de las que conoció durante estos 7 años).

En el lado opuesto, estarían las conductas declaradas infractoras específicamente en aplicación del art. 1.1.a) LDC. En este supuesto infractor es donde la Audiencia Nacional en menor medida declara ilegales las decisiones de la CNC/CNMC –sólo estima plenamente el 33,8 % de las decisiones impugnadas– y también donde el TS también estima menos –concretamente sólo estima el 13,8 % y desestima el 54,1 %–, emitiendo fallos que estiman parcialmente en los restantes casos. Estos resultados además se corresponden con un volumen de sentencias que resulta ser el triple de sentencias que las subsumibles en el tipo infractor del art. 1.1.c) LDC.

#### *2.4. Razones de estimación de las sentencias sobre conductas colusorias: motivos de fondo o de forma*

La distinción entre motivos de fondo y de forma para diferenciar entre los motivos de nulidad que dan lugar a la estimación de los recursos es muy clara en algunos casos (cuando se estima por caducidad de la sanción o prescripción de la infracción, por ejemplo), también cuando los defectos en la tramitación de la correspondiente prueba llevan a declarar una vulneración en el derecho fundamental a la defensa (art. 24.2 CE), aplicable en materia de procedimiento administrativo sancionador. En otros supuestos la distinción resulta en gran medida artificiosa, dado que cuando se detectan defectos de forma invalidantes, el tribunal se ve abocado a emitir un juicio de fondo. En esos casos el órgano jurisdiccional no tiene más remedio que dictaminar que, ante la falta de prueba de los hechos, decae la calificación de infracción realizada por la Administración. En este sentido hay que recordar que en la jurisdicción contencioso-administrativa se realiza en primera y única instancia, ante la Audiencia Nacional, un control pleno de los hechos constitutivos de la infracción: se puede declarar que los hechos acaecidos fueron distintos a los declarados probados por la Administración, o que tales hechos no están suficientemente probados o, que las pruebas practicadas respecto de ellos conducirían incluso a otro tipo de infracción distinta a la sancionada, aunque no pueden alterar la calificación por otra que encaje mejor en el tipo infractor o en otro tipo distinto de infracción, puesto que la potestad para sancionar corresponde a la Administración y no al poder judicial. En materia de defensa de la competencia, en la que la prueba resulta especialmente relevante, también puede suceder que el razonamiento probatorio seguido no le resulte convincente al tribunal, bien porque se trate de una prueba de indicios débil, bien porque el propio razonamiento no cumple con las premisas o incluso con el razonamiento lógico suficiente para lograr esa convicción.

A pesar de lo expuesto, a continuación, se van a agrupar las sentencias atendiendo a la clasificación que permita diferenciar entre aquellas estimadas por motivos procedimentales y aquellas otras que se basan en razones materiales o sustantivas relativas a la valoración de la conducta infractora. La distinción propuesta no es, por tanto, una

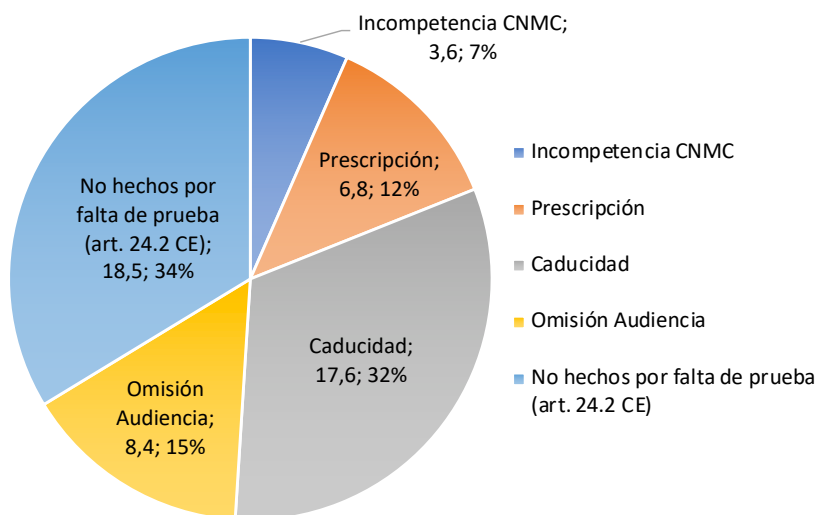
delimitación conceptual sino tópica. Ahora bien, hay que tomar en consideración que los porcentajes se refieren al total de los fallos estimatorios en ambas instancias, sin tener en cuenta, que, en algunos casos en porcentajes no muy abultados, (*al respecto Vid. Supra* IV.3.2) las estimaciones acordadas por sentencia de la Audiencia Nacional han sido casadas, anuladas posteriormente por el Tribunal Supremo.

#### 2.4.1. Estimaciones por motivos procedimentales o de forma

En primer lugar, tras el estudio analizado se pone de manifiesto que cabe observar que el sentido estimatorio de las sentencias en relación con las conductas colusorias obedece a razones de forma en más de la mitad de los casos (54,9 %).

Si se desglosan estos pronunciamientos judiciales, que declaran vicios por razones de forma, cabe observar un porcentaje mínimo de sentencias que anulan la decisión de la CNC/CNMC porque no se hubiera notificado el acuerdo de iniciación del expediente sancionador (0,6 %). En otros casos, también minoritarios concurre vicio de forma porque a la CNMC se le considera manifiestamente incompetente para adoptar la decisión (con base en el art. 47.1.b) LPAC) lo que sucede en un 3,6 % de las sentencias estimadas en materia de conductas colusorias. También cuando se produce la concurrencia de caducidad de la sanción y de prescripción de la infracción, porcentajes que ascienden a un 17,6 % y el 6,8 % de las sentencias que anulan la declaración de infracción. Esto último da una tasa nada desdeñable del 24,4 % de sentencias que resultan estimatorias (dentro del total de fallos con sentido estimatorio) por motivos referidos al tiempo de la actuación administrativa en materia de conductas colusorias.

Figura 97. Causas de estimación por motivos de forma [en porcentaje]



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

Asimismo, también resulta indiscutible el vicio de forma cuando se trata de defectos que incurren en violación del derecho de audiencia, lo que se corresponde con un 8,4 % de las sentencias estimatorias. Esto nos sitúa en un 36,8 % de sentencias estimatorias en materia de conductas colusorias que se anulan por vicios procedimentales distintos a la prueba, cuestión claramente nuclear en un procedimiento sancionador.

En relación con las sentencias estimatorias sobre Resoluciones de la Autoridad Nacional de la competencia que declaran infracciones por conductas colusorias hay que tener en cuenta que, aunque un buen porcentaje de ellas, el 40 %, llega a una declaración de no concurrencia de los hechos por falta de prueba, cabe advertir que realmente solo el 18,5 % de las sentencias estimadas fundamenta esta circunstancia en lesión del art. 24.2 CE. En otras palabras, se invoca expresamente la Constitución (art. 24.2 CE) para hablar de indefensión en menos de la quinta parte de las sentencias con fallo estimatorio, lo que equivale al 37 % de los fallos que consideran la conducta como no acreditada por falta de prueba.

A la vista de los datos expuestos cabe constatar que durante el periodo objeto de estudio un 54,9 % de las sentencias con fallo estimatorio en el ámbito de las conductas colusorias lo es por cuestiones de índole formal, relativas a fallos dentro del procedimiento administrativo sancionador. No se observa que estos defectos formales se detecten más en unos años que en otros, dentro del periodo de revisión jurisdiccional objeto del estudio realizado.

Asimismo, dentro de los fallos estimatorios relativos a conductas colusorias en los que se decide por los tribunales que no concurren los hechos (se recuerda que eran en torno al 40 % de todos los fallos estimatorios) cabe detectar los siguientes porcentajes de defectos: hay un porcentaje de casos minoritario que entiende que la prueba se ha extraído de forma ilícita —se trata del 8 %, 4 % si se pone en relación con el total de sentencias estimatorias relativas a conductas colusorias—; en otros casos se estima que ha conculcado el derecho a la propuesta de la prueba (0,8 %); o bien se considera que las pruebas han resultado inexactas o que resultan insuficientes las pruebas aportadas por la Administración (4,8 %). En otros casos, también muy minoritarios, en los que concurren vicios en la prueba (0,8 %) el Tribunal considera que el razonamiento probatorio es lo que resulta problemático, con una fórmula en la que se reproduce en gran medida el razonamiento que se utiliza en el nivel judicial europeo para el control de la discrecionalidad administrativa ejercida en el ámbito de decisiones económicas complejos. Por otro lado, se detecta que en un cierto número de casos (18,4 %) se estima que la prueba de indicios empleada no era suficiente.

Este porcentaje de sentencias estimatorias en las que se aprecia no concurrencia de los hechos constitutivos de sanción y se fundamenta en defectos procedimentales relativos a la prueba no cubren, por tanto, todas las sentencias en las que los tribunales aprecian que no han tenido lugar los hechos. El resto cabría pensar que habría que reconducirlo a

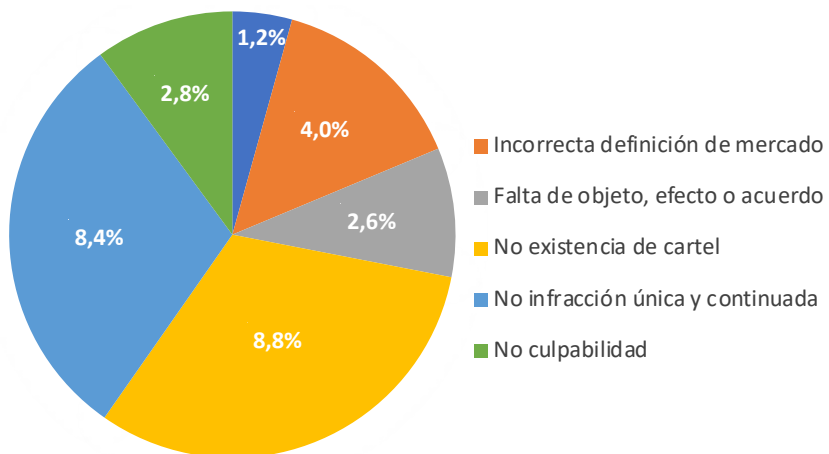
cuestiones de fondo, esto es, a que el Tribunal aprecie que no concurre tal calificación jurídica porque considera que no concurren los elementos fácticos que apreciados y valorados jurídicamente den lugar a la misma.

#### 2.4.2. Estimaciones por motivos de fondo

En relación con la estimación por motivos de fondo durante el periodo de 7 años estudiado, la prevalencia de razones sustantivas –a las que no se llega por vicios procedimentales– se produce, al menos, en el 27,8 % de las sentencias con fallo estimatorio relativas a conductas colusorias. En ellas se encuentran diferentes causas de estimación por razones materiales o sustantivas que se pasan seguidamente a desglosar.

La aplicación de la exención del art. 1.3 LDC conduce a que se estime solo el 0,8 % de las sentencias. En cuanto a que los tribunales aprecien una incorrecta subsunción de los hechos en la calificación de las conductas infractoras se observa que solo declaran expresamente la inexistencia de cartel, el 8,8 %, y que solamente 2,6 % sentencias se refieren a la correcta incorrecta definición de la conducta o a que sencillamente no concurre un acuerdo de voluntades. Ahora bien, la incorrecta definición del mercado de referencia se produce en un 4 % de los fallos estimatorios, y salvo en una sentencia, en la mayoría de esos casos los tribunales corrigen a la Administración en cuanto a la dimensión geográfica del mercado. Los casos en los que los tribunales (en realidad la Audiencia Nacional) consideran que no hay infracción única y continuada ascienden al 8,4 % del total de sentencias estimadas. Sólo el 2,8 % de las sentencias estimatorias sobre conductas colusorias consideran que no cabe apreciar culpabilidad del sujeto considerado infractor y que por tanto ha de estimarse y anularse la Resolución por este motivo. Los años de más impugnaciones en las que se estima por cuestiones de fondo son los relativos el trienio 2014 a 2017.

Figura 98. Causas de estimación por motivos de fondo [en porcentaje]



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

### 2.4.3. Estimaciones en relación con la imposición de sanciones por conductas colusorias

Las sentencias estimatorias a causa exclusivamente de que el órgano jurisdiccional considere que la sanción ha sido fijada de forma contraria a la ley son excepcionales, normalmente este tipo de ilegalidades se reconducen a un fallo con un sentido solo parcialmente estimatorio. En otras palabras, la nulidad a causa de la cuantificación ilegal de la sanción no es muy frecuente que determine un fallo totalmente estimatorio pues normalmente ha de concurrir la nulidad con respecto a la calificación de la conducta como infractora. Ello es así, aunque también hay que poner de manifiesto que la impugnación de la sanción se produce en el 89 % de los recursos en el que se dirimen cuestiones relativas a conductas colusorias del art. 1 LDC, y además en la gran mayoría de los estos casos (94,8 %) se trata de sanciones que se reputan muy graves (art. 63.1.c) LDC). En escasos supuestos se encuentran sentencias que anulan la sanción por infracción del principio *non bis in ídem* (0,4 %).

Es muy conocido que los supuestos en los más a menudo se han producido estimaciones parciales respecto a las sanciones se identifican con aquellos casos en los que la valoración de la conducta realizada por la Administración se ha considerado conforme a derecho y se ha declarado nula la sanción y ha habido, consecuentemente, que realizar *a posteriori* un recálculo de las multas. Esto es así tras lo declarado en la STS de 29 de enero de 2015. En esta sentencia, como ya se ha expuesto, se obligó a la CNMC a modificar la metodología de cálculo de las sanciones, y como consecuencia de ello a recalcular –en ejecución de algunas de estas sentencias parcialmente estimatorias– las multas que habían sido fijadas utilizando el método de cálculo previsto en la Comunicación de multas publicada por la CNC (Comisión Nacional de la Competencia) en la *Comunicación sobre cuantificación de sanciones de 6 de febrero de 2009*. Este instrumento de *soft law* fue declarado inaplicable (que no anulado) por el TS en la referida sentencia. Esta Comunicación contenía el método para la cuantificación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y de los artículos 81 y 82 del Tratado de la Comunidad Europea y, en realidad se ha dicho que establecía unas pautas similares a las recogidas en las Directrices de la Comisión Europea (*Directrices para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n o 1/2003 (Texto pertinente a efectos del EEE)*.

A partir de los criterios que el Tribunal Supremo barajó en la referida sentencia de 29 de enero de 2015, la CNMC elaboró un nuevo sistema que ha empleado tanto en estos recálculos como en las Resoluciones que ha dictado con posterioridad. Esta nueva metodología para la cuantificación de multas por conductas prohibidas ha sido confirmada en numerosas sentencias de 2018 por la Audiencia Nacional (aproximadamente 40), en procesos judiciales que enjuiciaban una sanción que había sido objeto de recálculo con arreglo a la nueva metodología.



### **3. Conductas de abuso de dominio**

#### *3.1. Como objeto de impugnación*

Con respecto a las sentencias que versan sobre impugnaciones relativas al art. 2 LDC cabe observar que se producen muchos menos litigios, lo que es consecuencia de que el número de Resoluciones que declaran infracciones subsumibles en este artículo es también mucho menos numeroso. El porcentaje de sentencias que versan sobre conductas infractoras subsumibles en el art. 2 LDC desciende al 4,5 %, si se compara con el total de pronunciamientos judiciales en materia de defensa de la competencia recaídos en estos últimos 7 años, y suponen solo el 5,5 % de las que se refieren a infracciones sustantivas del derecho de la competencia, esto es, a las decisiones relativas a las conductas tipificadas en los arts. 1,2 y 3 LDC.

#### *3.2. Sentido del fallo*

En relación con los recursos judiciales contra las declaraciones de la CNC/CNMC de conducta infractora por abuso de posición de dominio, en términos generales, se aprecia, sin embargo, una mayor deferencia jurisdiccional con las decisiones de la Autoridad de la competencia, puesto que el 45 % de los recursos son desestimados, se alcanza un 32,5 % de estimaciones parciales, y un porcentaje más bajo de recursos, el 22,5 %, resultan estimados.

La deferencia hacia las Resoluciones de la CNMC no se manifiesta, desde luego, en el primer nivel jurisdiccional. En el caso de la Audiencia Nacional se ha estimado el 41,2 %, se desestima el 5,9 % y se estima parcialmente el 52,9 %. En este punto hay que tener en cuenta que, una vez superado el filtro del interés casacional, el Tribunal Supremo sólo ha confirmado el 8,7 % en sentido estimatorio, concretamente en dos recursos de casación interpuestos por la propia Administración (en los que se declara por tanto la validez de la Resolución administrativa que declara la infracción) y ha estimado un tercer recurso interpuesto por la parte recurrente del acto de la Comisión nacional. El resto de las sentencias resultan desestimatorias, un 73,9 %, y, por tanto, confirmatorias también de la actuación de la Administración.

Aunque los fallos estimatorios, a favor de las pretensiones de las partes recurrentes de las infracciones en materia de abuso de posición de dominio no sean muchos, lo cierto es que sí presentan mucho interés, porque en el 50 % de ellos se discuten cuestiones de fondo, relativas a la incorrecta definición del mercado, a la existencia o no del abuso en cuanto a que no concurren sus efectos o no se ha consumado o a si existe una justificación económica, objetiva y razonable de la conducta. Asimismo, se trae a colación incluso la jurisprudencia del TJUE sobre que el control pueda ir más allá de la «exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia», y pueda valorar la pertinencia de los datos y a su adecuación para sostener las conclusiones alcanzadas.

### *3.2. Tipos y características específicas de las infracciones por conductas de abuso de posición de dominio y sentido del fallo*

#### **3.2.1. Conductas del art. 102 TFUE**

La mayor parte de las sentencias dictadas por los tribunales en relación con las declaraciones de la infracción de abuso de posición de dominio lo son con respecto a conductas que tienen efectos en el mercado europeo con base en el art. 102 TFUE. Este precepto se invoca y aplica en un 85 % de las sentencias citadas relativas a conductas de abuso de posición de dominio. En relación con estas declaraciones de infracción que trascienden al ámbito europeo y afectan a los intercambios entre más de dos Estados miembros se advierte que el porcentaje de desestimación es muy alto (80 %). La fiscalización judicial de las conductas de abuso de posición de dominio se reconduce con más facilidad a un resultado binario, por cuanto se acredita o no el abuso de dominio, además, al ser una única empresa la afectada por el acto declarativo de infracción, hay menos posibilidades de incurrir en vicios de procedimiento. Esto es así, a diferencia de las conductas colusorias, en la que los intereses directamente concernidos en el litigio contra el acto administrativo declarativo de la infracción son múltiples, ya que como mínimo afectan a tres partes, a la Administración y, al menos, a dos empresas. Esto podría explicar (solo en una pequeña parte) que los tribunales pudieran resultar más deferentes con la actuación administrativa en los casos de la infracción de abuso de posición de dominio.

#### **3.2.2. Conductas del art. 2 LDC y sus apartados**

En los supuestos en los que la infracción de abuso de dominio no se subsume expresamente durante el proceso judicial en alguno de los apartados del art. 2.2. LDC, sino que se aplica el art. 2.1 LDC, como cláusula general, la deferencia judicial hacia las decisiones de la Autoridad de la competencia es visible. Solo el 15,6 % de las decisiones se estiman, se desestima el 53,1 % y se estima parcialmente el 28,6 %. La Audiencia Nacional es más incisiva, al llegar a estimar 27,3 %, desestimar solo el 9,1 %, y estimar parcialmente el 66,3 %, fundamentalmente en la gran mayoría de esos casos (en el 75 %) porque se considera que no es conforme a derecho el importe de la sanción y se ordena que se vuelva a cuantificar la multa impuesta. Sin embargo, esta tendencia hacia la adopción de sentencias desestimatorias (en la que se confirma, por tanto, la validez del acto administrativo) cambia cuando se trata de conductas infractoras que el tribunal expresamente reconoce que se encuentran tipificadas en el art. 2.2.a) LDC (imposición de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativas). En estos casos las desestimaciones no se producen y las estimaciones totales llegan al 80 %, y al 20 % las parciales. Son supuestos (escasos) en los que se considera desde el punto de vista jurídico que la CNMC/CNC, bien no había acreditado, o bien no había valorado correctamente las conductas prohibidas, que resultan subsumibles en ese apartado.

En los demás supuestos de abuso en los que se produce revisión judicial –art. 2.2.c) y 2.2.d) LDC relativos a la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes o la subordinación de contratos a prestaciones suplementarias sin relación– son muy escasas las sentencias, y salvo un fallo completamente estimatorio, el resto son estimaciones parciales que se reconducen a la nulidad de la sanción siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 29 de enero de 2015, recurso 2872/2013.

#### **4. Actos de competencia desleal susceptibles de falsear la competencia**

En relación con las conductas calificadas como actos de competencia desleal susceptibles de falsear la competencia en el mercado con afectación del interés público (art. 3 de la LDC), se constata que se trata de escasos pronunciamientos, que sobrepasan la decena y superan así por muy poco el 1 % de las sentencias relativas a las conductas infractoras.

Con carácter general el 30 % tiene carácter estimatorio, frente al 20,2 % que tendría un carácter desestimatorio y el 50 % que tendría un sentido de estimación parcial. Estos porcentajes suponen menos desestimaciones en comparación con las medias generales en relación con los pronunciamientos judiciales sobre conductas infractoras. Está claro que la reducción del número de sentencias no implica automáticamente una menor anulación judicial de las Resoluciones dictadas por la CNMC. Los fallos de sentido estimatorio han sido adoptados en recurso de casación ante el Tribunal Supremo a favor de los recurrentes.

#### **5. Decisiones previas o incidentales a la tramitación de un expediente sancionador**

Las decisiones previas que, como actos administrativos definitivos, se dictan por parte de la CNMC con anterioridad a la decisión final que pone fin a un expediente sancionador son también objeto de impugnación a lo largo de las anualidades objeto de este estudio.

Así, concretamente, se han dictado varias sentencias que tienen por objeto la impugnación de un acto de trámite como es el acuerdo de incoación del expediente sancionador que se adopta con base al artículo 49.1 LDC. El número de sentencias con este objeto es superior a 30, de las cuales el 17,1 % son estimadas, un 20,6 % son desestimadas y 61,8 % son parcialmente estimadas. De ellas, aproximadamente 10 sentencias son del Tribunal Supremo. Al enjuiciar el acuerdo de incoación del expediente sancionador, el índice de estimación que ofrece la Audiencia Nacional es mínimo, un 11,5 %, se desestiman el 7,7 % y se estiman parcialmente el 80,8 %. Ello ha podido llevar a que el índice de estimación del TS en revisión de las sentencias de la Audiencia sea notoriamente más alto del 37,5 % frente al 66,7 % que han resultado desestimadas.

También se han dictado sentencias que justamente tienen como objeto de impugnación el acuerdo de no incoación del procedimiento sancionador. Estas impugnaciones pueden emprenderse por diversos motivos, sólo se han analizado tres: en una de ellas se estimó por cuanto que se valoró que la decisión de archivo de la denuncia

por parte de la CNMC no estaba suficientemente motivada al no justificarse, a juicio del tribunal, que viniera precedida de una suficiente y completa actividad de investigación; otra se desestimó por cuanto fundamentalmente se había alegado incompetencia del organismo (art. 44.a) LDC), y una tercera se desestima por razones de oportunidad, esto es, por deferencia a la discrecionalidad que ejerce el organismo administrativo.

Asimismo, han recaído sentencias que tienen por objeto el enjuiciamiento de la denegación de confidencialidad que se emite por la CNMC de solicitudes por parte de los presuntos infractores en un expediente sancionador. Este tipo de decisiones de denegación de confidencialidad son dictadas con base en el artículo 42 LDC. Se han analizado 4 pronunciamientos (1 de ellos se impugnó en casación ante el Tribunal Supremo), en los cuales el fallo siempre se ha adoptado en sentido desestimatorio.

Por otro lado, también se han analizado sentencias –aunque no llegan a 10 pronunciamientos judiciales– que tienen por objeto la impugnación de las órdenes de investigación, las cuales se dictan con base en el artículo 40 LDC y también en aplicación del artículo 37 del Reglamento de defensa de la competencia. En estos casos se observa que el índice porcentual de desestimaciones en el ámbito de la Audiencia Nacional es muy alto, del 50 %, pero luego con posterioridad estos fallos, muy poco numerosos, acabaron recurridos en el Tribunal Supremo, que llegó a estimar más del 90 % de los recursos interpuestos por los particulares. Las estimaciones tienen lugar por falta de justificación de la actuación administrativa, aunque también excepcionalmente se emiten porque existe contradicción o ausencia del auto judicial que ha de autorizar la entrada en el domicilio social.

## **6. Decisiones sobre Terminaciones Convencionales**

Asimismo, también se han analizado los recursos (no más de media docena) contra los actos de terminación convencional. Por un lado, estarían las impugnaciones de denegaciones por parte de la Autoridad de la competencia de las solicitudes de los particulares sujetos a un procedimiento sancionador en las que se pide la tramitación de actuaciones para llegar a que se dicte un acto administrativo de terminación convencional. Las sentencias dictadas, tanto por la Audiencia Nacional como por el Tribunal Supremo, terminan todas con un fallo en sentido desestimatorio a las pretensiones de los particulares recurrentes. Por otro lado, con respecto a las impugnaciones de actos administrativos que ponen fin al procedimiento administrativo sancionador por medio de una Resolución de terminación convencional (adoptada con base en el art. 52 LDC) también se han producido impugnaciones, que han terminado con sentencias de distinto signo en primera y única instancia. Así se constata que la Audiencia Nacional ha estimado un caso, desestimado otro, y estimado parcialmente dos recursos.

## **7. Decisiones relativas a otro tipo de actos desfavorables asociadas a las conductas anticompetitivas en procedimientos de vigilancia o como consecuencia del incumplimiento de compromisos**

También se producen sentencias que tienen lugar por infracción o incumplimientos distintos a las conductas prohibidas y que se dictan, fundamentalmente, por incumplimientos que se detectan por la CNMC en ejercicio de su potestad de vigilancia (art. 41.2 LDC). Estos fallos suman más de 50 sentencias. Este número se corresponde con prácticamente la mitad de los pronunciamientos judiciales en las que se recogen asuntos distintos a los actos relativos a la infracción y sanción de conductas prohibidas de los arts. 1, 2 y 3 LDC. En este tipo de sentencias, solo el 17,6 % resulta estimado, el 70,6 % es desestimado y el porcentaje restante (11,8 %) es parcialmente desestimado. El Tribunal Supremo no corrige el criterio deferente de la Audiencia Nacional, solo ha estimado el 12,5 %, desestimado el 62 % y estimado parcialmente el 25 %.

La misma tendencia se da en el control judicial sobre las declaraciones de infracción adoptadas por la CNMC/CNC con respecto a incumplimientos derivados de obstruir los requerimientos de la Administración (art. 62.2.c) LDC). En este último caso, los supuestos que se han estudiado y analizado permiten constatar unos porcentajes que ascienden al 10 % de estimaciones totales y otro 10 % de parciales, frente al 80 % de desestimaciones.

## **8. Decisiones relativas al control de concentraciones**

En relación con las autorizaciones en materia de concentraciones y los compromisos que se adoptan por la Autoridad Nacional, y que se dictan con base en los arts. 10 y 59 LDC, se observa que este tipo de impugnaciones trae causa de la disconformidad para las partes recurrentes de las Resoluciones dictadas por la Autoridad de la Competencia que determinan los compromisos que, a modo de condiciones, resultan exigibles a las empresas para compensar las restricciones a la competencia que se derivarán de la concentración. La adopción de este tipo de decisiones por parte de la Autoridad Nacional de la Competencia implica indefectiblemente el ejercicio de una potestad discrecional y, por consiguiente, está sujeta a las técnicas de control jurisdiccional que se emplean sobre esta clase de potestades, señaladamente, a la exigencia de que la decisión cuente con una motivación suficiente. En este sentido, solo se encuentran dos sentencias de la Audiencia Nacional, ambas de 2015; una de ellas tiene sentido estimatorio y la otra desestimatorio.

Con respecto a las infracciones relacionadas con la falta de notificación del acuerdo de concentración se han estudiado una docena de fallos. En estos casos el análisis de la revisión jurisdiccional ofrece como resultado que el 16,7 % de los fallos se ha dictado en sentido estimatorio y el resto, el 83,3 %, resulta de signo contrario. Además, se han desestimado todos los recursos de casación interpuestos contra los actos en los que se declaraba la infracción consistente en la falta de notificación de estos acuerdos.

## **IX. Jurisprudencia empleada como fundamento**

En relación con la jurisprudencia empleada en los distintos pronunciamientos judiciales cabe apreciar que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo es la que más se invoca, en el 87,7 % de las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional y en el 97,4 % de las sentencias emitidas por el propio Tribunal Supremo, que cita así sus fallos precedentes. En relación con el uso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo cabe observar que se utiliza al principio con mucha mayor profusión en las sentencias cuyo fallo es parcialmente estimatorio –un 50,7 % de los fallos en este sentido la usan en 2014, en 2015 el 48 % frente a su uso en desestimaciones (32 %) y estimación total (20 %)–. Lo mismo sucede en 2016, en donde aún la emplean con abundancia las sentencias parcialmente estimatorias. Conforme pasa el tiempo, puede afirmarse con respecto a los años siguientes, que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sirve principalmente de fundamento de fallos desestimatorios, en 2018 (54,3 %), al igual que en 2019 (78,7 %) y moderadamente en 2020 (31,6 %). El único año que no sigue esta pauta es 2017, en el que se emplea en la fundamentación de fallos en sentido estimatorio en un porcentaje del 50,8 %.

Con respecto a la jurisprudencia del TJUE se constata que también es profusamente recogida por los pronunciamientos de la Audiencia Nacional, el 71,6 % de sus sentencias la contiene, frente al 41,8 % de los pronunciamientos jurisdiccionales del Tribunal Supremo. También se encuentra más citada conforme pasa el tiempo en los fallos desestimatorios, como sucedía en relación con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, salvo en 2020 y 2017, en los que se utiliza más para fundamentar la estimación de los recursos.

En tercer lugar, a la doctrina del Tribunal Constitucional hace referencia el 43,5 % de las sentencias falladas por la Audiencia Nacional y el 39 % de las adoptadas por la Alta Instancia.

Asimismo, a la propia jurisprudencia de la Audiencia Nacional se refiere el 38,4 % de las sentencias en esta instancia, mientras que el Tribunal Supremo se refiere de forma muy limitada a la jurisprudencia sentada por la Audiencia, en tan solo el 15,2 % de sus sentencias.

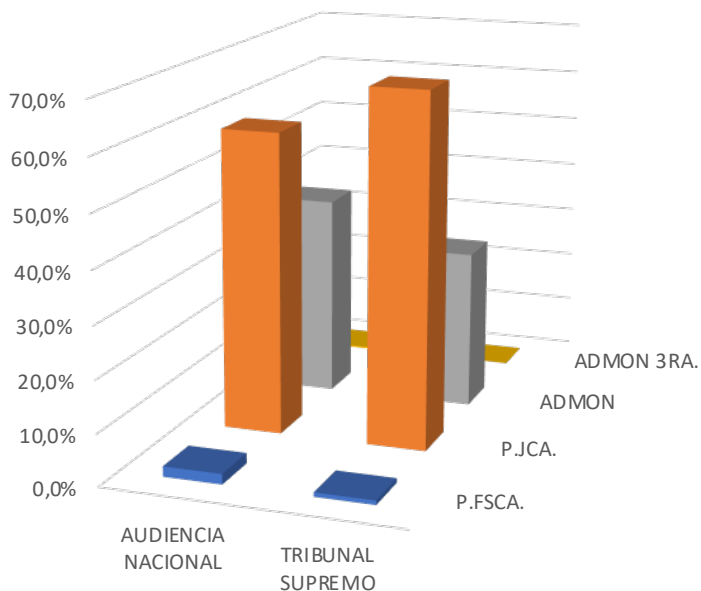
Por último, al respecto de la interpretación de los derechos fundamentales con referencia a los parámetros utilizados por el TEDH, se advierte que su jurisprudencia sólo se invoca en el 10,4 % de los procesos ante la Audiencia Nacional, y en el 8,2 % de las sentencias del Tribunal Supremo.

## **X. Condena en costas**

En cuanto a la condena en costas, atendiendo a que éstas se imponen a una de las partes siguiendo los criterios legalmente aplicables –artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)– se observa que en este periodo

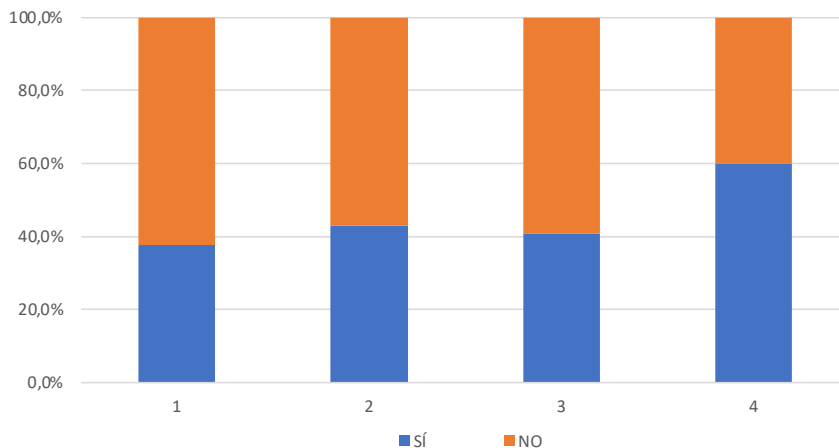
en materia de defensa de la competencia en los litigios ante la Audiencia Nacional en el 58,6 % de las sentencias en las que se produce la imposición de costas se realiza a una persona jurídica, porcentaje que aumenta cuando se trata de condenas de costas impuestas en sede casacional, en donde se corresponde con un porcentaje del 68,3 %. La imposición de costas en la Audiencia Nacional, cuando se produce, recae en la propia CNC/CNMC en un porcentaje del 39,2 %, porcentaje que se reduce a un 30,8 % ante el Tribunal Supremo. Por último, en los litigios en los que la Audiencia Nacional condena a costas, tan solo un 0,2 % de supuestos se imponen a una Administración (se entiende que distinta a la CNMC), y el porcentaje de casos en los que se impone a una persona física se limita al 2 %. En relación con esto último, en el Tribunal Supremo si se trata de una persona física el índice porcentual se reduce incluso al 0,8 %. Estos índices porcentuales habrán de ponerse en conexión con el porcentaje que le corresponde a cada uno de estos sujetos como parte recurrente y que se ha expuesto *infra* V.

**Figura 99. Parte condenada en costas por Audiencia Nacional y Tribunal Supremo (2014-2020) [en porcentaje]**



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

**Figura 100. Parte condenada en costas por sector económico (2014-2020) [en porcentaje]**



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

En cuanto a las personas jurídicas condenadas en costas, si se distingue en función de los sectores económicos clasificados según la nomenclatura empleada por el Instituto Nacional de Estadística, se advierte que las condenas en costas se producen en menor medida en las actividades económicas relativas al sector 1. *Industrias extractivas*, con un porcentaje del 37,5 %, seguido del sector núm. 3, el de la construcción, a cuyas empresas se les imponen costas en el 40,7 % de los casos en los que recurren las Resoluciones de la CNMC que les afectan. En tercer lugar, estarían las empresas del sector 2 relativo a las *industrias manufactureras*, a las que se les impone las costas en un 42,9 % de los fallos relativos a ellas. Por último, resultan más condenadas en costas las empresas del sector servicios cuando litigan con la Administración, con un porcentaje que llega al 62,7 %, lo que se corresponde a su vez con que se trate del sector que ha tenido más procesos judiciales en materia de defensa de la competencia. A este último respecto *Vid. infra V.*

## XI. Conclusiones

Esta sección del Informe sobre Justicia Administrativa 2023 ha abordado por primera vez los litigios ante la JCA en materia de defensa de la competencia y control de concentraciones durante 7 años (2014-2020). A continuación, se exponen sucintamente las conclusiones más relevantes que se desprenden del estudio realizado, periodo en el que han sido objeto de revisión judicial Resoluciones (y actos administrativos a ellas vinculados) dictadas tanto por la CNMC como por la ya extinta CNC. En números redondos se trata, como se ha expuesto, de actos administrativos que se corresponden con porcentajes del 60 % en el primer caso y 40 % en el segundo:



- ◆ Se observa en este periodo un incremento progresivo de los pronunciamientos judiciales dictados en primera y única instancia ante la Audiencia Nacional, mientras que en el Tribunal Supremo se produce una disminución del número de sentencias, sobre todo, a partir del año 2016, en el que se introduce la reforma legal del recurso de casación.
- ◆ En la mayoría de los litigios se dirimen pretensiones relativas a las partes destinatarias de los actos administrativos dictados por la CNC/CNMC, dado que la resolución de los recursos de casación interpuestos por la Autoridad nacional de la competencia no llega a alcanzar una quinta parte de las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo durante este periodo. El porcentaje de estimaciones totales y parciales ante la Audiencia Nacional es significativamente más alto que en sede casacional. Ante el Tribunal Supremo se apunta una clara tendencia hacia la confirmación de la actuación judicial de la Audiencia Nacional. De hecho, la corrección que se realiza en esta sede judicial del sentido de las sentencias de la Audiencia Nacional no es muy significativa. Ello pone de manifiesto que, a diferencia de lo que sucede en la revisión jurisdiccional relativa a otros sectores administrativos de especial complejidad (objeto de los *Informes CIJA* a lo largo de estos últimos 8 años) no resulta necesario acudir al Tribunal Supremo para que normalmente los particulares vean atendidas sus pretensiones.
- ◆ Durante este periodo, en el que han sido objeto de revisión jurisdiccional aproximadamente 240 Resoluciones dictadas por la Autoridad Nacional de la Competencia, o actos administrativos referidos a ellas, no alcanza a la quinta parte el número de Resoluciones de la Autoridad de la competencia que han sido totalmente anuladas por los tribunales. Esto significa que, a pesar de los índices porcentuales relativos a fallos estimatorios en la Audiencia Nacional, se confirman total o parcialmente en su mayoría (alrededor del 80 %) las Resoluciones y actos administrativos dictados por la Autoridad Nacional de la competencia, aunque hay también un porcentaje del 10 % que reciben fallos en un sentido distinto entre sí. El moderadamente elevado índice de estimaciones totales en primera (y única) instancia a favor de los recurrentes que litigan contra la Administración encargada de la defensa de la competencia viene así referido a un número reducido de Resoluciones adoptadas por el organismo administrativo. En este periodo (2014-2020) objeto de análisis hay un número significativo de Resoluciones –casi la cuarta parte–, que han sido objeto de fallos estimatorios parciales. La gran mayoría obedece a que ciertas Resoluciones sancionadoras dictadas por la CNC/CNMC han sido parcialmente anuladas en lo que respecta al importe de la sanción a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015, que inaplicó el método hasta entonces seguido para, con carácter general, calcular la cuantía de las sanciones.

- ◆ En relación con la legislación aplicable se observa que, durante el período analizado, un porcentaje todavía alto de sentencias menciona, y en muchas de ellas se aplica, la derogada legislación de defensa de la competencia, la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia. La reforma de la vigente LDC para introducir la Directiva de daños, que, lógicamente ha supuesto un aumento de los litigios en la vía judicial civil, no ha traído consigo, en los años posteriores a su introducción, un incremento de los litigios contencioso-administrativos en este ámbito, pues ya venían siendo muy numerosos. La aplicación de la legislación de procedimiento administrativo resulta frecuente. Se detecta que en más de la mitad de las sentencias estudiadas las referencias se realizan a la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC).
- ◆ La duración de los litigios durante el periodo estudiado ante la Audiencia Nacional es en su mayoría de 2 a 3 años, seguida por 1 a 2 años, aunque una quinta parte de las sentencias se ha dictado 5 años después de iniciado el proceso judicial. Ante el Tribunal Supremo la duración mayoritaria de los procesos se encuentra también entre los 2 a 3 años. En lo relativo a cómo influye el sentido del fallo en la duración de los litigios, se constata que los procesos judiciales siguen en este punto una lógica clara: aquellos en los que se estima el recurso se alargan moderadamente más que cuando el fallo es desestimatorio, y, asimismo, las estimaciones parciales son las que llevan a extender más la duración de los pronunciamientos jurisdiccionales.
- ◆ En relación con la influencia de la legislación aplicable sobre la duración del fallo se extrae claramente la conclusión de que cuando el litigio tiene que ver con las cuestiones relativas al procedimiento administrativo disminuye el tiempo del proceso judicial. Es posible concluir que se observa una tendencia progresiva hacia una menor duración de los litigios en este sector. Que resulte de aplicación el TFUE acelera los procesos judiciales.
- ◆ El alcance de la revisión jurisdiccional es más intenso y tiene un sentido más negativo con respecto a los recursos planteados frente a las decisiones de la CNC/CNMC cuando se refieren a las conductas infractoras que en los pronunciamientos de otra índole dentro del mismo ámbito material del Derecho de defensa de la competencia. En todo caso son ligeramente más altos los porcentajes relativos a fallos que desestiman los recursos.
- ◆ Los pronunciamientos judiciales recaen en una abrumadora mayoría sobre conductas infractoras del art. 1 LDC. Las sentencias relativas a infracciones sobre conductas colusorias con trascendencia europea, con aplicación del art. 101 LDC, son, en términos comparativos, las que reciben más fallos estimatorios, en las que hay una menor deferencia judicial a la actuación administrativa en materia de defensa de la competencia.

- ◆ En las sentencias con fallos estimatorios relativas a conductas colusorias prevalecen las anulaciones por cuestiones de forma. No se observa que estos defectos formales se concentren en unas etapas de la revisión judicial más que en otras, atendiendo al periodo que comprende el estudio realizado. Un tercio de las sentencias estimatorias en este ámbito relativas a decisiones sobre conductas colusorias se anulan por vicios procedimentales distintos al trámite de prueba.
- ◆ En materia de conductas colusorias las cuestiones sustantivas determinantes de la nulidad del fallo van tomando peso, los tribunales se adentran en la aplicación de conceptos materiales y no solo formales, aventurándose a valorar las consecuencias de la aplicación de los preceptos en materia de la competencia sobre el funcionamiento del mercado. Los años de más sentencias que estiman por cuestiones de fondo han sido los relativos el trienio 2014 a 2017.
- ◆ Los demás actos administrativos revisados en vía jurisdiccional relativos a Resoluciones por conductas prohibidas (infracciones de abuso de posición de dominio y actos desleales que falsean la competencia con afectación del interés público) configuran un grupo mucho menor de supuestos. En ellos se constata un mayor margen de deferencia judicial hacia la actividad de la Autoridad Nacional de la Competencia, especialmente en el último supuesto.
- ◆ En el resto de la actividad administrativa de la CNC/CNMC en relación con actos administrativos no referidos a conductas prohibidas el control judicial resulta también más deferente, así es relación con el acuerdo de incoación y no incoación del expediente sancionador, con respecto a los cuales aumentan las sentencias desestimatorias. Lo mismo sucede en relación con las multas derivadas de procedimientos de vigilancia o como consecuencia del incumplimiento de compromisos, e igualmente en los procedimientos relativos al control de concentraciones. No es así en el caso de las órdenes de investigación.
- ◆ La jurisprudencia más invocada para la fundamentación de los pronunciamientos judiciales ha sido la del Tribunal Supremo, seguida de la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Al principio del periodo estudiado se emplea para fundamentar las desestimaciones que se producen, pero en los años 2018 y 2019 acompaña, sobre todo, los fallos estimatorios.



# **[ VI. Ficha Metodológica ]**

Alfonso Egea de Haro



## Análisis estadístico de sentencias

### Población objetivo

La población objetivo está constituida por las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales de la jurisdicción contencioso-administrativa (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional, Tribunal Supremo) durante el año 2022 en los sectores de transparencia y derechos fundamentales. Por su parte, en el sector de competencia la población objetivo comprende el período 2014-2020. La mayor amplitud del período considerado en este último sector se debe a que se trata de la primera vez que es incluido en el análisis y, en correspondencia con el tratamiento dado al resto de sectores, el primer análisis contempla una serie temporal para capturar con mayor precisión las características estructuras y tendencias respecto a las circunstancias coyunturales.

La determinación de la población objetivo se ha realizado a partir de la identificación del marco normativo utilizado en los estudios sectoriales (derechos fundamentales, transparencia y competencia) y la aplicación de técnicas de muestreo descritas en el apartado siguiente.

### Muestra

Mientras que en el sector de competencia y de transparencia las sentencias analizadas coinciden con la población objetivo, en el caso del sector correspondiente al procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales se ha elaborado una muestra de 327 sentencias. La selección de sentencias se ha obtenido a través de un muestreo estratificado con afijación proporcional a partir de la siguiente especificación: nivel de confianza 95 % y error muestral de +/- 5 %. La representatividad de la muestra se ha maximizado en función del órgano jurisdiccional y la instancia. De esta manera, en el sector relativo al procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, se han analizado 53 sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, 25 sentencias dictadas por la Audiencia Nacional, 191 sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia y 58 procedentes de juzgados.

En el caso del sector de defensa de la competencia, las sentencias analizadas coinciden con la población objetivo para el período 2014-2020, mientras que en el sector de transparencia y el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales se incluyen las sentencias dictadas en el año 2022.

Las siguientes tablas recogen el número de sentencias efectivamente analizado por cada uno de los sectores y en función del tribunal y la instancia correspondientes.

	DERECHOS FUNDAMENTALES	TRANSPARENCIA	COMPETENCIA	TOTAL
<b>PRIMERA INSTANCIA / ÚNICA INSTANCIA</b>	180	22	703	<b>905</b>
	55,05%	50,00%	70,94%	<b>66,45%</b>
<b>SEGUNDA INSTANCIA</b>	105	16	0	<b>121</b>
	32,11%	36,36%	0,00%	<b>8,88%</b>
<b>CASACIÓN</b>	42	6	288	<b>336</b>
	12,84%	13,64%	29,06%	<b>24,67%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>44</b>	<b>991</b>	<b>1.362</b>

	DERECHOS FUNDAMENTALES	TRANSPARENCIA	DEFENSA DE LA COMPETENCIA	TOTAL
<b>JUZGADOS</b>	58	22	0	<b>80</b>
	17,74%	50,00%	0,00%	<b>5,87%</b>
<b>TSJ</b>	191	0	0	<b>191</b>
	58,41%	0,00%	0,00%	<b>14,02%</b>
<b>AN</b>	25	16	703	<b>744</b>
	7,65%	36,40%	70,94%	<b>54,63%</b>
<b>TS</b>	53	6	288	<b>347</b>
	16,21%	13,64%	29,06%	<b>25,48%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>327</b>	<b>44</b>	<b>991</b>	<b>1.362</b>

Cualquier consulta referida al diseño de la investigación y la base de datos utilizada en la parte sectorial de este estudio puede dirigirse a [cija.uam@uam.es](mailto:cija.uam@uam.es).



**[ Tablas y figuras ]**



## Tablas

<b>Tabla 1. Variación en la litigiosidad entre los distintos tipos de órganos de la JCA (2021-2022)</b> [en número]	33
<b>Tabla 2. Variación en la litigiosidad y la tasa de resolución entre territorios (2021-2022)</b> [en porcentaje]	35
<b>Tabla 3. Variación del número de asuntos en trámite entre órganos JCA (2021-2022)</b> [en número]	44
<b>Tabla 4. Duración promedio por territorio (2019-2022)</b> [en días]	63
<b>Tabla 5. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014-julio de 2023)</b> [en número]	121
<b>Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-2023)</b> [en número]	127
<b>Tabla 7. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2023)</b> [en número]	127
<b>Tabla 8. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-2023)</b> [en número]	129
<b>Tabla 9. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2022)</b> [en número]	130
<b>Tabla 10. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2022)</b> [en número]	132
<b>Tabla 11. Solicitudes por categoría de publicidad activa (acumulado)</b> [en número y porcentaje]	138
<b>Tabla 12. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (acumulado)</b> [en número y en porcentaje]	139
<b>Tabla 13. Descriptores de las reclamaciones de ámbito estatal (2022)</b> [en número y en porcentaje]	140
<b>Tabla 14. Descriptores de las reclamaciones frente a AA.TT. (2022)</b> [en número y en porcentaje]	142
<b>Tabla 15. Reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2022)</b> [en número]	157
<b>Tabla 16. Sentido de la resolución (2015-2022)</b> [en número y en porcentaje]	157
<b>Tabla 17. Recursos frente a resoluciones de la AGE ante la JCA (2015-julio de 2023)</b> [en número]	174
<b>Tabla 18. Recursos frente a resoluciones de AA.TT. ante la JCA (2016-julio de 2023)</b> [en número]	174
<b>Tabla 19. Sentido del fallo y sentencias sobre infracción art. 1 LDC</b> [en porcentaje]	235

## Figuras

<b>Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones (2005-2022) [en número]</b>	32
<b>Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2022) [en número]</b>	34
<b>Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2022) [en porcentaje]</b>	37
<b>Figura 4. Evaluación de la capacidad de resolución</b>	38
<b>Figura 5. Dispersión de la tasa de resolución por tipo de órgano. [en porcentaje]</b>	40
<b>Figura 6. Dispersión de la tasa de resolución en 2022 por CC. AA. [en porcentaje]</b>	41
<b>Figura 7. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2022) [en porcentaje]</b>	43
<b>Figura 8. Tipo de resolución y volumen de casos resueltos (2022) [en porcentaje]</b>	45
<b>Figura 9. Tasa de eficiencia por órgano jurisdiccional (2022) [en porcentaje]</b>	46
<b>Figura 10. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones (2001-2022) [en porcentaje]</b>	48
<b>Figura 11. Tasa de congestión por tipo de órgano jurisdiccional (2018-2022) [en porcentaje]</b>	49
<b>Figura 12. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2021) [en porcentaje]</b>	50
<b>Figura 13. Tasa de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2022)</b>	52
<b>Figura 14. Tasa de resolución en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2022)</b>	53
<b>Figura 15. Evolución de la tasa de resolución en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia (2000-2022)</b>	54
<b>Figura 16. Evolución de la tasa de resolución retrospectiva en los Juzgados Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia (2000-2022)</b>	55
<b>Figura 17. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2022) [en días]</b>	57
<b>Figura 18. Tiempo de resolución (2014-2022) [en días]</b>	58
<b>Figura 19. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales y años (2014-2022) [en días]</b>	59
<b>Figura 20. Tiempo de resolución / disposición por años (2014-2022) [en días]</b>	60

<b>Figura 21. Tiempo de resolución / disposición. Desglose por órganos judiciales y años (2014-2022) [en días]</b>	61
<b>Figura 22. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2022) [en días]</b>	62
<b>Figura 23. Impugnación administrativa previa. Desglose en razón del acceso directo a la vía judicial (2022) [en porcentaje]</b>	73
<b>Figura 24. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2022) [en porcentaje]</b>	75
<b>Figura 25. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2022) [en porcentaje]</b>	76
<b>Figura 26. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de acto impugnado (2022) [en porcentaje]</b>	77
<b>Figura 27. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2022) [en porcentaje]</b>	78
<b>Figura 28. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2022) [en porcentaje]</b>	81
<b>Figura 29. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2022) [en porcentaje]</b>	82
<b>Figura 30. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2022) [en porcentaje]</b>	84
<b>Figura 31. Tipo de recurrente. Dato agregado (2022) [en porcentaje]</b>	86
<b>Figura 32. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2022) [en porcentaje]</b>	87
<b>Figura 33. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2022) [en porcentaje]</b>	90
<b>Figura 34. Sentido del fallo. Datos agregados (2022) [en porcentaje]</b>	92
<b>Figura 35. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2022) [en porcentaje]</b>	94
<b>Figura 36. Sentido del fallo/sector penitenciario (2022) [en porcentaje]</b>	96
<b>Figura 37. Sentido del fallo/sector educación (2022) [en porcentaje]</b>	96
<b>Figura 38. Sentido del fallo/sector a la función pública (2022) [en porcentaje]</b>	97
<b>Figura 39. Sentido del fallo/sector participación política (2022) [en porcentaje]</b>	98
<b>Figura 40. Sentido del fallo/sector actividad sindical (2022) [en porcentaje]</b>	99
<b>Figura 41. Sentido del fallo/sector COVID-19 (2022) [en porcentaje]</b>	99
<b>Figura 42. Sentido del fallo/sector derecho de huelga (2022) [en porcentaje]</b>	100

<b>Figura 43. Sentido del fallo/sector contaminación acústica u olfativa (2022) [en porcentaje]</b>	101
<b>Figura 44. Tipo de tutela dispensada (2022) [en porcentaje]</b>	104
<b>Figura 45. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2022) [en porcentaje]</b>	107
<b>Figura 46. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2022) [en porcentaje]</b>	110
<b>Figura 47. Condena en costas. Desglose en razón del condenado (2022) [en porcentaje]</b>	111
<b>Figura 48. Evolución de solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia (2015-2022) [en porcentaje]</b>	122
<b>Figura 49. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2022) [en porcentaje]</b>	128
<b>Figura 50. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]</b>	131
<b>Figura 51. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]</b>	132
<b>Figura 52. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]</b>	134
<b>Figura 53. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]</b>	135
<b>Figura 54. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones AGE ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021-2022) [en porcentaje]</b>	141
<b>Figura 55. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones frente a AA.TT. ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2021-2022) [en porcentaje]</b>	142
<b>Figura 56. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos (2018-2022) [en porcentaje]</b>	143
<b>Figura 57. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2022) [en porcentaje]</b>	144
<b>Figura 58. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo competente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2022) [en porcentaje]</b>	147
<b>Figura 59. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2022) [en porcentaje]</b>	148
<b>Figura 60. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con las Administraciones Territoriales (2016-2022) [en porcentaje]</b>	148

<b>Figura 61. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AGE (2015-2022) [en porcentaje]</b>	152
<b>Figura 62. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación, desglosados por años. AA.TT. (2016-2022) [en porcentaje]</b>	153
<b>Figura 63. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE, desglosado por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]</b>	154
<b>Figura 64. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales, desglosado por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]</b>	155
<b>Figura 65. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE, desglosada por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]</b>	158
<b>Figura 66. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AA.TT., desglosada por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]</b>	159
<b>Figura 67. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje]</b>	161
<b>Figura 68. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en número]</b>	162
<b>Figura 69. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2016-2022) [en porcentaje]</b>	163
<b>Figura 70. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en número]</b>	164
<b>Figura 71. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia frente a la AGE en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2022) [en porcentaje sobre el número de reclamaciones resueltas y el total de resoluciones judiciales dictadas]</b>	166
<b>Figura 72. Resoluciones del CTBG frente a la AGE respecto de la que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]</b>	168
<b>Figura 73. Resoluciones del CTBG frente a Administraciones Territoriales respecto de las que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]</b>	169
<b>Figura 74. Presupuesto (2015-2023) [en millones de euros]</b>	171
<b>Figura 75. Evolución de la tasa de litigiosidad (2015-2022) [en porcentaje]</b>	175
<b>Figura 76. Evolución de los recursos presentados por particulares en resoluciones AGE (2015-2022) [en porcentaje sobre el total de recursos]</b>	176
<b>Figura 77. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2022) [en porcentaje]</b>	178

<b>Figura 78. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2022) [en porcentaje]</b>	178
<b>Figura 79. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2022) [en porcentaje]</b>	179
<b>Figura 80. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2022) [en porcentaje]</b>	180
<b>Figura 81. Sentencias. Tipo de información solicitada (2022) [en porcentaje]</b>	182
<b>Figura 82. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2022) [en porcentaje]</b>	183
<b>Figura 83. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2022) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]</b>	184
<b>Figura 84. Sentido del fallo en función del recurrente (2022) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]</b>	185
<b>Figura 85. Duración del proceso contencioso-administrativo (2015-2022) [en porcentaje]</b>	186
<b>Figura 86. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]</b>	187
<b>Figura 87. Desglose por condenado en costas (2015-2022) [en porcentaje]</b>	187
<b>Figura 88. Revisión jurisdiccional anual 2014-2020 (porcentajes medios Audiencia Nacional - Tribunal Supremo) [en porcentaje]</b>	209
<b>Figura 89. Revisión jurisdiccional. Sentido del fallo en la Audiencia Nacional (2014-2023) [en porcentaje]</b>	212
<b>Figura 90. Revisión jurisdiccional. Sentido del fallo en el Tribunal Supremo (2014-2023) [en porcentaje]</b>	215
<b>Figura 91. Resoluciones de la CNC/CNMC confirmadas y anuladas por la Audiencia Nacional (2014-2020) [en porcentaje]</b>	221
<b>Figura 92. Resoluciones de la CNC/CNMC confirmadas y anuladas por el Tribunal Supremo (2014-2020) [en porcentaje]</b>	223
<b>Figura 93. Sentido del fallo de la revisión jurisdiccional por sectores económicos (2014-2020) [en porcentaje]</b>	225
<b>Figura 94. Duración de los procesos judiciales en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo (2014-2020)</b>	230
<b>Figura 95. Revisión jurisdiccional del art. 1 LDC en sentencias de la Audiencia Nacional (2014-2020). Sentido del fallo [en porcentaje]</b>	237
<b>Figura 96. Revisión jurisdiccional del art. 1 LDC en sentencias del Tribunal Supremo (2014-2020). Sentido del fallo [en porcentaje]</b>	238
<b>Figura 97. Causas de estimación por motivos de forma [en porcentaje]</b>	241
<b>Figura 98. Causas de estimación por motivos de fondo [en porcentaje]</b>	243



<b>Figura 99. Parte condenada en costas por Audiencia Nacional y Tribunal Supremo (2014-2020) [en porcentaje]</b>	251
<b>Figura 100. Parte condenada en costas por sector económico (2014-2020) [en porcentaje]</b>	252

*El Informe sobre la Justicia Administrativa 2023* es la novena 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 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 (derechos fundamentales, transparencia y defensa de la competencia).

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

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



978-84-09-56429-3