

# [ Informe sobre la Justicia Administrativa 2025

Defensa de la Competencia,  
Derechos Fundamentales,  
Transparencia y Tributos

César Martínez Sánchez (dir.)  
Manuel Casado García (coord.)  
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



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

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



CENTRO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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

# **[ Informe sobre la Justicia Administrativa 2025 ]**

**Defensa de la Competencia,  
Derechos Fundamentales,  
Transparencia y Tributos**

César Martínez Sánchez (dir.)  
Manuel Casado García (coord.)  
Alicia González Alonso  
Isaac Martín Delgado  
Julia Ortega Bernardo

**Edición:** Noviembre de 2025

**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.

© 2025. 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:** J. A. Diseño Editorial, S.L.

**ISBN:** 978-84-09-81211-0

# Índice

Responsables de la elaboración del informe .....	13
Autores .....	15
Presentación .....	19
 <b>I. INTRODUCCIÓN</b>	
<i>Manuel Casado García</i> .....	23
I. La justicia administrativa .....	25
II. Metodología .....	26
1. Análisis sectorial, integral y comparado .....	26
2. Análisis empírico .....	27
3. Técnicas de análisis cuantitativo .....	27
III. Estructura del Informe .....	28
 <b>II. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO—ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y CONTROL DE CONCENTRACIONES</b>	
<i>Julia Ortega Bernardo</i> .....	29
I. Consideraciones generales .....	31
II. Ficha técnica .....	35
III. Resultados de la revisión jurisdiccional atendiendo a los pronunciamientos jurisprudenciales .....	37
1. Análisis cuantitativo de los pronunciamientos judiciales .....	37
2. Análisis de los pronunciamientos judiciales según el sentido del fallo .....	38
2.1. Resultados en la Audiencia Nacional .....	39
2.2. Resultados en el Tribunal Supremo .....	40
3. Referencia de la revisión jurisdiccional por medio del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales .....	42
IV. Resultados de la revisión jurisdiccional atendiendo a las Resoluciones de la CNMC enjuiciadas .....	43
1. Presentación .....	43
2. Resultados y porcentajes de confirmación y anulación .....	44
3. Resultados relativos a las resoluciones de la CNMC confirmadas y anuladas en cada Tribunal .....	46

3.1. Resultados en la Audiencia Nacional .....	46
3.2. Resultados en el Tribunal Supremo .....	47
V. Parte recurrente en los procesos .....	49
1. Resultados sobre sectores económicos .....	49
2. Resultados sobre la parte recurrente .....	51
VI. Normativa aplicable .....	53
1. Legislación sustantiva aplicable .....	53
2. Aplicación de la legislación de procedimiento administrativo común ...	54
3. Aplicación de la legislación de contratos del sector público .....	55
VII. Duración de los procesos .....	55
VIII. Análisis de la revisión jurisprudencial en función de los tipos de actos administrativos impugnados .....	57
1. Actos declarativos de infracción por conductas anticompetitivas (art. 1, art. 2 y art. 3 LDC) .....	57
2. Conductas colusorias .....	57
2.1. Conductas colusorias como objeto de impugnación .....	57
2.2. Conductas colusorias y sentido del fallo .....	58
2.3. Conductas colusorias que también infringen el art. 101.1 TFUE ....	62
2.4. Razones de estimación de las sentencias sobre conductas colusorias: motivos de fondo o de forma .....	63
2.5. La concurrencia de infracción única y continuada .....	66
3. Conductas de abuso de posición de dominio .....	67
4. Sanciones dictadas como actos de ejecución de sentencia (Recálculo) .	67
5. Actos de trámite cualificados y actos administrativos previos al dictado de la resolución sancionadora en la tramitación de expedientes sancionadores .....	68
6. Decisiones relativas al control de concentraciones .....	69
7. La prohibición de contratar con el sector público .....	70
IX. Jurisprudencia empleada como fundamento .....	70
X. Condena en costas .....	71
XI. Conclusiones .....	71
<b>III. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES</b>	
Alicia González Alonso .....	77
I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio .....	79
II. El control administrativo previo .....	80

III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales .....	85
1. Objeto de impugnación .....	85
1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado .....	85
1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable .....	89
1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía .....	93
2. Tipo de recurrente .....	96
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia .....	96
2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia .....	100
3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones <i>a limine</i> y el trámite del art. 117.2 LJCA ..	103
4. Adopción de medidas cautelares .....	106
5. Sentido del fallo .....	106
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia .....	108
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 .....	110
5.3. Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento .....	111
6. Razonamiento de la sentencia .....	120
6.1. Tipo de tutela dispensada .....	122
7. costas .....	124
IV. Conclusiones .....	125
 <b>IV. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA</b>	
Isaac Martín Delgado .....	129
I. Presentación .....	131
1. Consideraciones generales .....	131
2. Ficha metodológica .....	133
II. La litigiosidad en vía administrativa en materia de acceso a la información pública .....	135
1. Volumen de actividad .....	135
1.1. Asuntos .....	135

1.2. Tasa de resolución .....	144
1.3. Tasa de congestión .....	148
2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo .....	152
2.1. Tipo de información solicitada .....	152
2.2. Tipo de acto impugnado .....	158
3. Administración responsable .....	166
4. Sentido de la resolución .....	170
4.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones .....	170
4.2. Tasa de éxito .....	173
5. Duración del procedimiento en vía de recurso .....	178
6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones .....	183
7. Grado de cumplimiento .....	185
8. Medios personales y presupuesto .....	189
III. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa .....	192
1. Normativa aplicada .....	193
2. Actividad administrativa impugnada .....	193
3. Tipo de recurrente .....	201
4. Contenido del fallo .....	206
5. Duración del proceso .....	208
6. Costas .....	209
IV. Conclusiones y propuestas .....	211

## V. ESTUDIO EMPÍRICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA

César Martínez Sánchez

Manuel Casado García ..... 219

I. Los tribunales económico-administrativos .....	221
1. Datos generales .....	221
2. Metodología .....	221
3. Volumen de actividad .....	223
3.1. Nuevos asuntos .....	223
3.1.1. TEAC .....	223
3.1.2. TEAR .....	224
3.2. Asuntos resueltos .....	225
3.2.1. TEAC .....	225
3.2.2. TEAR .....	227

3.3. Tasa de resolución .....	228
3.3.1. TEAC .....	228
3.3.2. TEAR .....	230
4. Sentido de la resolución .....	232
4.1. TEAC .....	233
4.2. TEAR .....	235
5. Medios personales .....	237
5.1. Ponentes .....	238
5.2. Personal de apoyo .....	239
6. Presupuesto .....	241
7. Impugnación ante la JCA .....	242
II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .....	243
1. Objeto impugnado .....	243
1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia .....	243
1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente .....	245
1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito .....	246
2. Tipo de recurrente .....	247
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia .....	247
2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo ..	248
2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito .....	250
3. Sentido del fallo .....	251
3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia .....	251
3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo .....	253
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado .....	254
3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente .....	255
3.5. Sentido del fallo en función de la cuantía .....	255
4. Razonamiento de la sentencia .....	256
4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto .....	256
4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal .....	258
5. Duración del proceso .....	258
5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia .....	259
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado .....	260
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo .....	261
5.4. Duración de los procesos por cuantía .....	262

6. Costas .....	263
6.1. <i>Condena en costas por instancia</i> .....	263
6.2. <i>Condena en costas por tipo de acto impugnado</i> .....	264
6.3. <i>Condena en costas por tipo de recurrente</i> .....	265
6.4. <i>Condena en costas por cuantía</i> .....	267
III. Conclusiones .....	267
1. Vía económico-administrativa .....	267
2. Vía judicial .....	269
 <b>VI. FICHA METODOLÓGICA</b>	
<i>Manuel Casado García</i> .....	273
 <b>TABLAS Y FIGURAS</b> .....	277

## Responsables de la elaboración del informe

### Dirección

**César Martínez Sánchez**  
*Director del CIJA-UAM*

### Coordinación

**Manuel Casado García**  
*Investigador en formación en Derecho Financiero y Tributario (UAM)*

### Autores

**Manuel Casado García**  
*Investigador en formación en Derecho Financiero y Tributario (UAM)*

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

**Isaac Martín Delgado**  
*Profesor de Derecho Administrativo (UCLM)*

**César Martínez Sánchez**  
*Profesor de Derecho Financiero y Tributario (UAM)*

**Julia Ortega Bernardo**  
*Profesora de Derecho Administrativo (UAM)*

## Estudio jurisprudencial

### Dirección

**Manuel Casado García**

*Investigador en formación en Derecho Financiero y Tributario (UAM)*

### Coordinación

**María de los Reyes Prieto García**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

### Investigadores

**Rocío Isabel Alberola Fernández**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

**Georgiana Cristiana Dragsan**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

**Arturo Escot García**

*Colaborador del CIJA-UAM*

**Stefan Andrei Filote**

*Colaborador del CIJA-UAM*

**Daniel García Cortés**

*Colaborador del CIJA-UAM*

**Óscar Hernández Gallardo**

*Colaborador del CIJA-UAM*

**Ana Malamud Conde**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

**Pedro María Pinilla Rodríguez**

*Colaborador del CIJA-UAM*

**María Piñeiro Viñas**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

**María Valle Camacho**

*Colaboradora del CIJA-UAM*

## Autores

### Manuel Casado García

Contratado Predoctoral FPI en el marco del Proyecto “Retos de la Hacienda Local ante la Transición Ecológica y la Aplicación de las Nuevas Reglas Fiscales” (PID2023-147345NB-I00) en la UAM. Graduado en Derecho y Ciencia Política y Administración Pública y Máster en Investigación Jurídica, ambos por la UAM. Su actividad investigadora se centra en el Derecho financiero y tributario y, en particular, en la elaboración de una tesis doctoral sobre la tributación local y su relación con el del Derecho de la Unión Europea. Fue finalista de la XIV Edición del Premio Jóvenes Investigadores de la RJUAM en la modalidad de Derecho público y Filosofía jurídica. Actualmente, colabora en el *Instituto de Derecho y Gobierno Local* de la UAM.

### 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.

## César Martínez Sánchez

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad Autónoma de Madrid. Director del CIJA-UAM y subdirector del IDL-UAM. Ha sido investigador visitante en el *Institut für Steuerrecht* de la *Westfälische Wilhelms-Universität* Münster (2009), en el *Institut für Steuerrecht* de la *Universität zu Köln* (2010), así como en el *International Bureau of Fiscal Documentation* de Ámsterdam (2011 y 2015). En la actualidad, es investigador y profesor del Área de Derecho Financiero y Tributario de la UAM, así como codirector del Experto en Tributación Local. Ha publicado diversas monografías relativas a los principios de justicia en la tributación, la imposición patrimonial y el sistema de revisión administrativa y judicial de los actos tributarios, así como numerosos artículos acerca de la financiación de los servicios públicos en el ámbito local, tanto en revistas especializadas como en revistas de divulgación. Asimismo, ha trabajado como vocal asesor en el Ayuntamiento de Madrid y en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

## 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

El lector tiene ante sí la undécima edición del 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)), que en la última década ha analizado el funcionamiento de la Administración desde la perspectiva de su control administrativo y jurisdiccional. Como en las ocasiones anteriores, 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 solo 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.

En el componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, dedicado a la “Modernización de las Administraciones Públicas”, se sostiene que “este componente debe permitir transformar a la Administración Pública española en una Administración “guiada por los datos”, en la cual la información de los ciudadanos y personas jurídicas se utiliza para diseñar políticas públicas alineadas con la realidad social, económica y territorial de España, así como para la construcción de una experiencia ciudadana disruptiva de los servicios público”.

En este mismo sentido, tal y como se afirma en el Manifiesto por un espacio público de datos en el ámbito de justicia, impulsado por el Ministerio de Justicia y rubricado por las comunidades autónomas en 2022, “la necesidad de producir datos para la toma de decisiones es percibida tanto en el sector público como privado. En ambos casos la gestión orientada al dato está asociada a la eficacia y eficiencia en tanto que permite seleccionar objetivos, identificar buenas prácticas y evaluar los resultados. Además, la gestión orientada al dato permite un mayor control de la gestión y una mayor participación de la ciudadanía”.

En efecto, la producción de datos fiables acerca del funcionamiento de la Administración es uno de los más importantes retos que se han de afrontar en la actualidad. No es posible abordar ninguna reforma sin contar previamente con datos que permitan diagnosticar con exactitud el problema, así como elaborar hipótesis sobre los efectos de las medidas que se proponen. Ahí radica el interés y la propia justificación de este informe: elaborar datos precisos y fiables que reflejen cuál es el comportamiento real de las impugnaciones, tanto en la vía administrativa como en la judicial.

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 vigilar el desempeño de los poderes públicos de los Estados que las integran.

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 juzgados y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa además de detenerse en sectores claves como la tributación, 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 preferentemente en el análisis de la actividad jurisdiccional durante 2024, si bien traza también una comparativa con años precedentes a fin de identificar factores estructurales y tendencias junto a aspectos específicos ocurridos en el año estudiado.

El Informe 2025 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 los tributos, la transparencia, la defensa de la competencia y la protección de derechos fundamentales. Así, el Informe incluye, por tercera 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. 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 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, finalmente, la Universidad Autónoma de Madrid. Este apoyo ha sido, un año más, acompañado por el encomiable trabajo y compromiso de los autores y colaboradores del presente Informe.

Alcanzar la undécima edición de un trabajo como este es, ciertamente, algo notable. Su elaboración requiere un continuo esfuerzo de más de nueve meses, en el que están implicadas decenas de personas, desde los lectores de sentencias, los coordinadores de la investigación y los autores de los capítulos, finalizando por el maquetador del Informe, que este año se estrena en tan valiosa labor.

Al mismo tiempo, cada año es necesaria una labor de postulación por las diversas instituciones públicas que, generosamente, financian esta obra. Por más que se repita cada año, sigue sorprendiendo la cantidad de informes, memorias y correos que son necesarios para obtener dos mil euros de financiación de una entidad pública. No dudo de la buena intención de todos aquellos que quieren mejorar la actividad científica de las universidades españolas. Sin embargo, como paso esencial para lograrlo, simplemente les pediría que nos facilitaran la gestión.

Como hice el año pasado, querría que el último mensaje fuera de profunda gratitud a todos los que en estas once ediciones han prestado su apoyo a este proyecto: directores, coordinadores, autores, lectores y personal de apoyo.

*César Martínez Sánchez*

Director del Informe sobre la Justicia Administrativa  
Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa – UAM



# **[ I. Introducción ]**

Manuel Casado García



## I. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Desde 2015, el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (CIJA) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) ha elaborado un informe anual que estudia el funcionamiento de la justicia administrativa en España. Este informe se ha consolidado como una referencia para el análisis empírico de la actividad de la Administración desde la perspectiva de su revisión, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial. En la edición de este año 2025, se incluye un examen exhaustivo de los tres poderes del Estado: la elaboración y aplicación del marco normativo, la actividad de las Administraciones públicas y el desempeño de los tribunales en la revisión de los actos administrativos.

El objetivo principal de este informe es proporcionar criterios y datos que permitan evaluar el funcionamiento del Estado en su conjunto, desde una perspectiva centrada en los derechos y necesidades de la ciudadanía. Así, el informe analiza las características de la actividad administrativa, el papel de los órganos de control internos especializados dentro de la propia Administración, y el grado en que la actividad administrativa se ajusta a la legalidad a través de su revisión judicial.

Este enfoque amplio de la justicia administrativa, que integra los tres poderes del Estado, exige el uso de un lenguaje común que permita un análisis homogéneo del funcionamiento de la Administración, del proceso de revisión judicial y del marco normativo. Este lenguaje se apoya en el análisis de datos y en la metodología empírica. La ciudadanía, que en muchas ocasiones recurre a los tribunales para obtener una revisión de las decisiones administrativas o cuestiona la interpretación que las administraciones hacen del marco legal, encuentra en este informe una herramienta para evaluar de manera objetiva el comportamiento de la Administración. A través del uso de datos obtenidos mediante una metodología rigurosa, es posible identificar las características tanto formales como sustantivas de los procesos de revisión. El objetivo último del informe es generar datos de alto valor añadido que permitan mejorar la eficiencia de la Administración, fomentar el buen gobierno y promover un sistema judicial más transparente y responsable.

El informe de este año mantiene su enfoque en la revisión judicial de la actividad administrativa, aunque también incluye el análisis de la revisión administrativa interna por parte de órganos especializados. Para ello, se parte de un examen detallado del marco normativo aplicable a cada sector de la actividad administrativa, lo que se traduce en variables que permiten un análisis empírico, tanto comunes como específicas, para cada uno de los sectores evaluados.

## II. METODOLOGÍA

La metodología empleada para la elaboración del informe está basada en la transformación de conceptos jurídicos en variables que pueden ser analizadas empíricamente a partir de las resoluciones judiciales. Este enfoque presenta dos desafíos fundamentales. El primero es seleccionar una muestra representativa de casos que permita realizar inferencias válidas sobre la actividad administrativa. El segundo es la “operacionalización” de las variables, es decir, la conversión de conceptos jurídicos abstractos en elementos susceptibles de análisis cuantitativo.

Estos retos han sido superados a lo largo de los años mediante un riguroso proceso de selección de resoluciones judiciales basado en el marco normativo aplicable a cada uno de los sectores analizados. Desde la primera edición del informe en 2015, el número de sectores ha ido variando, y la selección de casos ha seguido una técnica de estratificación por etapas, prestando especial atención a los diferentes tipos de juzgados y tribunales, así como a la instancia en la que se dictan las resoluciones. Esto ha permitido que la muestra sea representativa de cada sector y de cada fase del proceso de revisión judicial.

El proceso de “operacionalización” de los conceptos jurídicos se lleva a cabo mediante un libro de códigos que contiene 23 variables generales. Estas variables se complementan con otras específicas para cada sector de la actividad administrativa. Las variables generales ofrecen información tanto sobre la naturaleza del acto administrativo impugnado (como el organismo autor del acto o la forma jurídica del mismo) como sobre el procedimiento judicial (partes involucradas, tribunal que dicta la resolución, tipo de fallo, entre otros). Además, las variables específicas permiten profundizar en aspectos como el tipo de protección solicitada, el marco normativo aplicable y el contenido de la actividad administrativa que se impugna. Este enfoque metodológico asegura que el análisis pueda ser replicado en distintos periodos y permite realizar comparaciones entre sectores y entre diferentes jurisdicciones.

El uso de una metodología empírica ha permitido la expansión progresiva del informe a otros sectores de la actividad administrativa, y su proyección hacia otras jurisdicciones. La capacidad de la metodología para integrar datos cuantitativos permite identificar patrones en el funcionamiento de la Administración y los tribunales, así como tendencias que pueden informar futuras reformas procesales y sustantivas.

### 1. Análisis sectorial, integral y comparado

A lo largo de los años, el Informe CIJA ha ido ampliando su ámbito de análisis, incorporando diversos sectores de la actividad administrativa. En las ediciones anteriores se han generado datos sobre sectores como la contratación pública, el personal al servicio de la Administración, la responsabilidad patrimonial, la transparencia, la protección de datos personales, la tributación, la defensa de los derechos fundamentales, la responsabilidad contable, la defensa de la competencia y la litigiosidad en materia tributaria.

La metodología del informe permite realizar un análisis comparado en tres dimensiones principales. La primera dimensión es de carácter institucional y se refiere al estudio de la actividad tanto de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa como de los órganos administrativos especializados encargados de la revisión de la actividad administrativa. Esta dimensión formal se complementa con una segunda, de carácter sustantivo, centrada en los resultados de la revisión judicial. Utilizando un esquema de codificación que incluye variables aplicables a todos los sectores analizados, el informe permite una comparación transversal entre los resultados obtenidos en los distintos sectores de la actividad administrativa.

Por último, el informe facilita una comparación histórica al realizar un análisis periódico que permite identificar tendencias en la evolución de los indicadores a lo largo del tiempo. Esta comparación histórica es especialmente útil para detectar cambios en el comportamiento de la Administración y los tribunales, y para proponer mejoras en el marco normativo y en los procedimientos de revisión administrativa y judicial.

## 2. Análisis empírico

El enfoque del informe está basado en un análisis empírico riguroso. En otras palabras, el CIJA se esfuerza por convertir conceptos jurídicos abstractos en variables observables a partir de la información contenida en las resoluciones judiciales. Este enfoque se justifica por la necesidad de que la gestión pública esté basada en datos que reflejen su actividad y permitan su control por parte de la ciudadanía. El informe contribuye de esta manera a la producción de datos valiosos que reflejan no solo la actividad de los órganos jurisdiccionales y administrativos, sino también el contenido y la calidad de sus decisiones.

Una característica diferenciadora del Informe CIJA es su capacidad para combinar indicadores formales del funcionamiento de los órganos judiciales (número de asuntos, resoluciones, tiempo de tramitación, etc.) con otros indicadores sustantivos que reflejan los resultados de la revisión judicial (estimación de recursos, imposición de costas, aplicación de normativa europea, entre otros). Esto permite obtener una imagen más completa del funcionamiento de la justicia administrativa y de su impacto en la ciudadanía.

El análisis empírico realizado en el informe está diseñado para permitir la generalización de los resultados y su replicabilidad en estudios posteriores. Esto se logra a través de una ficha metodológica que describe los criterios seguidos para la selección de las resoluciones judiciales analizadas. Desde el primer informe en 2015, los datos y resultados están disponibles públicamente en la página web del CIJA -UAM, lo que facilita el acceso a la comunidad científica, a los actores institucionales y a la ciudadanía en general.

## 3. Técnicas de análisis cuantitativo

La metodología del Informe CIJA permite la aplicación de técnicas de análisis cuantitativo avanzadas. Estas técnicas están dirigidas a identificar el impacto de determinadas

variables en los resultados de los procesos de revisión judicial. El informe pretende descubrir las causas que llevan a la revisión de la actividad administrativa, así como los resultados de esta revisión, a través del análisis estadístico de las resoluciones judiciales.

El enfoque del informe se basa principalmente en técnicas de análisis bivariado, que permiten identificar correlaciones entre las variables analizadas. Sin embargo, la disponibilidad de datos en sucesivas ediciones del informe abre la posibilidad de realizar análisis más complejos utilizando técnicas multivariantes, que tengan en cuenta también la evolución temporal de los datos.

En resumen, la calidad de los datos es fundamental para la eficacia del análisis cuantitativo. El informe también subraya la necesidad de mejorar la accesibilidad y completitud de los datos sobre la actividad administrativa y judicial. En este sentido, el Informe CIJA es un trabajo en progreso, que continuamente alerta sobre la necesidad de mejorar la calidad de la información disponible.

### III. ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe de este año 2025 se estructura en seis capítulos, incluido este de introducción. En ellos se abordan tanto los aspectos generales relacionados con el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de la revisión de la actividad administrativa, como aquellos aspectos sustantivos específicos de cada sector. Tras esta introducción, se desarrollan cuatro capítulos que abordan sectores específicos: el capítulo II estudia la litigiosidad en defensa de la competencia; el capítulo III examina el proceso especial de protección de los derechos fundamentales; el capítulo IV analiza la litigiosidad administrativa en materia de transparencia; y, como novedad frente a la edición anterior, este año se incluye el capítulo V, dedicado al análisis de la litigiosidad en materia tributaria. Finalmente, el capítulo VI ofrece una ficha metodológica que detalla los criterios utilizados para la selección de las resoluciones judiciales analizadas, clasificados según el sector de la actividad administrativa, el tipo de órgano que emite la resolución y la instancia donde se adopta.

Cada uno de los capítulos específicos presenta los resultados del estudio empírico a partir de una serie de variables comunes para todos los sectores, junto con variables específicas que permiten identificar las particularidades de cada uno. Cada capítulo contiene, además, un apartado de conclusiones donde se resumen los aspectos más relevantes del análisis, así como las tendencias observadas a lo largo del tiempo, comparando los resultados obtenidos con los informes de años anteriores.

El objetivo del informe es contribuir a la mejora de la gestión pública mediante la generación de datos y la creación de criterios analíticos que permitan una administración más eficiente, orientada a la mejora continua de los servicios públicos.

# **[ 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 una autoridad administrativa independiente, con personalidad jurídica propia, cuyos fines se centran en la promoción de la transparencia de la actividad pública, en velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y en salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En concreto, la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso se atribuye a su presidente, que actúa en relación con este extremo como órgano unipersonal. A él le corresponde conocer de las reclamaciones que se presentan en vía administrativa frente a las resoluciones de solicitudes de acceso dictadas por órganos integrantes de la Administración General del Estado y, por vía de convenio, también de determinadas Comunidades Autónomas\*.

En general, con este estudio se pretende evaluar —un año más— sobre la base de diferentes indicadores y variables, cómo está operando en la práctica esta opción del Legislador y, junto con ello y más ampliamente, detectar dónde, por parte de quién y de qué forma se presenta una mayor resistencia a ofrecer información; en definitiva, hallar los límites efectivos al ejercicio del derecho de acceso.

En última instancia, se busca también identificar eventuales necesidades de reforma del sistema de transparencia actualmente vigente en nuestro país. Efectivamente, en el octavo año consecutivo de análisis de la litigiosidad administrativa y con-

---

\* 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 (en tal caso, en tanto que se procede a su constitución). Todas ellas han ido renovando el respectivo convenio, a excepción de Madrid, al entrar en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación creado por su Ley autonómica de transparencia (el convenio expiró el 2 de noviembre de 2021). El 9 de diciembre de 2021 se firmó un nuevo convenio con Islas Baleares. En el caso de Castilla-La Mancha, en el mes de septiembre de 2023 se constituyó el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, con el nombramiento por las Cortes Regionales de las personas titulares de su Presidencia y sus dos Adjuntas, y comenzó a resolver reclamaciones a partir del 1 de noviembre de ese mismo año. En definitiva, en estos momentos el Consejo resuelve reclamaciones de ámbito autonómico y local que afectan a Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Ceuta y Melilla. Esta información es relevante porque permite contextualizar los datos relativos a reclamaciones que resuelve el Consejo estatal.

tencioso-administrativa en materia de transparencia, los datos objeto de estudio permiten entender consolidadas las tendencias apuntadas en los Informes de los siete años anteriores y abrir algunas nuevas. Ello puede resultar particularmente útil a la hora de abordar la tarea de reformar la Ley de Transparencia. Como es sabido, esta reforma se anunció en el marco del IV Plan de Gobierno Abierto, con la finalidad 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>\*</sup>. Aunque, con tal finalidad, se constituyó un grupo de trabajo, integrado por expertos de diferentes ámbitos que formularon una serie de propuestas de reforma<sup>\*\*</sup>, finalmente no vio la luz. En el Plan Anual Normativo correspondiente a 2024 se contempló genéricamente, sin ulteriores detalles de contenido, la elaboración de una Ley de Administración Abierta, si bien no se llevó adelante la iniciativa. La propuesta de aprobar una nueva Ley de Administración Abierta, aglutinadora de los ejes del Gobierno abierto aplicados a la Administración —transparencia, participación, integridad y rendición de cuentas—, se ha recuperado en julio de 2025 con la publicación del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción. En septiembre de este año la iniciativa se sometió a trámite de consulta previa<sup>\*\*\*</sup> y en octubre se ha hecho público el texto del anteproyecto de Ley de Administración Abierta aprobado por el Consejo de Ministros, con el correspondiente trámite de audiencia pública<sup>\*\*\*\*</sup>. Junto con ello, el V Plan de Gobierno Abierto, igualmente aprobado en octubre de 2025 en el contexto de la celebración de la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto, ha incorporado este compromiso<sup>\*\*\*\*\*</sup>. En relación con el ámbito de la transparencia, el objetivo de la propuesta es reforzar la transparencia en su vertiente de publicidad activa y derecho de acceso, con el fin de consolidar los avances derivados de la aplicación de la LTBG y de integrar las adaptaciones necesarias para cumplir con el Convenio del Consejo de Europa de Acceso a Documentos Públicos, ratificado por España en 2023 y que entró en vigor

\* Entre tanto, se han sucedido dos reformas parciales de la norma: la realizada por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, para exigir un registro de actividades de tratamiento y adaptar la ponderación entre el derecho de protección de datos y el derecho de acceso (<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>); y la operada por la Ley 14/2022, de 8 de julio, de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el fin de regular las estadísticas de las microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, que ha añadido nuevas obligaciones de publicidad activa en materia de contratación pública [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-11392) (Última fecha de consulta: 20/10/2025).

\*\* Los debates, conclusiones y propuestas de este grupo de expertos están disponibles en <https://transparencia.gob.es/gobierno-abierto/grupo-trabajo-de-reforma-ley-de-transparencia>; a pesar del incumplimiento por parte del Gobierno, constituye un material valioso (Última fecha de consulta: 20/10/2025).

\*\*\* <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/consulta-publica-previa/proyectos/2025-09-01> (Última fecha de consulta: 05/11/2025).

\*\*\*\* <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14> (Última fecha de consulta: 05/11/2025). En este enlace pueden verse las aportaciones recibidas en el contexto del trámite de consulta previa.

\*\*\*\*\* El documento está disponible en [https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia\\_home/gobierno-abierto/vpqa/V%20PLAN.pdf](https://transparencia.gob.es/content/dam/transparencia_home/gobierno-abierto/vpqa/V%20PLAN.pdf) (Última fecha de consulta: 05/11/2025).

para nuestro país el 1 de enero de 2024, así como de incorporar las bases de la reforma del grupo de trabajo anteriormente mencionado.

Con este marco de referencia, 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, así como a concretar la necesaria reforma de la Ley de Transparencia y, por tanto, poder valorar si las propuestas planteadas por la iniciativa normativa constituyen respuesta eficaz a los problemas existentes.

## **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 2024), 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. Particularmente destacable resulta la atención recibida por parte del personal al servicio del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, por su eficacia, diligencia y apertura a ofrecer la información requerida.

Ha de tenerse presente que los datos que se ofrecen a lo largo del Informe toman como referencia las solicitudes presentadas a través del Portal de Transparencia, es decir, aquellas a cuya tramitación resulta de aplicación el régimen jurídico de la LTBG; no se consideran en cuanto al fondo —no existen fuentes globales de acceso a la información a tal fin— aquellas otras solicitudes que cuentan con un régimen específico de acceso, de cuyas reclamaciones, a partir del año 2022, tras una importante sentencia del Tribunal Supremo a la que se hará mención en estas páginas, está conociendo el Consejo. Este matiz es importante para contextualizar debidamente los datos.

El marco temporal del estudio de este año abarca desde la entrada en vigor de la Ley y la puesta en funcionamiento del CTBG (a efectos prácticos, 2015) hasta el 30 de septiembre de 2025, 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 desde la Memoria correspondiente a 2022 ha dejado de emplearse este concepto (aunque se mantiene la denominación de la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales para referirse al órgano interno del Consejo que tramita las reclamaciones relativas a órganos autonómicos y locales) utilizándose en su lugar 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 2024 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 26 sentencias (prácticamente la mitad que el año anterior, que a su vez presentó un número más bajo que los años previos, como consecuencia de la disminución experimentada en el número de recursos y de la modificación del sistema competencial de los órganos jurisdiccionales al que se hará mención inmediatamente): 7 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo —todas ellas frente a la AGE— y 19 por la Audiencia Nacional —una de ellas frente a AA.TT. y todas en apelación; no se ha dictado ninguna resolviendo recurso contencioso-administrativo interpuesto directamente en primera instancia—\*.

En el año 2023 se produjo una muy relevante reforma que ya está teniendo efectos, como se anticipó en el Informe del año pasado, sobre el análisis efectuado en estas páginas. Efectivamente, la disposición final segunda de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, procedió a modificar el apartado quinto de la disposición final cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de modo tal que los actos y disposiciones adoptados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno serán recurribles directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. En consecuencia, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo pierden la competencia que

---

\* De conformidad con los datos que aparecen en la Memoria del Consejo correspondiente a 2024, en ese año se han dictado un total de 28 sentencias: 9 de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (frente a la AGE) y 18 de la Audiencia Nacional (igualmente frente a la AGE). A ellas ha de sumarse una sentencia dictada por la Audiencia Nacional frente a AA.TT. En el presente informe se han incorporado únicamente aquellas cuyos textos estaban disponibles en la web del Consejo en el momento de realización del estudio propio por parte del CIJA (septiembre de 2025).

habían venido ejerciendo hasta el momento. Ello explica los datos globales de sentencias analizadas este año y su impacto se apreciará con mayor claridad aún el año próximo, en el que se espera analizar las primeras sentencias dictadas por la Audiencia Nacional en primera instancia e irán desapareciendo paulatinamente las sentencias de apelación una vez que se resuelvan los recursos pendientes.

## II. LA LITIGIOSIDAD EN VÍA ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### 1. Volumen de actividad

#### 1.1. Asuntos

El acceso a la información está configurado en nuestro sistema como un derecho de ejercicio procedimentalizado, que requiere la previa presentación de una solicitud ante el órgano competente. Desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado hasta 2018, el número de solicitudes fue incrementándose ligeramente, sin grandes oscilaciones; sin embargo, a partir de 2019 se produjo un cambio más que significativo, con un incremento relevante que se consolidó en 2020 y fue mayor aún en 2021. El segundo mes con mayor número de solicitudes de acceso fue marzo de 2022, con un total de 1.266\* y el primero octubre de 2020, con 1.282. Sin embargo, en el año 2022, por primera vez en la serie histórica, se produjo un ligero decremento de las solicitudes formuladas por esta vía ante la AGE que, como se anticipaba en el correspondiente *Informe CIJA*, se confirmó en 2023: de 11.796 solicitudes presentadas en 2021, se pasó a 10.804 en 2022 y a 9.431 en 2023, más de un 20 % menos respecto de los dos años previos.

Esta tendencia decreciente, no obstante, no se ha consolidado. Efectivamente, en 2024 ha aumentado considerablemente el número de solicitudes, hasta alcanzar el máximo histórico anual, muy por encima de años anteriores. Destaca particularmente el mes junio de 2024, con 2.228 solicitudes. En concreto, respecto a 2023, el aumento ha sido del 49,5%. Aunque, previsiblemente, el año 2025 no logrará superar esta cifra, es más que probable que sea la segunda más alta de la serie.

---

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

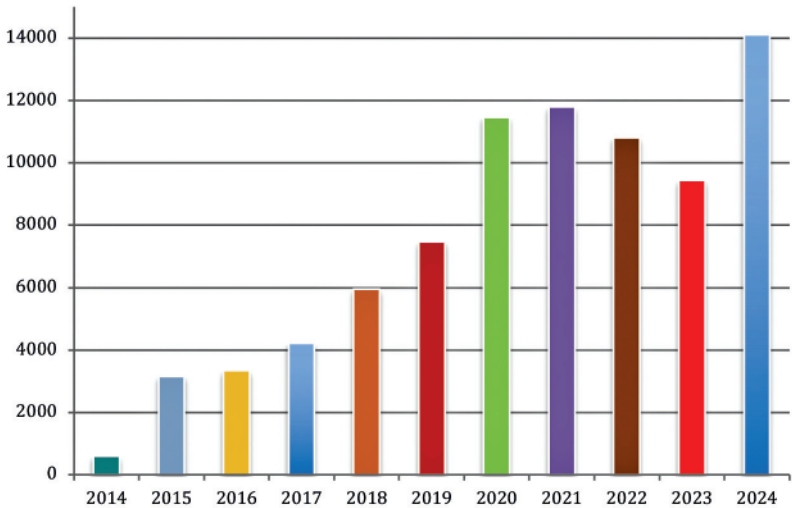
Tabla 2. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014- septiembre de 2025) [en número] \*

Mes / Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total mes
Enero		331	201	379	519	711	790	1.199	1.131	804	948	1.030	8.043
Febrero		267	320	441	558	627	967	1.131	940	1.004	1.376	1.074	8.705
Marzo		322	290	460	498	669	729	1.215	1.266	1.085	1.290	1.190	9.014
Abril		297	311	376	504	556	586	869	808	793	1.385	968	7.453
Mayo		251	325	454	486	534	619	1.047	1.104	830	973	973	7.593
Junio		263	300	350	404	506	777	1.023	840	653	2.228	978	8.322
Julio		225	301	338	581	708	751	915	951	590	990	980	7.330
Agosto		154	200	242	532	460	1.655*	769	519	439	658	846	6.474
Septiembre		246	288	226	419	570	1.092	795	712	791	905	1.061	7.105
Octubre		327	315	282	533	760	1.282	942	844	813	1.118		7.216
Noviembre		235	250	321	482	780	984	991	888	836	1.109		6.876
Diciembre	608	233	239	364	439	569	1.221	900	801	793	1.118		7.285
Total año	608	3.151	3.340	4.230	5.955	7.450	11.453	11.796	10.804	9.431	14.098	9.100	91.416

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE

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

Figura 34. Evolución de solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia (2015-2024) [en porcentaje]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles en el Portal de Transparencia de la AGE

A fecha de 30 de septiembre de 2025, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a órganos de la Administración General del Estado asciende a 91.416, con diferentes variaciones mensuales. El crecimiento sostenido que podía observarse inicialmente en 2018 y 2019 se incrementó de manera exponencial a

\* Los datos que aparecen en la tabla se corresponden con los disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 30 de septiembre de 2025.

partir del segundo semestre de 2020 y se mantuvo en 2021; sin embargo, como ha sido anticipado, en 2022 y 2023 pudo observarse un evidente descenso del número de solicitudes presentadas que, aunque no llega a bajar hasta los niveles anteriores a la pandemia, muestra una línea descendente que apunta un cierto reequilibrio. En 2024, no obstante, se ha vuelto a experimentar un nuevo incremento, duplicando las solicitudes recibidas en los años anteriores a la pandemia. En definitiva, y a pesar de este aumento, aunque el sistema de acceso a la información pública se ha consolidado, necesita de alicientes externos para evitar en un futuro su agotamiento pues, como se verá más adelante, en no poca medida se sostiene por un número reducido de agentes cualificados.

En relación con el volumen de reclamaciones recibidas y tramitadas por el CTBG (que supone en torno al 85 % de su actividad, de conformidad con los datos de las memorias anuales), y a pesar de que el número de solicitudes de acceso a la información pública planteadas en nuestro país es considerablemente inferior al de países de nuestro entorno, el grado de litigiosidad continúa siendo relevante en proporción, particularmente en vía administrativa. No en vano, el incremento anual es sostenido y ha alcanzado en 2024 el número máximo de reclamaciones.

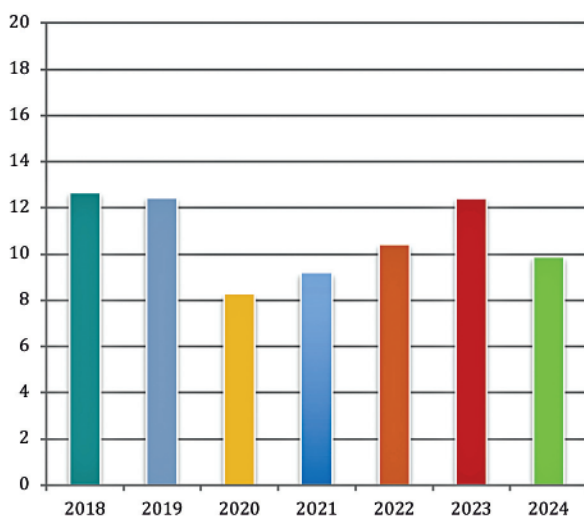
Frente a las resoluciones —expresas o presuntas— de órganos y entidades integradas en la AGE se han presentado hasta el 30 de septiembre de 2025 un total de 10.295 reclamaciones ante el CTBG, lo que supone un 11,26% de solicitudes reclamadas sobre el total de solicitudes presentadas (un 10,96% en 2024 y 11,10% en 2023, en ambos casos a fecha de julio; respecto de años anteriores, con datos de referencia hasta el mes de marzo, en 2022 fue del 10,34 %; en 2021 el porcentaje era de 11,54 %; en 2020 13,54 %; el correspondiente a 2018, si bien tomando como referencia los datos a fecha 31 de mayo de ese año, ascendía al 14,11 %). Nótese que la tasa se ha extraído sobre el total de solicitudes presentadas, no sobre las inadmitidas o desestimadas. Aunque, hipotéticamente, las resoluciones estimatorias de los órganos administrativos que ponen fin a los procedimientos de acceso podrían ser objeto de impugnación por parte de terceros interesados, puede presumirse que el porcentaje de casos en los que ello ocurre es estadísticamente poco significativo. El Consejo no identifica en sus estadísticas los supuestos en los que la reclamación es presentada por un tercero interesado y no por el solicitante de acceso a la información. En este sentido, si tomamos como referencia los datos del Portal de Transparencia desagregados por este concepto, partiendo de las solicitudes de acceso inadmitidas (19.185), denegadas (2.353) y estimadas parcialmente (6.737), la tasa de litigiosidad en vía administrativa se elevaría al 36,41 %. Dicho de otro modo, más de un tercio de las resoluciones desfavorables al acceso procedentes del sector público estatal es objeto de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Puede afirmarse, en consecuencia, que la litigiosidad en vía administrativa se mantiene relativamente estable en la serie, sin que se detecten oscilaciones relevantes,

si bien la falta de proporcionalidad entre el aumento de solicitudes y el incremento en el número de reclamaciones hace que la tasa baje ligeramente en el cómputo global algunos años. Dicho de otro modo, aunque hasta el año 2022 la evolución tanto del número de solicitudes de acceso como del número de reclamaciones ante el Consejo fuera creciente, la tasa de litigiosidad en vía administrativa se mostraba decreciente precisamente por el hecho de que el aumento de las solicitudes no se ha correspondido con un incremento proporcional de las reclamaciones. Al mismo tiempo, la disminución del número de solicitudes en 2022 y 2023, unida al aumento del número de reclamaciones, explica el ligero incremento de la tasa en estos dos últimos años considerados respecto de 2021.

Efectivamente, esta situación puede apreciarse con más claridad si se consideran aisladamente los datos anuales. En 2024 se presentaron 14.098 solicitudes y 1.397 reclamaciones, lo que ofrece una tasa de litigiosidad del 9,90 %. En 2023 se presentaron 9.431 solicitudes y 1.170 reclamaciones, de modo tal que la tasa de litigiosidad ascendió al 12,41%. En 2022 se presentaron 10.804 solicitudes y 1.125 reclamaciones, con lo que la tasa de litigiosidad en vía administrativa supuso el 10,41 %. En 2021, frente a 11.796 solicitudes se presentaron 1.086 reclamaciones, es decir, la tasa se situó en el 9,20 %. En 2020, ante un total de 11.446 solicitudes, se presentaron 949 reclamaciones, reduciendo la tasa de litigiosidad en vía administrativa hasta el 8,29 %. En el año 2019 (927 reclamaciones sobre un total de 7.449 solicitudes) el porcentaje era de 12,44 % y en 2018 fue de 12,66 %.

**Figura 35. Evolución de la tasa de litigiosidad global (2018-2024) [en porcentaje]**



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

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 discu-

tible de lo previsto en la D.A. 1ª LTBG, venía rechazando su competencia en relación con determinados sectores del ordenamiento jurídico en los que existe una normativa propia con un régimen específico de acceso a la información pública. Dicho sencillamente, el Consejo no se consideraba competente para conocer de una parte nada irrelevante de las solicitudes contabilizadas por el Departamento encargado de la gestión del Portal de Transparencia —actualmente, tras los últimos cambios realizados en el Gobierno, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública—, con lo que no todas las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos tramitados como consecuencia de las mismas son susceptibles de reclamación. En el total acumulado (hasta septiembre de 2025), de las 16.492 reclamaciones resueltas —tanto frente a la AGE como frente a AA.TT.—, 2.262 han resultado inadmitidas (si bien no todas ellas lo han sido en aplicación de la citada disposición), lo que supone un 13,7 % sobre el total.

En las tablas que publica el Consejo no se ofrece como dato segregado la concreta causa de inadmisión. Sin embargo, sí ha empezado a incorporarlo en algunas de sus Memorias Anuales e Informes de Evaluación. En 2019, los casos de aplicación de la D.A. 1ª en reclamaciones AGE implicaron un 29,83 % de las inadmisiones; el resto de supuestos tienen que ver o con la extemporaneidad en la presentación, con la concurrencia de alguna causa de inadmisión de las previstas en el art. 18 LGTB o con el hecho de que la información solicitada no es información pública de conformidad con lo previsto por la Ley. En relación con este último extremo, debe destacarse que el CTBG ha venido aplicando este límite (que podemos calificar de legal), en grado considerable —hasta suponer un 22,58 % de las inadmisiones—, sobre todo por falta de conexión entre la información pedida y la finalidad de la LTBG expresada en su Exposición de Motivos, algo que no estaba justificado en absoluto, porque nada hay en el articulado que permita llegar a tal conclusión. En 2020, siempre de conformidad con la correspondiente Memoria Anual, los casos de inadmisión bajaron al 18,15 %; en 2021 se inadmitieron el 18,6 % de las reclamaciones presentadas; en 2022, el 6,4 %; y en 2023, únicamente el 5,05 %. Y 2024, el más bajo de la serie, ha descendido hasta el 4,4 %. 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.

Esta situación debía corregirse, porque era contraria al espíritu y a la letra de la LTBG: de un lado, las causas de inadmisión del art. 18 LTBG, por constituir una excepción al ejercicio del derecho de acceso, han de aplicarse restrictivamente; de otro, aun cuando exista régimen específico de acceso en el caso concreto en virtud de lo previsto en la D.A. 1ª, el CTBG debió haberse considerado competente para resolver las reclama-

ciones planteadas en tales supuestos en aquellos casos en los que no se excluya expresamente este mecanismo de impugnación. La doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033), como se anticipó en ediciones anteriores de este Informe, ha implicado un cambio en esta práctica contraria al espíritu y a la literalidad de la LTBG. En ella, el máximo órgano jurisdiccional precisó que la existencia de normativa sectorial específica reguladora del derecho de acceso a la información no impide el acceso a la reclamación potestativa ante el CTBG establecida en la ley general reguladora de la transparencia. En concreto, afirma que “el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación, en modo alguno excluye que (...) contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013” (F. J. 4º).

El efecto de esta sentencia se apreció ya en el año 2022; de conformidad con los datos de la correspondiente Memoria del Consejo, solo un 6,4 % de las reclamaciones frente a la AGE y frente a AA.TT. fueron inadmitidas. Tomando como referencia únicamente los datos relativos a 2023, de las 1.151 resoluciones emitidas, 59 fueron objeto de una resolución de inadmisión, es decir, el 5,13%; de ellas, solo en un caso se ha invocado específicamente la D. A. 1ª. Los datos relativos a reclamaciones AA.TT. van en la misma línea. En el año 2023, del total de 1.090 resoluciones adoptadas, 53 lo fueron de inadmisión, es decir, un 4,86%, de las cuales solo en 7 ocasiones se ha invocado como motivo la D.A. 1ª.

En 2024, último año analizado en el presente Informe, de las 1.530 reclamaciones resueltas frente a la AGE, únicamente 68 han sido de inadmisión; en el caso de AA.TT., se han resuelto 701, siendo 72 de inadmisión. Sumados ambos, supone un 6,3% de tasa de inadmisión. Las cifras son suficientemente indicativas por sí mismas.

Esta situación, ciertamente, está aumentando la carga de trabajo del órgano de control, pero permite administrar una tutela del derecho en vía administrativa más conforme con lo previsto en la normativa aplicable y, desde luego, más garantista para el propio derecho.

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

**Tabla 3. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-sep. 2025) [en número]**

TOTALES	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (enero-sep)
10.295	517	557	557	755	927	949	1.086	1.125	1.170	1.397	1.255

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Este aumento progresivo del número de reclamaciones puede interpretarse como prueba de la consolidación del sistema de acceso y de la vía de impugnación: a medida que se ha ido conociendo la posibilidad de ejercer el derecho de acceso, aumenta el número de solicitudes y, con ello, el número de reclamaciones, si bien no de forma proporcional, como ha podido apreciarse. En todo caso, ese aumento paulatino de unas y otras es una tendencia consolidada, claramente apreciable en los últimos años considerados. Como era de esperar y se anticipó en el Informe de 2024, se ha alcanzado un nuevo máximo histórico, que se repetirá en 2025. En concreto, se ha experimentado un aumento del 19,4 % en 2024 respecto de 2023.

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\*.

A fin de profundizar en esta cuestión, ha de tenerse presente que, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, la inmensa mayoría de los solicitantes son nuevos y, además, únicos. Efectivamente, en la serie histórica (hasta septiembre de 2025), el 77,87 % de los solicitantes son nuevos y el 67,10 % 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.

---

\* 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” (pág. 102). En la Memoria de 2018 afirmó que “el motivo de alza de las reclamaciones está más vinculado al uso habitual en caso de conflicto de la vía de recurso del art. 24 de la Ley básica estatal por parte de los solicitantes de información pública más familiarizados o 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” (pág. 84) y mantiene la idea reiterada en el año anterior (pág. 152). En la Memoria de 2019 el tenor literal es muy similar. En las memorias posteriores no se ha incorporado análisis en este sentido.

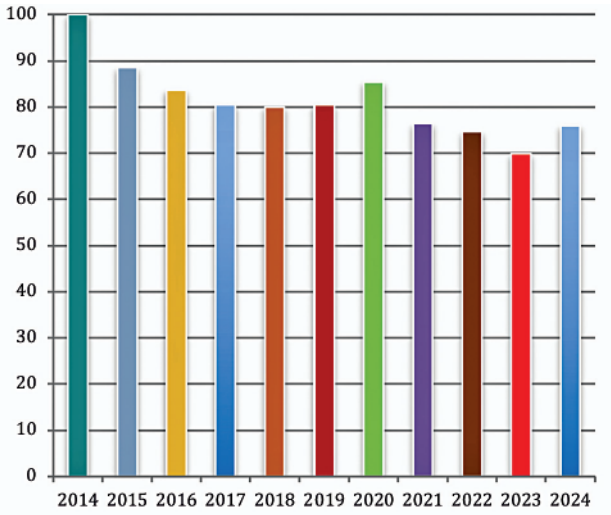
Tabla 4. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-sep. 2025) [en número]

AÑO	SOLICITUDES	SOLICITANTES TOTALES	SOLICITANTES NUEVOS
2014	608	287	287
2015	3.151	1.119	1.053
2016	3.340	1.189	994
2017	4.230	1.507	1.213
2018	5.955	2.013	1.611
2019	7.450	2.759	2.221
2020	11.453	4.553	3.889
2021	11.796	3.959	3.027
2022	10.804	3.910	2.920
2023	9.431	3.589	2.510
2024	14.098	4.963	3.771
2025	9.100	3.657	2.593
Total	91.416	33.505	26.089

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE

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

Figura 36. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2024) [en porcentaje]



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

Ello permite apuntar otra idea, confirmada por los datos que se expondrán más adelante: el ejercicio del derecho de acceso posee un carácter instrumental no necesariamente vinculado a la lucha contra la corrupción ni al control de la acción administrativa, sino al ejercicio de otros derechos e intereses de los solicitantes, excediendo así los fines formalmente declarados como tales en la LTBG. Es sumamente interesante comprobar que, en 2021 y 2024, los dos años en los que más solicitudes se han presentado, el número de solicitantes nuevos ha sido mayor en términos porcentuales des-  
agregados.

Adicionalmente, no puede desconocerse que, desde la perspectiva contraria, un reducido número de solicitantes generan una muy relevante actividad en relación con el derecho de acceso: casi un 20 % de las solicitudes proceden de 25 personas —físicas y jurídicas—.

Todo ello indica que, cada vez con mayor frecuencia, la LTBG está siendo empleada por algunas personas —normalmente, profesionales— de forma reiterada. De conformidad con los datos que ofrece el Portal de Transparencia, hay 339 personas (físicas o jurídicas) que han presentado más de 25 solicitudes, 49 entre 101 y 250 y 25 más de 250. Dicho de otro modo, más del 40% de las solicitudes de acceso a la información pública dirigidas al sector público estatal han sido generadas por menos de 350 solicitantes.

**Tabla 5. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-sep. 2025) [en número]**

NÚMERO DE SOLICITUDES POR PARTICIPANTE							
TIPO	1	2 a 5	6 a 25	26 a 100	101 a 250	>250	Total
Solicitantes	17.506	6.670	1.500	339	49	25	26.089
	67,10%	25,57%	5,75%	1,30%	0,19%	0,10%	100%
Solicitudes	17.506	17.608	16.351	15.323	7.659	16.969	91.416
	19,15%	19,26%	17,89%	16,76%	8,38%	18,56%	100%

*Fuente: Portal de Transparencia de la AGE*

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

% y un 5,2 % procedían del ámbito sindical. En 2023, siembre tomando en consideración la citada advertencia, un 14,5 % de reclamantes se identificaron como periodistas y un 4 % como miembros de un sindicato. Por último, en 2024 se indica que el perfil de periodistas reclamantes ascendió al 26,1 % (400 reclamaciones) y las organizaciones de la sociedad civil al 7,5 % (115 reclamaciones). Ello podría explicar el considerable incremento del número de reclamaciones en este último año.

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

**Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-sep. 2025) [en número]**

TOTALES	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (enero-sept.)
6.926	333	510	583	853	755	1.159	969	716	576	472

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

La bajada del número de reclamaciones que se aprecia a partir de 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 en relación con la que se venía presentando un mayor número de reclamaciones. La constitución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de esta última Comunidad Autónoma, con la subsiguiente resolución del convenio con el Consejo con efectos en noviembre de 2023, se aprecia parcialmente en 2023 y, sobre todo, en 2024, como se anticipó el pasado año. En estos momentos, en los que no se prevé la adhesión al sistema de reclamaciones del Consejo por parte de ninguna nueva Comunidad Autónoma y la evolución de las reclamaciones parece mantenerse estable, previsiblemente mejorará la tasa de resolución y, sobre todo, la tasa de congestión.

En cualquier caso, de no existir cambios relevantes en este sentido, la previsible progresiva disminución de reclamaciones frente a AA.TT. debería conducir a reconsiderar la estructuración interna del órgano.

1.2. Tasa de resolución

En relación con la tasa de resolución (ritmo de resolución de asuntos en un año sobre la base del número de nuevas reclamaciones presentadas en el mismo, que se obtiene del cociente de dividir asuntos resueltos entre reclamaciones registradas multiplicado

por 100), se puede afirmar que los esfuerzos realizados por el órgano están comenzando a dar resultados positivos.

En el año 2020 pudo apreciarse un considerable descenso de aquélla 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, a la situación creada con la misma, que condujo a que el número de reclamaciones pendientes de resolver fuera mayor respecto de la cifra habitual en años anteriores. Aunque en 2021 y 2022 aumentó el número de reclamaciones resueltas, hasta alcanzar el máximo de toda la serie, el incremento no fue tan significativo como los que se produjeron en los años inmediatamente anteriores a la pandemia y, por ello, no se correspondía, en términos de proporcionalidad, con el aumento de reclamaciones recibidas. Ello afectaba a la tasa de resolución. Sin embargo, como se verá inmediatamente, los cambios impulsados en el órgano se están manifestando en la mejora de la misma, hasta alcanzar niveles óptimos en relación con este concreto extremo.

**Tabla 7. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2024) [en número]**

TOTALES	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
8.599	412	552	573	680	900	876	911	996	1.169	1.530

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

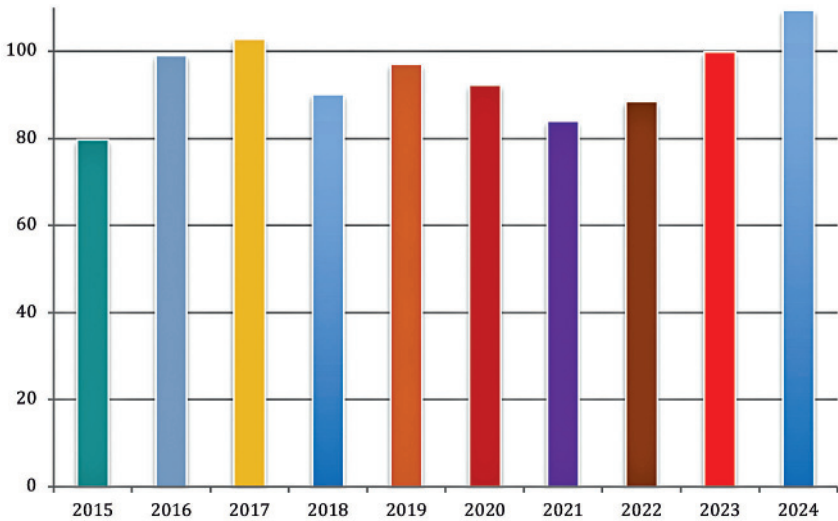
*Nota aclaratoria: Con la reciente actualización de la página web del Consejo, hay una variación, en ocasiones significativa, en el número de reclamaciones resueltas cada año respecto de los datos manejados en el Informe CIJA de ediciones anteriores. En este informe se ha optado por dar validez a los datos actualizados, que coinciden con los presentados en la Memoria de 2024, lo cual ha obligado a recalcular todas las tasas anuales de resolución y de congestión.*

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

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 adoptadas 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 CIIA* del año anterior: bajó claramente hasta un 83,89 %, muy próximo a la del primer año de funcionamiento del Consejo. No obstante, en 2022 la tasa de resolución aumentó ligeramente hasta alcanzar el 88,53 %. En 2023 volvió a subir hasta situarse muy cerca del nivel óptimo, alcanzando el 99,%. Esa mejora se ha repetido e, incluso, incrementado, en el último año considerado. Efectivamente, en 2024, la tasa de resolución ha sido del 109,52 %, la más alta de la serie, como consecuencia del aumento de medios humanos y materiales del Consejo producido hace dos años. Como indica el propio Consejo en su Memoria correspondiente a 2024, el número de resoluciones adoptadas en el último año ha aumentado un 30,9% sobre el año anterior, dado ciertamente indicativo del aumento de la capacidad resolutoria del órgano.

**Figura 37. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2024) [en porcentaje]**



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

En el caso de las reclamaciones resueltas por el Consejo presentadas frente a Administraciones Territoriales, los datos son igualmente positivos en el último año analizado:

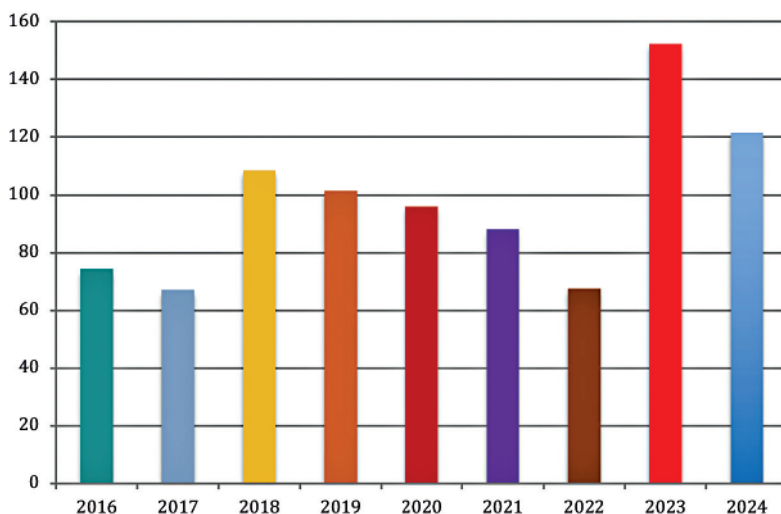
**Tabla 8. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2024) [en número]**

Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
6.280	248	342	632	866	725	1.021	655	1.090	701

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

**Nota aclaratoria:** Con la reciente actualización de la página web del Consejo, hay una variación, en ocasiones significativa, en el número de reclamaciones resueltas cada año respecto de los datos manejados en el Informe CIJA de ediciones anteriores. Los datos de la Memoria de 2024 tampoco coinciden con los de la web. En este informe se ha optado por dar validez a los datos de la Memoria, lo cual ha obligado a recalcular todas las tasas anuales de resolución y de congestión.

Efectivamente, la tasa de resolución del Consejo en relación con las reclamaciones presentadas frente a decisiones de Administraciones de ámbito autonómico y local, aunque baja respecto del año anterior, se sitúa en 2024 en el 121,70 %. Como puede verse en la siguiente figura, en los dos primeros años de funcionamiento no superó el 75 %. Aunque aumentó considerablemente en 2018 y 2019, a partir de 2020 comenzó a bajar de forma alarmante hasta llegar al 67,60 % en 2022. Sin embargo, en 2023 se pudo observar una evidente mejora, hasta alcanzar el 152,22 %, el más alto de la serie. En la Memoria Anual de 2022 se indicaba como justificación que el único puesto de técnico asistente en la Oficina de Reclamaciones Territoriales había estado vacante varios meses, de modo tal que el órgano funcionó solamente con su director y un administrativo. En la Memoria Anual de 2023 se explicaba que el aumento se debe al reforzamiento del equipo de la Oficina de Reclamaciones Territoriales con la incorporación de dos técnicos. Este hecho, junto con la disminución del número de reclamaciones presentadas, debería conducir en el futuro inmediato no sólo a mantener la tendencia positiva en relación con la tasa de resolución, sino a mejorar considerablemente los tiempos de respuesta a las reclamaciones.

**Figura 38. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2024) [en porcentaje]**

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

En definitiva, los datos han de ser valorados muy positivamente, con el matiz que se indicará más adelante en relación precisamente con el plazo de resolución de las reclamaciones, que excede claramente el máximo previsto por la Ley en la gran mayoría de los casos. El aumento de la tasa de resolución no está teniendo aún efectos apreciables en el tiempo de resolución.

### 1.3. Tasa de congestión

Para tener una visión completa de la capacidad de resolución de las reclamaciones por parte del Consejo, ha de analizarse la otra cara de la misma moneda: la tasa de congestión, que resulta de la suma de asuntos pendientes y asuntos nuevos dividida entre los asuntos resueltos en un concreto periodo, multiplicado por 100.

En la serie histórica se observa una clara sobrecarga de trabajo que confirma las denuncias reiteradas por la propia institución en sus memorias anuales ante la falta de medios para asumir las competencias encomendadas, que ha comenzado a reducirse en 2023, con la ampliación de la dotación de personal y recursos económicos\*.

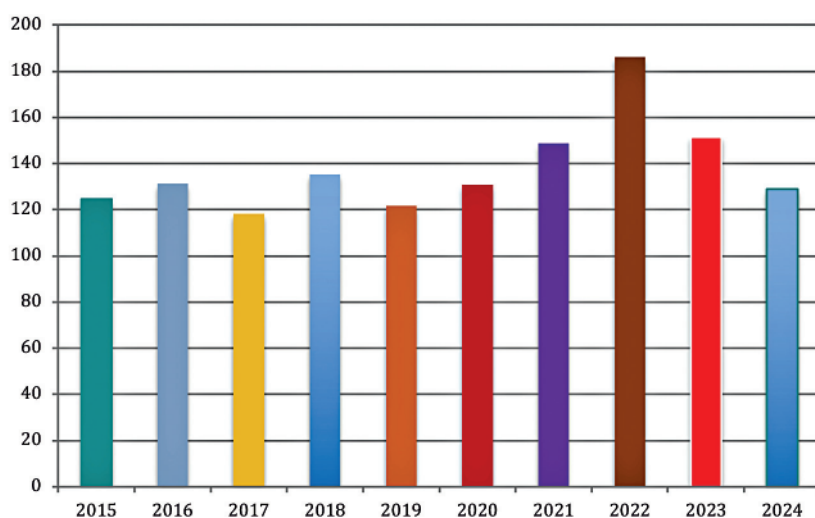
\* El dato, para entenderlo correctamente, ha de ser contextualizado: el procedimiento en vía de recurso ha de resolverse en el plazo de tres meses y, por tanto, la tasa de congestión en estos casos no es equiparable a los supuestos en los que no existe plazo máximo de resolución. Junto con ello, ha de tenerse presente que las reclamaciones presentadas en los últimos meses del año suelen resolverse en los primeros meses del año siguiente. Por esta doble razón resulta imprescindible tener presente igualmente el dato relativo al tiempo de resolución, que se ofrecerá más adelante.

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

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

Sin embargo, en 2023, bajó hasta el 151,43 % y, como era previsible, en 2024 ha vuelto a descender hasta situarse en el 128,82 %. Como se indicó en el Informe del año pasado, aunque aún se encuentra lejos del nivel óptimo, y es una tasa negativa, debe valorarse el esfuerzo del Consejo y la tendencia que apunta.

**Figura 39. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2024) [en porcentaje]**



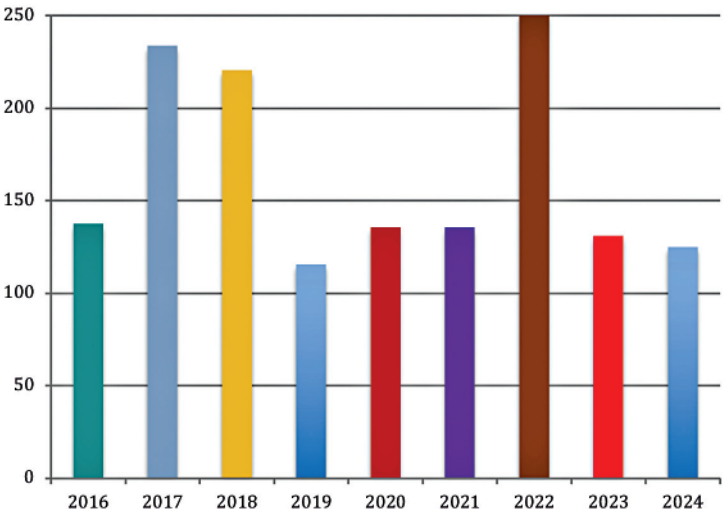
*Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

A nivel autonómico y local, también puede observarse una mejora, que contrasta con los datos negativos que venía ofreciendo la serie histórica: en 2016 supuso el

137,60 % y en 2017 llegó a alcanzar el 233,85 %, bajando ligeramente al 220,58 en 2018. El considerable aumento de las reclamaciones resueltas en 2019, a pesar del relevante crecimiento del número de las mismas en ese año, permitió reducir radicalmente la tasa al 115,82 %, un dato ciertamente positivo en general que igualaba el relativo a la Subdirección General de Reclamaciones, aunque continuaba siendo indicativo del riesgo de colapso del sistema por el esfuerzo sostenido con un constante aumento de la litigiosidad y un mantenimiento de los medios, que se demostraban insuficientes. Este riesgo consolidó en 2020, año en el que la tasa de congestión volvió a subir hasta el 135,77 %, y se mantuvo en 2021, con un porcentaje muy similar: 135,85 %. Sin embargo, el evidente descenso en el número de resoluciones hizo que se elevara en 2022 hasta el 250,84 %.

En 2023, en cambio, el claro descenso de las reclamaciones, junto con la adopción de un mayor número de resoluciones tramitadas por parte de la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales, permitió obtener una tasa de congestión más baja —131,28%—, que vuelve a bajar aún más en 2024 hasta llegar al 125,25 %, la segunda menor de toda la serie. Al igual que en el caso de reclamaciones estatales, aunque el decremento de la tasa de congestión debe valorarse positivamente, existe margen de mejora: el aumento de medios, junto con la disminución del número de entradas, debería llevar en los próximos dos años a eliminar la congestión.

**Figura 40. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a AA.TT.**  
Desglose por años desde su creación (2016-2024) [en porcentaje]



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

Tal y como se ha venido indicando en los informes de años anteriores, aunque internamente los dos órganos que tienen encomendada la tarea de tramitar reclamacio-

nes (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\*.

En definitiva, la bolsa de reclamaciones pendientes de resolución es considerable, contribuyendo a un aumento muy relevante del retraso en la respuesta a las reclamaciones recibidas —superior a los 3 meses, como se verá más adelante—, lo que hace que el esfuerzo por aumentar la capacidad de tramitación y resolución de reclamaciones pendientes no se vea reflejado en una disminución equivalente de la tasa de congestión. No debe perderse de vista, al mismo tiempo, que ni el ordenamiento jurídico ni la doctrina del Consejo son estáticos; los nuevos criterios que éste aprueba, la jurisprudencia de los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo en el sector de la transparencia (en ocasiones, novedosa y que implica cambios en la posición del órgano, como ha ocurrido con la posibilidad de presentar reclamación frente a resoluciones de acceso adoptadas en relación con materias que cuentan con regímenes especiales) y las reformas normativas en ámbitos materiales de actuación tienen su efecto sobre la función que ejerce, al aumentar la complejidad de la tarea de resolver reclamaciones.

En cualquier caso, ha de señalarse que la elevada tasa de congestión afecta claramente a la eficacia 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

---

\* En las diferentes Memorias anuales presentadas, el propio CTBG venía insistiendo en la insuficiencia de recursos para el cumplimiento eficaz de su función, tanto por falta de medios materiales y humanos, en general, como por carencia de perfiles concretos de empleados públicos en su plantilla. En concreto, la primera de las conclusiones de la Memoria de 2017 denunciaba la insuficiencia de la dotación de recursos humanos como “una de las principales debilidades del organismo” (pág. 140). A pesar de que durante 2018 se cubrieron las vacantes existentes (actualmente prestan servicios 22 personas), la RPT vigente no permitía que el Consejo “realice con plena efectividad y eficacia las funciones que tiene encomendadas”, lo que le obligaba a establecer prioridades y, en consecuencia, a dejar en un segundo plano importantes actividades; entre otras, algunas que resultan fundamentales para la función de control y, por tanto, para la garantía del derecho de acceso: el seguimiento del cumplimiento de las resoluciones por los organismos destinatarios o la aplicación de instrumentos de administración digital a la tramitación de resoluciones. Ello sin olvidar la relativa al control del cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa. En este sentido, en la Memoria de 2018 reiteró la falta de medios, manifestando que algunas de las actividades que deberían realizarse y de las herramientas que habrían de implementarse se encontraban paralizadas por esta causa e indicando, además, que la plantilla debería incrementarse en 33 efectivos más (esto es, en un 150 %) para poder cumplir todas las funciones que tiene encomendadas y las nuevas funciones asignadas por Leyes aprobadas tras la entrada en vigor de la LTBG. De lo contrario, en sus propias palabras, ello “puede conducir al colapso del Consejo” (pág. 135). En las Memorias de 2019, 2020 y 2021 la denuncia se mantenía y se reiteraba la petición de efectivos, que ha sido atendida en parte, tal y como reflejó la Memoria de 2022 y expresó igualmente la de 2023. En la Memoria de 2024, sin embargo, se destaca que la entidad ha aumentado efectivos (hasta alcanzar los 32, más el Presidente) y se ha completado el proceso de reestructuración orgánica, con lo que parece darse por cerrada esta reivindicación.

Se volverá en breve sobre esta cuestión. Todas las Memorias 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: 05/11/2025).

capacidad de resolución de las reclamaciones en plazo. A pesar de que la tasa de éxito de la reclamación sea buena, si la estimación excede el tiempo máximo para resolver, el derecho de acceso queda en entredicho, precisamente porque su satisfacción requiere de inmediatez. Esta sigue siendo una de las carencias del órgano.

## 2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo

### 2.1. *Tipo de información solicitada*

En continuidad con la metodología de los informes realizados en los años anteriores, con el fin de conocer más en detalle cómo está funcionando el sistema de transparencia 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 en otras normas del ordenamiento jurídico reconocido el acceso a la información pública que necesitan para el ejercicio de sus respectivas funciones (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, aunque en menor medida, 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 institucio-

nal, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. Junto con ello, se toma en consideración igualmente el tipo de unidad a la que se solicita información, con el fin de poder comprobar en poder de qué Ministerios se encuentra la información más demandada por los ciudadanos.

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

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

CATEGORIA RISP NIVEL	Nº SOLICITUDES CLASIFICADAS	PORCENTAJE
1. Ciencia y tecnología	4.194	4,67%
10. Hacienda	7.733	8,61%
11. Industria	334	0,37%
12. Legislación y justicia	5.014	5,59%
13. Medio ambiente	2.343	2,61%
14. Medio rural y pesca	948	1,06%
15. Salud	4.647	5,18%
16. Sector público	28.958	32,26%
17. Seguridad	10.367	11,55%
18. Sociedad y bienestar	6.677	7,44%
19. Transporte	5.697	6,35%
2. Comercio	327	0,36%
20. Turismo	269	0,30%
21. Urbanismo e infraestructuras	1.075	1,20%
22. Vivienda	537	0,60%
3. Cultura y ocio	1.713	1,91%
4. Demografía	1.353	1,51%
5. Deporte	637	0,71%
6. Economía	1.077	1,20%
7. Educación	3.034	3,38%
8. Empleo	1.804	2,01%
9. Energía	1.028	1,15%
<b>TOTALES</b>	<b>89.766</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Portal de Transparencia.

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, tras la remodelación ministerial, del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

El resultado general es el que se expone a continuación:

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

UNIDAD DE INFORMACIÓN DE TRANSPARENCIA	Nº SOLICITUDES	PORCENTAJE
Ministerio del Interior	12.421	13,59%
Ministerio de la Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes	9.242	10,11%
Ministerio de Hacienda	8.457	9,25%
Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible	7.696	8,42%
Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones	6.006	6,57%
Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública	5.619	6,15%
Ministerio de Sanidad	5.259	5,75%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	3.582	3,92%
Ministerio de Defensa	3.342	3,66%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	3.293	3,60%
Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática	2.975	3,25%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	2.921	3,20%
Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes	2.629	2,88%
Ministerio de Economía, Comercio y Empresa	2.612	2,86%
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades	2.370	2,59%
Ministerio de Cultura	2.207	2,41%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1.913	2,09%
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030	1.896	2,07%
Ministerio de Igualdad	1.731	1,89%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	1.501	1,64%
Ministerio de Industria y Turismo	1.265	1,38%
Casa Real	946	1,03%
Agencia de Protección de Datos	897	0,98%
Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana	430	0,47%
Ministerio de Juventud e Infancia	206	0,23%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>91.416</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Portal de Transparencia

En cuanto al tipo de información reclamada en vía de recurso, como fue indicado en informes de años anteriores, aunque el CTBG ha publicado información sobre todas sus resoluciones desde 2015, solo estableció descriptores del tipo concreto de información solicitada a partir de 2017, y lo hizo basándose en las categorías de información que ha de ser objeto de publicidad activa, si bien no con una equivalencia total. Junto con ello, a partir de su Memoria de Actividades de 2019 incorporó información agregada sobre la base de la aplicación del modelo de descriptores. Estos descriptores, tal y como se anunció en la Memoria de 2020, fueron revisados en la Memoria de 2021 “para posibilitar la realización de análisis y estudios rigurosos sobre los temas y materias que concitan el deseo de recibir información”. Ha de precisarse, además, que eran 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 objetivable que permitía conocer, en fase de reclamación, el tipo de información a la que se quiere acceder por parte del reclamante y observar la evolución en años sucesivos. Ello obligaba a realizar una labor de integración de la definición del asunto que ofrecía el Consejo en el listado conjunto de reclamaciones en alguno los tres tipos de información antes señalados, atendiendo a criterios concretos, pero no exentos de subjetividad. Por esta razón, una vez fijados por el Consejo los descriptores, se consideró más conveniente seguirlos, en la confianza de que ello permitiría establecer una comparativa más fiable. A pesar de su utilidad, no se incluyeron en la Memoria de 2023\*, más allá de una mera indicación sobre el tipo de información más solicitada en las reclamaciones. Al mismo tiempo, los descriptores que se muestran en la tabla Excel con todas las resoluciones adoptadas por el Consejo no se corresponden con los que el órgano ha empleado en sus memorias anuales de 2021 y 2022\*\*. En la Memoria de 2024 se ha incluido un listado de materias de las reclamaciones de ámbito estatal y territorial, pero renunciando a establecer —o, mejor dicho, mantener— los descriptores que había articulado el propio órgano, con lo cual resulta difícil conseguir una homogeneidad que permita una comparación mínimamente objetiva.

Por todo ello, se ha optado en esta edición del Informe CIJA por renunciar a este elemento comparativo y limitarse a reproducir la tabla publicada por el Consejo en la Memoria de 2024.

---

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

\*\* En 2023 se solicitó esta información a través del ejercicio del derecho de acceso. En respuesta a la misma, el Consejo remitió directamente al Excel general de resoluciones.

**Tabla 11. Materias de las reclamaciones de ámbito estatal (2024)**

Ámbito material	Nº de reclamaciones	Porcentaje
Procedimientos/expedientes/documentación administrativa	104	6,8 %
Contratos/obras públicas e infraestructuras	100	6,5 %
Otros	93	6,1 %
Altos cargos	91	5,9 %
Subvenciones y ayudas públicas/prestaciones públicas	84	5,5 %
Función pública/retribuciones	69	4,5 %
Función pública/otras	68	4,4 %
Función Pública/procesos selectivos	63	4,1 %
Publicidad institucional	52	3,4 %
Actas	48	3,1 %
Inspección/sancionador/denuncias	48	3,1 %
Informes y dictámenes	47	3,1 %
Seguridad pública/protección civil	47	3,1 %
Inmigración y asilo/nacionalidad	46	3,0 %
Seguridad nacional/defensa/Fuerzas Armadas	41	2,7 %
Política medioambiental	40	2,6 %
Sanidad/salud pública/medicamentos	40	2,6 %
Hacienda pública/tributos/catastro	38	2,5 %
Educación/universidades	37	2,4 %
Información económica/gastos	35	2,3 %
Información estadística/bases de datos	35	2,3 %
Función Pública/provisión de puestos/plantillas	34	2,2 %
Normativa/instrucciones y circulares	30	2,0 %
Transportes	25	1,6 %
Autorizaciones/licencias/concesiones	23	1,5 %
Relaciones internacionales/Servicio Exterior	23	1,5 %
Registros públicos/Archivos	18	1,2 %
Huella normativa	17	1,1 %
TICS/Internet/redes sociales	17	1,1 %
Audiovisual	14	0,9 %
Cultura/patrimonio histórico-artístico	14	0,9 %
Administración de justicia	13	0,8 %
Casa Real	11	0,7 %
Elecciones	11	0,7 %
Política penitenciaria	10	0,7 %
Acción política/Acción de gobierno	9	0,6 %
Información económica/presupuestos	7	0,5 %
Información Económica/otros	7	0,5 %
Patrimonio del Estado/Patrimonio de las Administraciones Públicas	7	0,5 %
Protección de datos	7	0,5 %
Inteligencia artificial/algoritmos	5	0,3 %
Violencia de género	2	0,1 %
<b>Total</b>	<b>1.530</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Memoria Anual del CTBG.

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

En la Memoria de 2023, al igual que ocurriera con el nivel AGE, tampoco apareció la correspondiente tabla de descriptores y en la relativa a 2024, en la misma línea que con las reclamaciones de ámbito estatal, se ha incorporado un elenco de principales materias que, no obstante, tampoco se corresponde con ellas —y que ni siquiera incluye el 100% de las reclamaciones—.

**Tabla 12. Materias de las reclamaciones de ámbito autonómico y local (2024)**

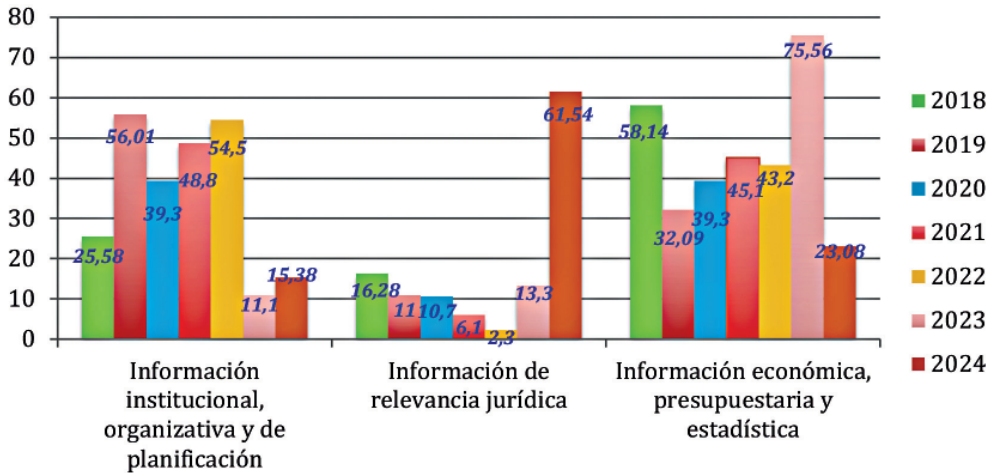
Ámbito material	Nº de reclamaciones	Porcentaje
Urbanismo	132	18,8 %
Información económica	106	15,1 %
Empleo público	94	13,4 %
Sanidad	67	9,6 %
Expedientes administrativos	61	8,7 %
Cotratación pública	52	7,4 %
Medioambiente	47	6,7 %
Información institucional	43	6,1 %
Protección animal	21	3,0 %
Educación	15	2,1 %
<b>Total</b>	<b>638</b>	<b>91,0 %</b>

*Fuente: Memoria Anual del CTBG.*

Más allá de que resultaría conveniente unificar los criterios de clasificación para obtener una panorámica más completa y volver a recuperar los descriptores en la Memoria anual, conviene destacar que, a nivel estatal, el mayor peso a efectos de reclamaciones lo tiene la información referida a empleo público, mientras que a nivel autonómico la materia más relevante cuantitativamente es urbanismo. Este dato, en sí mismo, refuerza la idea del carácter instrumental del ejercicio del derecho de acceso.

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 41. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos (2018-2024)**  
[en porcentaje]



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

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

A diferencia de lo ocurrido en los años 2017 y 2018, en los que la información más relevante cuyo acceso estaba en juego en vía contencioso-administrativa era la de tipo económico, presupuestario y estadístico, en 2019 se detectó un cambio de tendencia en favor de la información institucional, organizativa y de planificación, que se ha mantenido en la serie hasta 2023, en que volvió a ganar espacio la información económica, presupuestaria y estadística. En 2024, sin embargo, es la información de relevancia jurídica la que tiene más peso.

En cualquier caso, la conclusión es que no puede identificarse una constante que marque un patrón claro en cuanto al tipo de información que genera mayor litigiosidad en vía judicial.

## 2.2. Tipo de acto impugnado

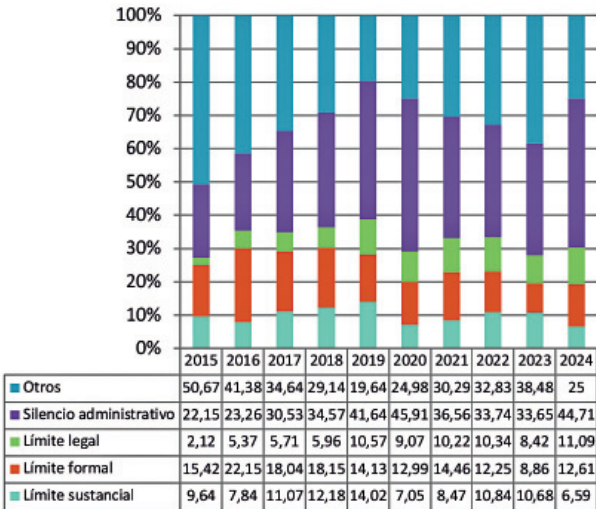
El análisis del tipo de acto impugnado en cuanto a su forma (expreso o presunto) y a su fondo (estimación, desestimación o inadmisión), así como de los motivos que conducen a los solicitantes de acceso a presentar reclamación ante el CTBG, permite tener una foto fija de cuáles son las causas que están 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 2015-2024 basado en los datos disponibles en los ficheros 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 42. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2024) [en porcentaje]**



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

**Nota metodológica:** Más allá de la clasificación propuesta (límites sustanciales, formales y legales), se sigue la forma de categorizar las reclamaciones por causa de impugnación del CTBG. Cuando ésta es “información parcial” (esto es, sólo se da una parte de toda la información solicitada) se computa en otros. En “límite legal” se incluyen tres tipos de casos: los casos de aplicación de la DA 1ª, los supuestos en los que lo solicitado no entra dentro del concepto de información de la LTBG y aquellos otros en los que el órgano que ha recibido la solicitud no posee la información planteada (aplicación del art. 19).

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

Tal y como puede observarse, existen ciertas oscilaciones entre los diferentes límites en función del año considerado, pero puede concluirse claramente que el silencio administrativo ha ido ganando peso progresivamente como causa de rechazo que motiva la impugnación, hasta convertirse en la primera de ellas. Aunque en 2021, 2022 y 2023 se redujo el porcentaje de reclamaciones presentadas frente a actos presuntos desestimatorios de la solicitud de acceso, continuaba siendo muy relevante, además de claramente mayoritario —triplica los porcentajes de los límites sustanciales, formales y legales—. En 2024, año en que ha existido un aumento más que significativo del número de solicitudes de acceso, también ha aumentado notablemente el porcentaje de reclamaciones que se presentan frente a resoluciones presuntas de desestimación hasta situarse muy cerca del máximo histórico que tuvo lugar en el año de la pandemia. En definitiva, este dato permite confirmar lo que se viene denunciando desde el inicio de la elaboración de este informe: el silencio administrativo es el principal obstáculo al ejercicio del derecho de acceso.

También está consolidada 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 30 de septiembre de 2025, sobre el total de 88.626 expedientes de acceso finalizados, 19.185 (el 21,65 %) fueron inadmitidas por diferentes motivos. Más en concreto, siempre sobre el total, el 64,61 % de las ellas se inadmitieron en aplicación de alguna de las causas de inadmisión del art. 18 y el 28,6 % en aplicación de los límites de la D.A. 1ª. El porcentaje de inadmisión ha aumentado un punto respecto del año anterior en el acumulado, lo cual no deja de ser indicativo. Ello se ha reflejado también en el aumento del porcentaje de reclamaciones que se presentan frente a inadmisiónes. Existe, por tanto, una correlación entre el aumento de las solicitudes de

acceso, el aumento de las reclamaciones y el aumento del porcentaje de inadmisión de reclamaciones sobre la base de la concurrencia de límites legales y formales.

Se continúa observando, no obstante, una clara variación en relación con el porcentaje de aplicación de los límites materiales, puesto que, de conformidad con los datos del Portal de Transparencia, la denegación del acceso por esta causa se produce en un 2,65 % de los casos. Partiendo de la premisa de que el interesado presentará reclamación cuando su derecho no sea reconocido, total o parcialmente, por el órgano competente —de lo contrario, no estaría justificado el recurso— y comparando el dato con la información que ofrece el CTBG en su portal institucional en cuanto a los motivos de las reclamaciones, puede verse que el número de desestimaciones por aplicación de un límite material es mayor. La explicación radica en que se computan como concesión los casos de acceso parcial. Efectivamente, en el 12,24 % de los casos que se consideran concesiones del acceso, una parte de la información solicitada no se ha facilitado al interesado por aplicación de alguno de los límites de los arts. 14 o 15 LTBG. En definitiva, el porcentaje de resoluciones totalmente estimatorias (concesión de todo lo solicitado) en el acumulado baja al 52,15 % sobre el total de expedientes finalizados.

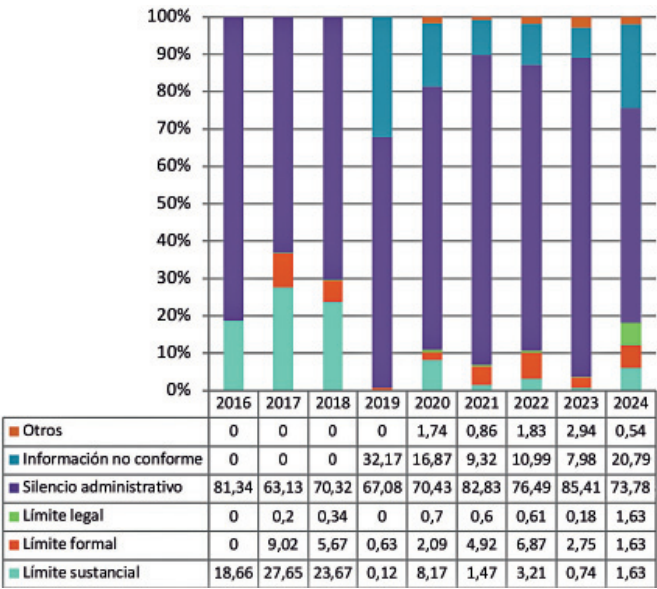
En cualquier caso, como ha sido indicado en años anteriores —y conviene seguir denunciando—, donde sí se puede comprobar la existencia de divergencias no derivadas de matices metodológicos sino de “maquillaje” de datos es respecto de los casos en los que se produce silencio administrativo. Efectivamente, desde el punto de vista técnico y normativo, la desestimación presunta por silencio tiene lugar cuando transcurre el plazo máximo de un mes (o, en su caso, la correspondiente ampliación) para tramitar y resolver la solicitud y no ha sido notificada al solicitante la resolución de la misma. De conformidad con los datos del Portal de Transparencia, a fecha de 30 de septiembre de 2025, sobre el total 91.416 solicitudes registradas, solo en relación con 1.606 se había producido silencio administrativo (el 1,76% de los casos). Este dato contrasta sorprendentemente con el ofrecido en el Informe CIJA 2024 (a fecha de 31 de julio de 2024), puesto que el número de expedientes finalizados en silencio que aparecía en ese momento en el Portal era de 2.343. Ya se llamó la atención sobre este extremo, porque duplicaba el porcentaje que venía siendo habitual en años anteriores (siempre inferior al 1,5 %). Se hipotizó que el aumento podía deberse a que en el último año analizado el porcentaje de casos de silencio administrativo había crecido exponencialmente, pero se observó que el número de reclamaciones presentadas por silencio en 2023 y 2024 no había variado significativamente, con lo cual se concluyó que había habido un cambio en la forma de computar este dato. Sin embargo, al contrastar esa información con los datos que aparecen en el Portal en este momento, puede presumirse que se debe a un error estadístico, que ha sido finalmente corregido.

Un sencillo análisis de las tablas Excel del CTBG relativas a la Subdirección General de Reclamaciones permite contextualizarlo. En 2024 se han presentado 472

reclamaciones por esa causa como motivo principal. En 2023, 389; en 2022 fueron 336; en 2021, 397; en 2020, 410; y, en 2019, 357. En la Memoria de Actividades correspondiente a 2021 se precisa que, sobre el total de reclamaciones tramitadas en el año, los supuestos de silencio suponen un 41,1 %. En la referida a 2022 el porcentaje que se ofrece asciende al 33,7 %. En la Memoria de 2023 se mantiene en un 33,8 %, y en la de 2024 aumenta hasta el 42%. Junto con ello, 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; dicho de otro modo, la inmensa mayoría de las resoluciones que terminan en inadmisión, desestimación total o parcial o silencio no son objeto de recurso. Sencillamente, los casos de desestimación presunta serían muchos más, aunque no deriven en la presentación de una reclamación ante el Consejo.

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

**Figura 43. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2024) [en porcentaje]**



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

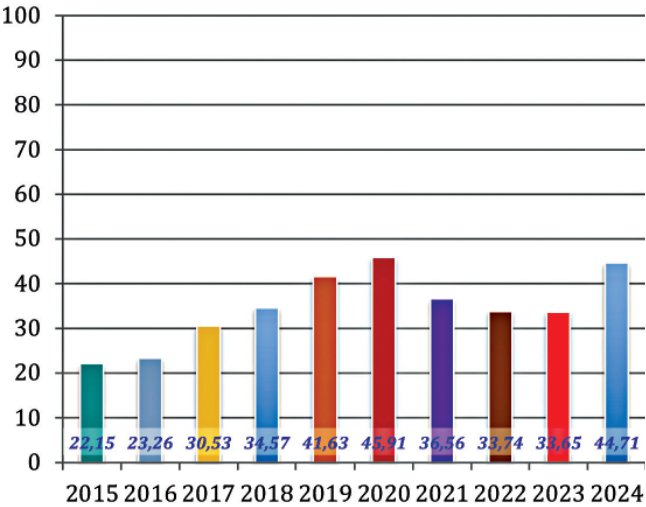
**Nota explicativa:** A partir del año 2019 se ha añadido al gráfico una causa no contemplada en los años anteriores: "Información no conforme". Así define la ORAT los supuestos en los que la causa de impugnación es que la información dada por la Administración no satisface al solicitante de acceso. 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 media de las reclamaciones frente a AA.TT. se presenten ante casos de silencio administrativo.

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.

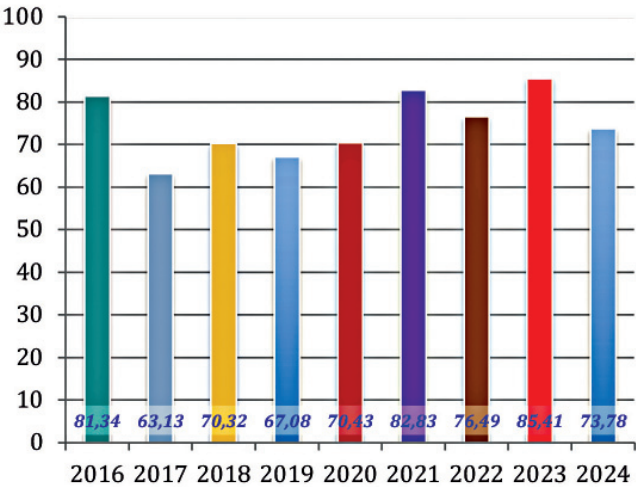
Las dos siguientes figuras permiten apreciarlo con mayor claridad.

**Figura 44. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2024) [en porcentaje]**



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

**Figura 45. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en el caso de Administraciones Territoriales (2016-2024) [en porcentaje]**



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

Los datos son concluyentes. Sin lugar a duda, como ha sido apuntado en informes anteriores, los órganos administrativos están utilizando el silencio como estrategia para ganar tiempo; no en vano, en un número muy relevante de supuestos no actúan hasta que el organismo les da traslado de la reclamación o les insta a conceder acceso a la información solicitada. Un simple hecho lo avala: en el año 2018, de las 261 de reclamaciones que tuvieron el silencio administrativo como motivo de impugnación, 134 fueron estimadas (en 60 de los casos el Consejo estimó la reclamación por motivos formales); en 2019, de las 386 reclamaciones presentadas por desestimación presunta, 202 fueron estimadas (83 por motivos formales, según el listado; 117 de conformidad con la Memoria anual). En 2020, de las 410 en las que la causa es el silencio, 205 han sido estimadas (67 de ellas por motivos formales, según el listado; 102 de conformidad con la Memoria anual). En 2021, de las 397 reclamaciones presentadas en casos de silencio, 231 fueron estimadas (110 por motivos formales). En 2022, de las 336 reclamadas por silencio, 238 fueron estimadas (110 por motivos formales). En 2023, de los 389 casos en que se recurrió por silencio, en 258 el Consejo dictó resolución estimatoria, total o parcialmente (en 153 ocasiones por motivos formales). Finalmente, en 2024, han sido 472 las reclamaciones presentadas frente a desestimaciones presuntas, de las cuales 305 han sido estimadas, total o parcialmente, por el Consejo (en 162 de ellos por motivos formales).

En términos porcentuales, en 2024, sobre el total de reclamaciones por silencio, el porcentaje de estimaciones formales ascendió al 34,32 %, (39,33 % en 2023; 32,74% en 2022, 27,7 % en 2021, 16,34 % en 2020, 21,64 % en 2019 y 22,98 % en 2018)\*.

En definitiva, con independencia de la discrepancia de datos oficiales en cuanto al concreto motivo, puede afirmarse que en torno al 50 % de las reclamaciones que se presentan por desestimación presunta son estimadas por el Consejo, si bien en los últimos años se observa una tendencia creciente. A su vez, alrededor de la mitad de las estimadas lo son por motivos formales, es decir, por entender que se ha superado el plazo para resolver sin dictar resolución expresa, aunque durante la tramitación de la reclamación el órgano administrativo en cuestión haya facilitado al reclamante la información.

Por ser más precisos, sobre el total de reclamaciones presentadas frente a la AGE desde 2014 hasta 2024, en un 29,33 % de los casos el motivo de impugnación alegado por el recurrente fue desestimación presunta de su solicitud; pues bien, de esos casos, el 59,33 % ha terminado en resolución estimatoria, total o parcialmente y, a su vez, de estas estimaciones, un 47,35 % lo ha sido por motivos formales. Este dato es suficientemente expresivo por sí mismo.

---

\* Los datos oficiales que constan en las Memorias del Consejo no siempre se corresponden con los datos obtenidos en nuestro Informe sobre la base del listado completo de resoluciones disponible en la web. Para obtener los porcentajes se han empleado los que se derivan del fichero Excel.

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.

De no actuar sobre esta carencia, este “límite” al derecho de acceso —no contemplado como tal en la LTBG, pero efectivamente aplicado en la práctica— dañará gravemente la eficacia del sistema.

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 interpuestas frente a desestimaciones presuntas por silencio administrativo”. En la relativa a 2022 —si bien únicamente en relación con las Administraciones Territoriales— se habla de “grave lastre” y se afirma que “debe insistirse en que esta situación debería corregirse, al menos, tanto a través de la potenciación de fórmulas de colaboración y cooperación de las Diputaciones provinciales y otras entidades intermedias titulares de competencias de cooperación con los municipios de su respectivo ámbito territorial, como de la toma de conciencia efectiva de responsables políticos y empleados públicos del valor intrínseco de la transparencia para el robustecimiento democrático de las instituciones”. En la Memoria anual de 2023 volvió, sin embargo, a ocupar espacio propio esta cuestión al señalar el Consejo, en referencia a la AGE, que “el primer dato a destacar es el elevadísimo número de ellas (reclamaciones) que se presentan frente a solicitudes de acceso a la información pública que se han considerado desestimadas por aplicación de la regla del silencio administrativo, es decir, sin que el organismo o la entidad reclamada hayan dictado resolución expresa en el plazo legalmente establecido”. En la Memoria de 2024 se reitera —usando el mismo superlativo— la afirmación, tanto a nivel estatal como territorial.

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

### 3. Administración responsable

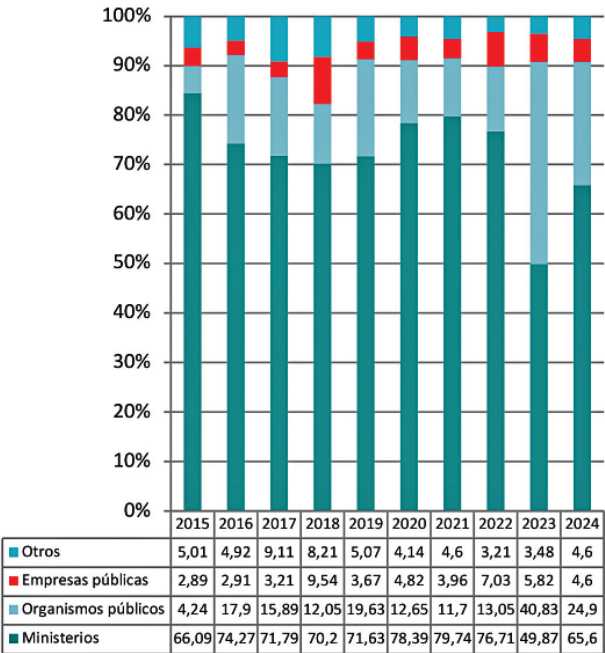
A fin de complementar el análisis acerca de dónde se encuentran los obstáculos reales al correcto funcionamiento del sistema de transparencia, junto con los datos relativos a qué tipo de información, quién solicita la misma con más frecuencia y los motivos de impugnación de las resoluciones de solicitudes de acceso, resulta necesario centrar la atención en el dato referente al órgano administrativo frente al que se presenta solicitud de acceso —y, por tanto, cuya actuación es objeto de impugnación—, pues permite valorar los niveles de litigiosidad y, por decirlo de un modo más expresivo, resistencia frente a la transparencia.

Como ha sido señalado en ocasiones anteriores, puede presumirse que muchas de las decisiones de la Administración 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 tiene encomendada, pues la Ley ha querido confiar en los órganos administrativos que poseen la información o, en su caso, en aquéllos que la han elaborado o generado, la misión de tutelar esos otros derechos e intereses. No obstante, una lectura de las resoluciones del CTBG, así como de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, pone de manifiesto, en no pocos casos, la existencia de una clara voluntad de ocultar la información requerida. Sólo así puede interpretarse el incremento de los supuestos de invocación de las causas de inadmisión y el recurso reiterado y creciente al silencio administrativo como técnica de resolución, de un lado, y, de otro, la litigiosidad en vía contencioso-administrativa frente a las decisiones del CTBG, sobre todo si se toma en consideración que en más del 50 % de los casos el órgano judicial confirma el criterio del órgano de control, como se verá más adelante. En este sentido, conviene recordar que el propio Consejo, en algunas de sus Memorias de Actividades, ha analizado estos datos y ha destacado que podríamos estar ante una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales al mismo.

En esta sección se ofrecen los datos relativos al tipo de entidad afectada (ministerio, entidad con personalidad jurídica propia, empresa pública y otros, entre los que se encuentran sujetos de lo más variado, tanto entes privados como órganos constitucionales del Estado). Los resultados apuntan la idea —por otra parte, previsible, al ser quienes manejan más volumen de información— 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 46. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por año. AGE (2015-2024) [en porcentaje]**



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

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

**Nota aclaratoria:** En 2024 se ha tomado como referencia la tabla de reclamaciones según el tipo de órgano o institución reclamado que publica en su Memoria anual el CTBG

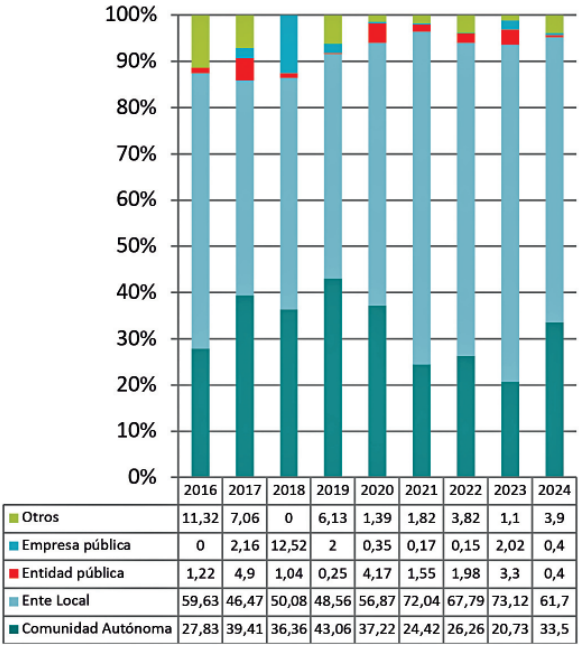
Como puede apreciarse, los Ministerios continúan siendo los órganos frente a los cuales se interponen mayor número de reclamaciones\*; no obstante, en 2023 se puede observar un claro aumento del número de casos en los que la entidad reclamada es un organismo público que, aunque disminuye en 2024, sigue siendo más alto que en años anteriores. De conformidad con los datos de las Memorias del CTBG correspondientes a los últimos cinco años, el Ministerio del Interior es el que cuenta con más impugnaciones en vía administrativa (en el último año considerado representa un 13,3 % del total; en 2023 un 18,5 %; en 2022 un 20,3 %; en 2021 fue un 13,3 %), seguido por el Ministerio de Hacienda (un 6,5 % del total).

\* 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, según la Memoria del 2019 las reclamaciones referidas a Ministerios supusieron un 66 %, en 2020, un 74,66, en 2021 un 73,9 %, en 2022 un 71,2 % y en 2023 un 65,7 %. En cualquier caso, las tendencias apuntadas son las mismas. Con el fin de evitar discrepancias derivadas de la subjetividad en la categorización, a partir de 2024 se seguirá en este Informe la clasificación del Consejo en su Memoria anual.

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 cinco años— en los que la Administración recurrida es una entidad local. No en vano, en la Memoria de Actividades correspondiente a 2021, el propio Consejo destacó esta cuestión, manifestando que “las causas de esta diferencia tan significativa se hallan en el gran número de entidades de pequeño tamaño que aparecen como reclamadas en el ámbito local (...), estas entidades cuentan con escasos recursos para gestionar adecuadamente las SAIP y dictar en plazo las oportunas resoluciones, lo que representa un grave lastre para el despliegue de la transparencia y el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información (...). Esta situación debería corregirse, al menos, a través de la potenciación de las fórmulas de colaboración y cooperación de las Diputaciones provinciales y otras entidades intermedias titulares de competencias de cooperación con los municipios de su respectivo ámbito territorial”, fórmula que, como fue anticipado, ha reiterado en sus Memorias de 2022, 2023 y 2024.

Los datos al respecto son los siguientes:

**Figura 47. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por año. AA.TT. (2016-2024) [en porcentaje]**



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

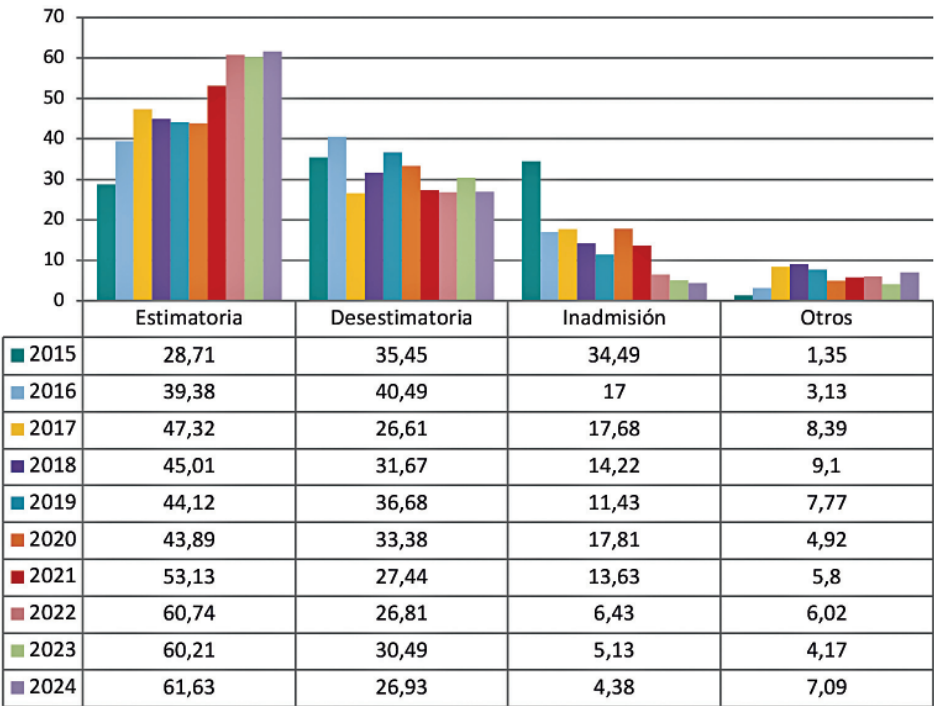
**Nota aclaratoria:** En 2024 se ha tomado como referencia la tabla de reclamaciones según el tipo de órgano o institución reclamado que publica en su Memoria anual el CTBG

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 48. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE desglosado por años desde su creación (2015-2024) [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.

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

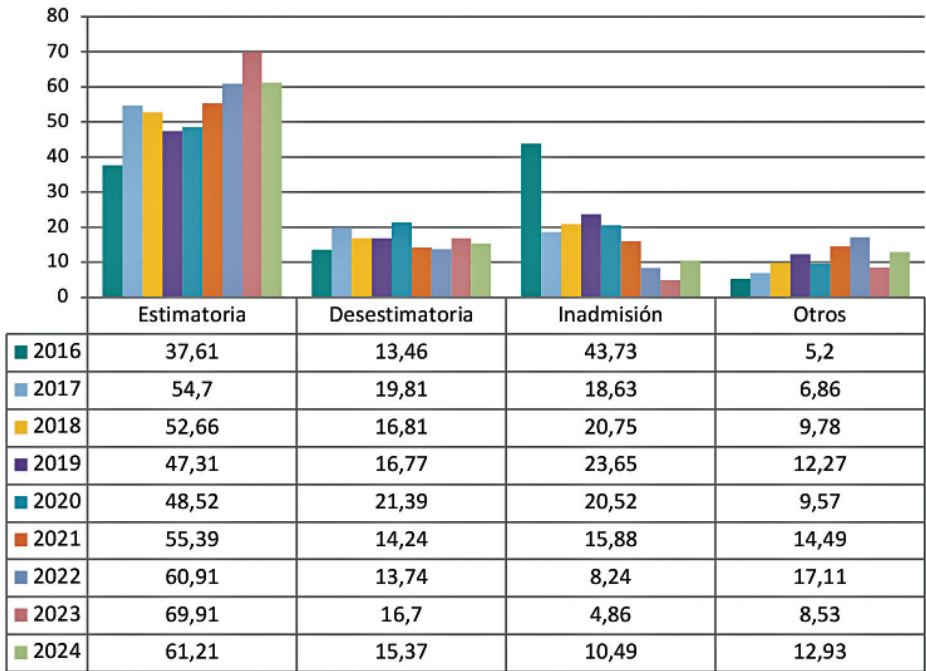
En el gráfico puede apreciarse una clara tendencia hacia el aumento de la estimación de solicitudes (total o parcialmente) a medida que el órgano ha ido consolidando su actuación, probablemente por la mayor seguridad jurídica que genera la existencia de criterios interpretativos y pautas de actuación, que queda patente en la inversión de la inercia: pasa a ser mayor el número de solicitudes estimadas que el de solicitudes desestimadas. 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, mientras que, en los cuatro últimos años —coincidente con el nuevo mandato del actual presidente— se ha alcanzado el máximo porcentaje de estimaciones de la serie, superando el 50 %, que se aprecia claramente en 2022 y 2023. Incluso en 2024, último año considerado, se llega al máximo histórico.

Destaca igualmente, como consecuencia del cambio de criterio del Consejo derivado de la jurisprudencia del TS, la disminución a la mitad de los casos de inadmisión. Efectivamente, en los informes anteriores se venía destacando como negativo el dato relativo a la inadmisión de reclamaciones por parte del CTBG. Aunque, como ha sido explicado, las causas son variadas (extemporaneidad, solicitudes cuyo objeto no encaja en el concepto de información pública establecido en la LTBG, inexistencia de objeto...), alrededor de una cuarta parte de las mismas se debían a la existencia de régimen jurídico específico de acceso a la información pública, lo que no tenía fundamento legal alguno. Es evidente que ello está suponiendo y supondrá en el futuro una mayor carga de trabajo para el Consejo, con efectos sobre las tasas de resolución y de congestión, pero no menos cierto es que la actual interpretación es la que debió realizarse desde los inicios del funcionamiento del órgano, por ser la que resultaba conforme a la norma. Por tanto, debe valorarse positivamente que la tasa de inadmisión sea la más baja de la serie en 2024.

De hecho, en relación con esta cuestión, también resulta significativo que, de las 996 reclamaciones presentadas en el año 2022, 36 de ellas lo fueron por aplicación de la D.A. 1ª LTBG; pues bien, 28 —es decir, el 77,78 %— fueron estimadas, total o parcialmente, por motivos de forma o de fondo, 3 desestimadas y tan solo una inadmitida. En 2021, en cambio, de las 36 reclamaciones presentadas frente a resoluciones de inadmisión por aplicación de esta causa, 10 fueron estimadas, 4 desestimadas y 20 inadmitidas. En 2023 se ha invocado la D.A. 1ª por parte de los órganos administrativos competentes para resolver la respectiva solicitud de acceso en 35 ocasiones; de ellas el Consejo ha adoptado resolución estimatoria de la reclamación en 22 asuntos y en 11 ha sido desestimatoria. Por último, en 2024, la citada disposición ha sido invocada en 64 casos, de los cuales 38 fueron estimados y 30 desestimados. Ello es suficientemente indicativo de cómo se va reajustando la invocación de esta causa y, sobre todo, de la importancia del control de legalidad que ejerce el Consejo en ámbitos sectoriales que cuentan con régimen específico de acceso.

Respecto de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, puede apreciarse una evolución similar: a medida que entró en funcionamiento la ORAT, fue incrementándose el porcentaje de resoluciones estimatorias en detrimento del relativo a resoluciones desestimatorias, si bien desde el principio el primero de ellos resultó claramente superior; al mismo tiempo, los casos de inadmisión son también considerables. En el año 2019 se mostró una disminución del número de estimaciones frente a un aumento del número de inadmisiones, que se estabilizó en 2020. Sin embargo, en 2021 volvió a aumentar el porcentaje, que fue superado por el dato de 2022 —60,91 %— y volvió a serlo en 2023, el más alto de la serie, hasta alcanzar el 69,91 %. En 2024, el año en el que el número de resoluciones ha sido menor, disminuye el porcentaje de estimaciones, aunque se mantiene el de desestimaciones.

**Figura 49. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales desglosado por años desde su creación (2016-2024) [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.

**Nota explicativa:** en el año 2024, el porcentaje se ha calculado sobre el número de resoluciones que aparecen en el Excel que publica el Consejo (696, frente a las 711 señaladas en la Memoria y en la página web).

Al igual que en el caso anterior, también resultaba llamativo el dato referido a inadmisiones y se aprecia con claridad el descenso del porcentaje de reclamaciones inadmitidas en 2022 y 2023, hasta alcanzar en este último año el nivel más bajo de la serie —equiparándose así al nivel de las reclamaciones AGE—, lo cual debe ser valo-

rado positivamente\*. No obstante, llama la atención que en el año 2024 haya aumentado hasta superar el 10% de las reclamaciones resueltas —que, en cualquier caso, no se debe a la aplicación de la D.A 1ª—

#### 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, calculando el porcentaje de asuntos en los que la reclamación se estima en cuanto al fondo\*\*. Ello, en sí mismo, constituye un aliciente para reclamar, cuando el dato es positivo, como es el caso. A tal fin, se siguen las categorías manejadas por el órgano.

De conformidad con los datos que aparecen en su web, desde su entrada en funcionamiento hasta el 31 de diciembre de 2024, se han presentado un total de 15.494 reclamaciones, de las cuales se han resuelto 14.872, es decir, el 95,99 %.

Estos datos globales permiten observar ya la mejora en la tasa de resolución, (que a fecha de 31 de diciembre de 2023 era del 93,49 % y en 2022 del 88,24 %) y la reducción en los casos de inadmisión: en el total acumulado, suponen un 14,4 % (2.136 reclamaciones), mientras que en 2023 era del 15,8% y en 2022 ascendía al 20,4 %.

En cuanto al fondo, siempre sobre el total acumulado, se han estimado, total o parcialmente, 7.880, lo que supone el 67,4 % (en 2023 era del 66,4% y en 2022 del 62,99 %); y se han desestimado 3.649 (el 31,2%). El resto han sido archivadas (7 %) o suspendidas (1,4 % de las admitidas).

\* 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.

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

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

**Tabla 13. Resultado de la tramitación de las reclamaciones recibidas por el CTBG (2015-2024) [en número]**

RECLAMACIONES GLOBALES	
Recibidas	15.494
Resueltas	14.872 (95,99%)
Inadmitidas	2.136 (14,4 %)
Admitidas	11.693 (78,6 %)
Archivadas	1.043 (7 %)

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

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

**Tabla 14. Sentido de la resolución (2015-2024) [en número y en porcentaje]**

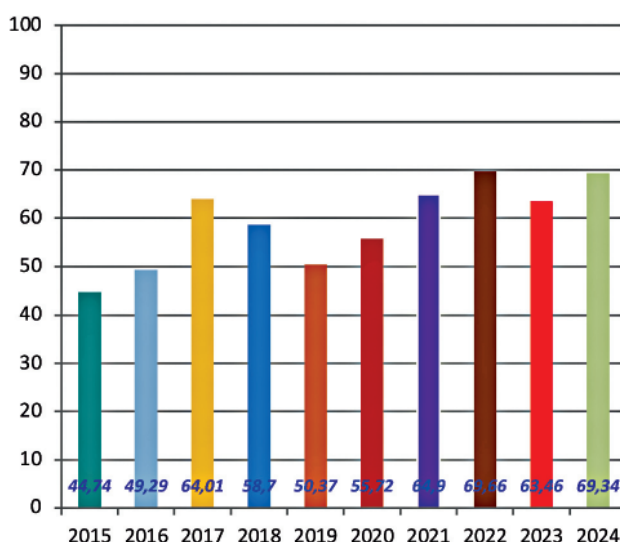
SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
Estimadas	7.880	67,4 %
Desestimadas	3.659	31,2 %

*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.

Tomando como referencia estos datos, la tasa de éxito global —AGE y AA.TT.— en el acumulado, hasta el 31 de diciembre de 2024, asciende al 67,39 %, claramente superior a la tasa de 2023, que fue del 61,16%, y al 63,12 % de 2022.

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

**Figura 50. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE desglosada por años desde su creación (2015-2024) [en porcentaje]**

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

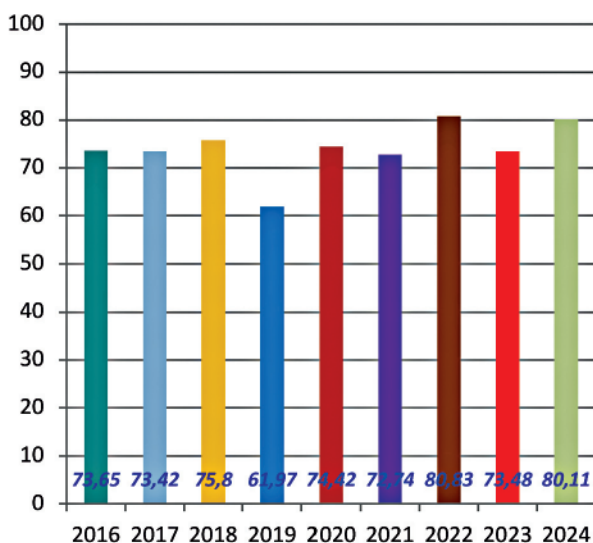
Como puede apreciarse, la tasa de éxito comenzó a aumentar a medida que se fue asentando el papel del CTBG en el sistema y se fueron consolidando sus criterios interpretativos y pautas de actuación, a pesar del incremento de reclamaciones, lo cual ha ido operando como incentivo para la impugnación de 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 deberse 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 consolidó la tendencia, si bien en 2023 se redujo ligeramente. En 2024, el último año considerado, aumenta hasta acercarse al máximo histórico de la serie. Teniendo en cuenta que ha sido el año con mayor número de reclamaciones recibidas y de resoluciones adoptadas, el dato es muy positivo.

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 fue muy similar, pero en 2022 se aprecia un claro aumento hasta superar el 80 %, máximo histórico de la serie. No obstante, al igual que en el caso de reclamaciones AGE, en 2023 bajó en más de 7 puntos, hasta situarse en el 73,48 %. En 2024, en cam-

bio, sube nuevamente de forma considerable, hasta alcanzar el 80,11%, muy cerca también del máximo histórico.

Desglosada por años, los resultados son los siguientes:

**Figura 51. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AA.TT. desglosada por años desde su creación (2016-2024) [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 2023, de las 931 reclamaciones frente a actos presuntos desestimatorios, fueron estimadas 679 —72,93 %— y desestimadas 133 —14,28 %—. Finalmente, en 2024, de las 510 reclamaciones que presentan el silencio como motivo de impugnación, 325 han sido estimadas —63,73 %— y 53 desesti-

madras —10,39 %—. En definitiva, se confirma que la tasa de éxito guarda relación directa con el elevado número de casos en los que se recurre una resolución presunta desestimatoria.

Por otro lado, en línea con el objetivo de hallar posibles explicaciones a la evolución de los datos, en el Informe CIJA 2024 se apuntaba la necesidad de valorar en los años sucesivos si la disminución de la tasa detectada en ese momento guardaba algún tipo de correlación con el aumento de la tasa de resolución. El dato de 2024 rompe esa correlación, eliminando la aparente relación de causalidad entre mayor número de resoluciones y disminución de la tasa de éxito.

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 últimos cuatro años de resolución extemporánea de reclamaciones. Sobre esta doble cuestión se volverá en breve. Al mismo tiempo, los buenos datos mencionados evidencian la necesidad de reforzar aún más los medios del órgano de control para potenciar el papel del Consejo si se desea garantizar eficazmente el derecho de acceso.

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

## 5. Duración del procedimiento en vía de recurso

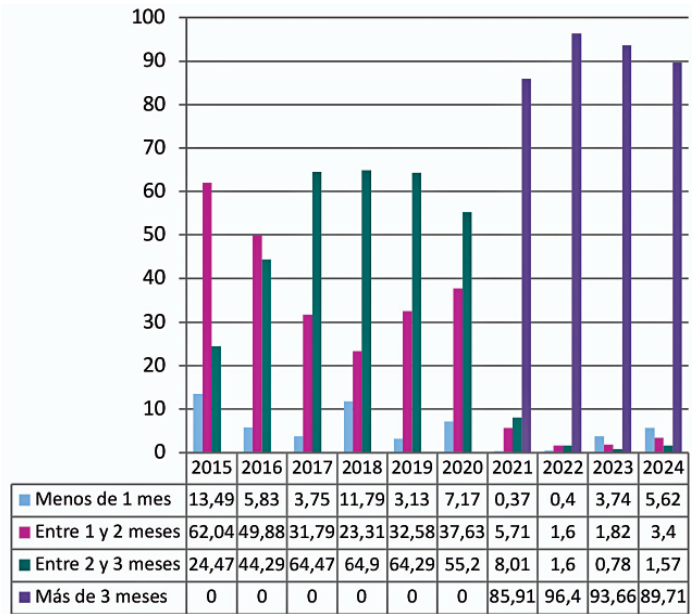
Sin duda alguna, una de las ventajas de la introducción de un sistema de control independiente previo al ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa radica, junto a la gratuidad del mismo, en la agilidad de su aplicación. Como se viene reiterando en años anteriores, así debe ser particularmente 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 por lo que la LTBG prevé un plazo de resolución y notificación de las solicitudes de acceso de un mes (ampliable por otro mes con carácter excepcional y ante la concurrencia de supuestos específicos) y un plazo máximo de tres meses para tramitar, resolver y notificar las resoluciones de las reclamaciones que sean presentadas ante el CTBG.

En el caso de reclamaciones ante la AGE, en sus primeros años de funcionamiento el CTBG cumplió con carácter general con el plazo para resolver, siendo excepcionales los supuestos en los que excedía el mismo (a fecha de 31 de diciembre de 2019, un total de 70 sobre 3.017 resoluciones, esto es, un 2,32 %)\*, si bien se fue consolidando paulatinamente la tendencia a apurar los tres meses que le concede la LTBG a medida que fue aumentando la carga de trabajo. Sin embargo, a partir de 2020 ha cambiado radicalmente esta situación, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

---

\* En la mayor parte de los supuestos el retraso fue de apenas días. Tan sólo en 7 casos se superaron los 120 días, todos ellos en el primer año de funcionamiento del organismo. Junto con ello, ha de tenerse presente que, de los 70 casos en los que se produjo silencio administrativo en vía de recurso hasta esa fecha, en 28 de ellos la reclamación se presentaba frente a una desestimación presunta, con lo que se habría dado doble silencio. Los datos relativos al número de casos en los que el Consejo no resuelve en plazo han sido obtenidos en respuesta a diversas solicitudes de acceso formuladas al propio organismo.

**Figura 52. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2024) [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.

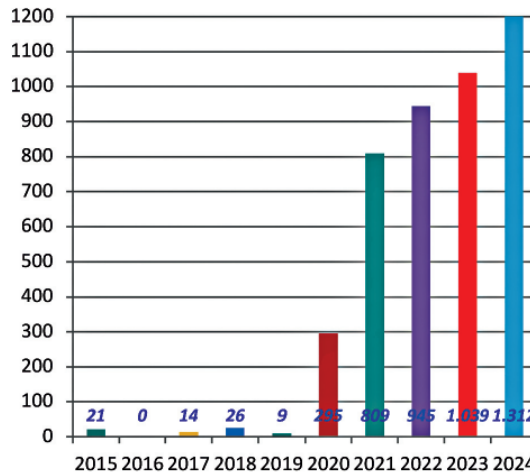
Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones.

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 resultó aún peor. Más del 85 % de las reclamaciones fueron resueltas en un plazo superior a 3 meses. En 2022, la tendencia no solo no mejoró, sino que se agravó considerablemente, hasta superar el 95 %. En 2023, más del 93 % de las reclamaciones no fueron resueltas en plazo. En 2024 se puede apreciar un mayor decremento del número de reclamaciones que se emiten fuera del plazo máximo para resolver frente al año anterior, pero la tasa sigue siendo muy elevada y, por tanto, negativa.

Tres son las posibles explicaciones, todas ellas relacionadas entre sí: en primer lugar, como ha venido detectándose en informes anteriores, el claro incremento de la

carga de trabajo del Consejo, no compensado con un aumento proporcional de sus medios humanos y materiales; en segundo lugar, la situación derivada de la pandemia, que afectó al ritmo normal de los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas y ha supuesto la generación de una importante bolsa de resoluciones pendientes de resolver; finalmente, la necesidad de adaptarse a los cambios organizativos sobrevenidos en este último periodo, tanto en los puestos directivos como en los puestos de gestión. Estas situaciones han conducido a la existencia de un elevado número de reclamaciones pendientes de resolver, que se suman a las de nueva entrada, generando un número de casos acumulados ciertamente relevante. Superada la pandemia, consolidados los cambios y aumentada la plantilla del Consejo resulta esperable una clara mejora en relación con este extremo en los próximos años; sin embargo, los datos apuntan a que esa reducción será más lenta de lo inicialmente esperable.

**Figura 53. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2024) [en número]**

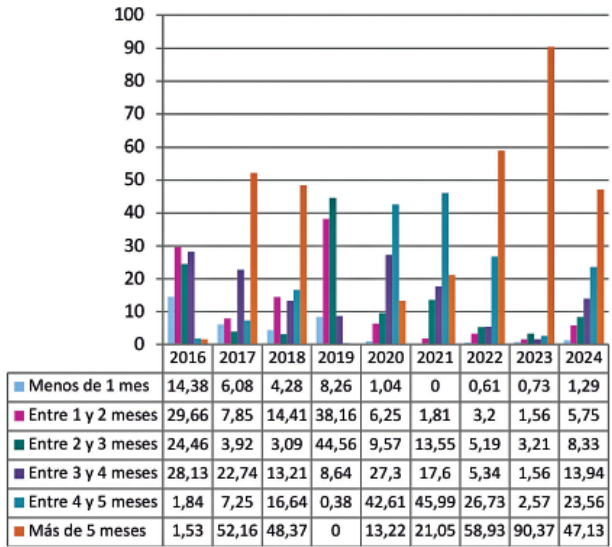


*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en respuesta a varias solicitudes de acceso.*

El dato sigue siendo alarmante: en el año 2023, más del 76,08 % de las reclamaciones se resolvieron en un plazo superior a 5 meses. La media de duración de los expedientes en vía de recurso fue de 204 días. En 2024, último año analizado, se puede observar que no ha descendido considerablemente el porcentaje de supuestos en los que la reclamación se resuelve fuera de plazo (3 meses), que supera el 85% de los casos, aunque sí se aprecia una disminución del porcentaje de resolución por encima de los 5 meses, que baja al 31,98 %. Junto con ello, el tiempo medio de tramitación, tomando en consideración todas las reclamaciones resueltas, desciende de forma apreciable hasta situarse en 135,11 días. Aunque, como se ha señalado, sigue siendo una de las importantes debilidades del Consejo, este último dato, traslación de la mejora en la tasa de resolución y la tasa de congestión, apunta una tendencia positiva, si bien será necesario más tiempo del inicialmente esperado para que el órgano pueda mejorar en este aspecto.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales tramitadas por la ORAT, los datos son negativos desde su puesta en funcionamiento (si bien en el año 2019 se pudo observar una evidente mejora en los mismos): existe un claro incumplimiento de la obligación de resolver en no pocos supuestos y, con ello, una dilación indebida en la resolución de la reclamación. Como puede apreciarse en la siguiente figura, en los años 2017 y 2018, prácticamente en torno a la mitad de las reclamaciones presentadas se resolvieron en un plazo superior a los 5 meses\*. En 2019 la tendencia se invirtió radicalmente, en línea con el importante aumento de la tasa de resolución y la mejora de la tasa de congestión. Sin embargo, en 2020 y, sobre todo, en 2021 y 2022, volvió a empeorar de forma considerable. Mención específica merece el dato correspondiente a 2023: más del 90% de las resoluciones se dictaron en un plazo superior a 5 meses. Aunque el porcentaje baja en 2024, se aproxima al 50 %, con lo que es ciertamente negativo.

Figura 54. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2016-2024) [en porcentaje]



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

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

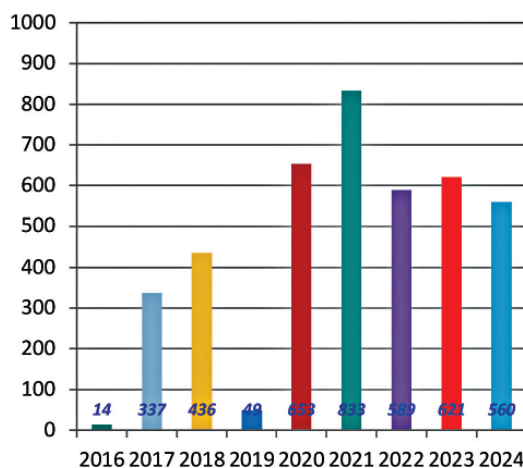
**Nota explicativa:** Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones.

En el año 2023 aparecen sin fecha de entrada un total de 53 reclamaciones; todas ellas han sido resueltas en diciembre de 2023. Se han incluido entre las resueltas en un plazo superior a 5 meses. En el año 2024 se adoptaron, según la memoria del Consejo, 711 reclamaciones, pero en el Excel aparecen únicamente 696. Son las que se han tenido en cuenta en esta figura.

\* En el año 2019, tan solo en dos casos el tiempo de resolución superó los 120 días. No se dispone del dato específico respecto de años anteriores. De los 823 supuestos en los que no se ha resuelto la reclamación en plazo en el periodo 2016-2019, en 562 la misma se había presentado frente a una desestimación presunta de la solicitud de acceso a información pública.

En relación con la perspectiva específica del silencio administrativo, desde su entrada en funcionamiento hasta diciembre de 2019, la ORAT no resolvió la reclamación en plazo en un total de 836 supuestos; teniendo en cuenta que, a fecha de 31 de diciembre de 2019, había dictado 1.744 resoluciones, el porcentaje global es ciertamente relevante: el 49,94 %. Analizado únicamente el dato relativo a 2019, se aprecia mejor la importante reducción del número de supuestos en los que se produce silencio en vía de recurso. Efectivamente, del total de 866 resoluciones dictadas en ese año, se dio únicamente en 49 (un 5,66 %). En el año 2020, en cambio, el número de casos en el que se resolvió en un tiempo superior a 3 meses volvió a subir, hasta alcanzar los 653. Sobre el total de reclamaciones presentadas en el año (755), supone nada menos que un 86,49 % de los procedimientos de reclamación. En 2021 continuó la tendencia al alza, hasta llegar al 84,64 % de las reclamaciones presentadas en el año. Una tendencia que se agravó en 2022: prácticamente el 60 % de las resoluciones se emitieron en un plazo superior a 5 meses. Como ha sido indicado, en 2023, lejos de mejorar, empeoró la ratio, superando el 90 % de supuestos que se resuelven en más de 5 meses. Al igual que en el caso anterior, la disminución considerable del número de reclamaciones de ámbito autonómico y local y el reforzamiento de la plantilla de la ORAT llevaban a presumir una mejora de este dato, ante la situación crítica desde la perspectiva de la eficacia. Es lo que ha ocurrido en 2024, último año analizado, en el que se reduce claramente el porcentaje de reclamaciones resueltas a partir del quinto mes. Aun así, se ha de tener presente que el 84,63% de las reclamaciones se han resuelto con posterioridad al plazo máximo de 3 meses que contempla la LTBG, con lo que el dato no es positivo. Como en el caso de reclamaciones frente a la AGE —y a pesar de que se ha reducido el número de reclamaciones presentadas frente a AA.TT—, los datos apuntan a un claro problema respecto de la efectividad del sistema de control desde la perspectiva temporal.

**Figura 55. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AA.TT.).**  
Desglose por años desde su creación (2015-2024) [en número]



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

Desde la perspectiva de la duración de los procedimientos en vía de recurso en relación con las reclamaciones de ámbito autonómico y local, el tiempo medio de tramitación en 2024 ha sido de 139,58 días. Se observa, pues, una cierta mejora, al igual que en el caso anterior. No obstante, no puede olvidarse que, en el caso de las resoluciones frente a Comunidades Autónomas y Entes Locales la inmensa mayoría de las reclamaciones se presentan frente a casos de silencio administrativo.

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

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

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

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

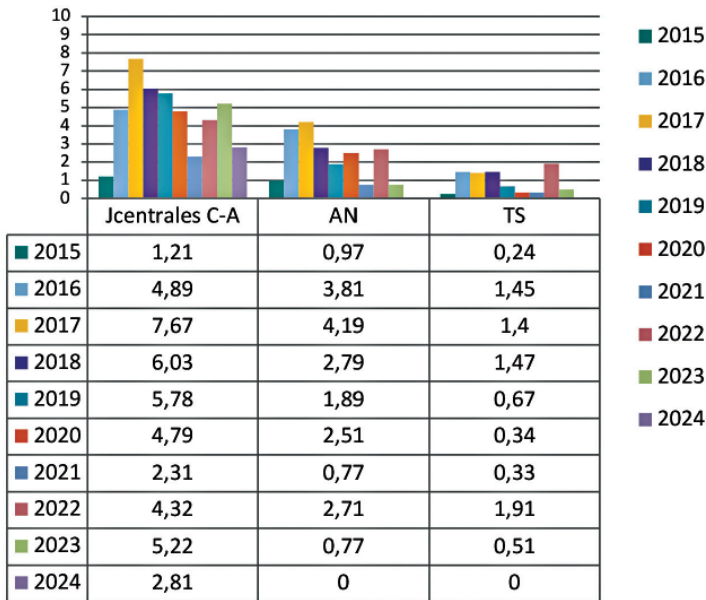
La combatividad o resistencia por parte de la Administración Pública a dar información que está en su poder es patente. Más allá del legítimo derecho a defender posicionamientos jurídicos ante los Jueces y Tribunales cuando se discrepa del contenido de las resoluciones de un órgano independiente de control,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

Desde la puesta en funcionamiento del Consejo hasta el año 2023, los recursos contencioso-administrativos presentados han venido siendo resueltos en primera ins-

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

En cualquier caso, como puede apreciarse en la siguiente figura, en la que se presenta el porcentaje de recursos judiciales en función de la instancia respecto del total de reclamaciones resueltas por el CTBG, la cantidad de impugnaciones en vía judicial continúa siendo considerable cualitativamente, 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 no incrementa la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa por esa misma falta de proporcionalidad. Además, resulta muy significativo que el considerable aumento del número de reclamaciones y resoluciones en 2024 no ha derivado en un incremento de los recursos (no ya proporcional, sino sencillamente numérico), lo cual puede deberse al impacto de la modificación de la LJCA al ser ya la AN quien conoce de los recursos contencioso-administrativos en primera instancia.

**Figura 56. 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 (2015-2024)** [en porcentaje sobre el número de reclamaciones resueltas y el total de recursos judiciales presentados]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales, en la web del CTBG y en respuesta a varias solicitudes 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 recursos presentados por años. Los datos están actualizados a septiembre de 2025. La corrección en cuanto al número de resoluciones emitidas por años producida tras la modificación de la página web ha implicado recalcular los porcentajes, de ahí las variaciones que pueden observarse respecto de los Informes CIJA de años anteriores..

**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 muy inferior. En 2019 y 2020, los años en los que más recursos se han interpuesto, la tasa de litigiosidad en primera instancia alcanzó, respectivamente, el 2,89 % y el 1,80 %. En segunda instancia, el 1,27 % y el 0,55 %. En 2023 se ha situado en el 1,01 % en primera instancia. En 2024 se mantiene en el 1 %.

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

## 7. Grado de cumplimiento

Un sistema óptimo de control de legalidad en vía administrativa en un sector específico de la actuación de la Administración Pública requiere no sólo de la independencia del

órgano llamado a resolver las eventuales impugnaciones, sino también —y al mismo nivel— de la ejecutividad y la ejecutoriedad de sus resoluciones. El grado de cumplimiento de las resoluciones del Consejo afecta a la credibilidad del conjunto del sistema y, de manera particular, a su eficacia.

Por ello resulta sumamente relevante analizar este extremo. A tal fin, ha de prestarse atención al número de resoluciones estimatorias —total o parcialmente— incumplidas por año de adopción.

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

De conformidad con los últimos datos disponibles en el momento de realizar este Informe —actualizados a fecha de 30 de septiembre de 2025, referidos a resoluciones dictadas hasta el 30 de junio de este año—, no consta el cumplimiento de 2 resoluciones correspondientes a 2017, 13 de 2018, 47 de 2019, 42 de 2020, 26 de 2021, 61 de 2022, 48 de 2023, 83 de 2024 y 54 de 2025. Contrastados con los datos de años anteriores, se mantienen sin cumplir las mismas resoluciones de 2017, 2018, 2019 y 2021 que estaban pendientes y se ha dado cumplimiento a una de 2020 y a dos de 2023; el resto de incumplimientos permanecen.

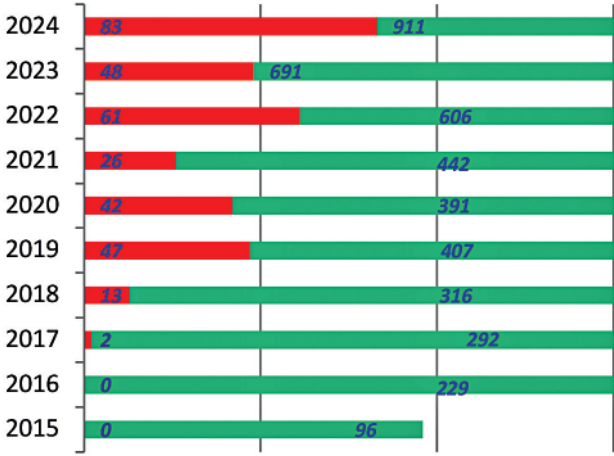
En síntesis, según los datos oficiales, un total de 376 resoluciones dictadas frente a la AGE permanecen sin cumplir a fecha de 30 de septiembre de 2025 (ciento cinco más que el año pasado), lo que supone un 7,73 % de tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias en la serie histórica (4.861). A fecha de junio de 2024 había 271 resoluciones sin constancia de cumplimiento; en julio de 2023 eran 210; en marzo de 2022 eran 162; en febrero de 2021 eran 131; y, en diciembre de 2019, 90\*. La tendencia continúa siendo claramente creciente.

Tomando como referencia las resoluciones de 2024 y sobre el conjunto de resoluciones estimatorias —total o parcialmente, incluidas las estimadas por motivos formales—, el porcentaje de falta de constancia del cumplimiento de las mismas alcanza el 9,1 %, dos puntos más que en 2023.

---

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

**Figura 57. Resoluciones estimatorias 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 la figura 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 30 de septiembre de 2025.

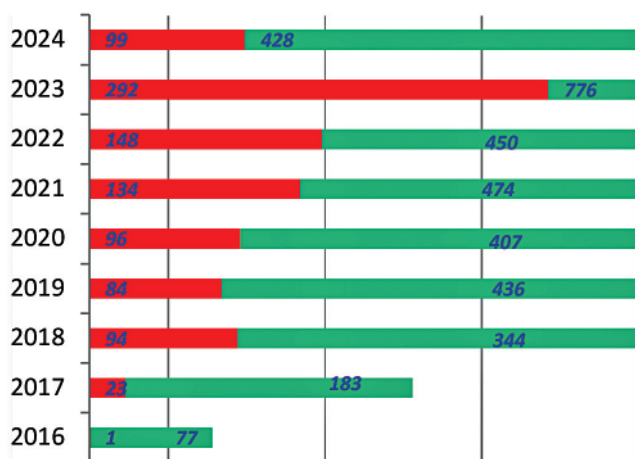
En el cómputo global, el Ministerio de Interior continúa siendo el departamento que más resoluciones incumple, con un 37,3 % de los incumplimientos. Y, entre los entes con personalidad jurídica propia, RTVE es el organismo más incumplidor, con el 23,08% de incumplimientos.

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

A fecha de 30 de septiembre de 2025, en el total acumulado (resoluciones dictadas hasta el 30 de junio de este año), de las 3.739 resoluciones estimatorias dictadas por la ORAT, 994 no constan como cumplidas, lo cual eleva la tasa de cumplimiento al 26,21, ligeramente inferior a la obtenida en el Informe CIJA 2024, que fue del 28,43 %, pero muy por encima de la estatal. Si desagregamos el dato, en el año 2024 la tasa asciende al 23,29 %.

En el siguiente gráfico puede apreciarse con mayor claridad:

**Figura 58. Resoluciones estimatorias del CTBG frente a Administraciones Territoriales 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 la figura 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 30 de septiembre de 2025.

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

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

También desde esta perspectiva, por tanto, se comprueba la necesidad de aumentar los medios del Consejo o, cuando menos, hacer uso de los que dispone para articular un mecanismo de seguimiento más efectivo y, junto con ello, de dotarle de poderes coercitivos para forzar la ejecución de sus resoluciones en los casos en los que ésta no se produzca de forma voluntaria por las entidades concernidas\*.

\* 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

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

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

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

Los criterios elegidos para medir este extremo son presupuesto y número de empleados. Ha de tenerse presente que, en virtud de lo previsto en el artículo 38 LTBG, corresponde al presidente aprobar el anteproyecto del presupuesto del Consejo, que después se integra en los Presupuestos Generales del Estado. Al igual que se preveía en su primer Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, el nuevo Estatuto, aprobado a través del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, se precisa que el presupuesto tendrá carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos por categorías económicas, con la excepción de los gastos de personal y de las subvenciones nominativas.

En relación con el mismo, el CTBG fue aumentando progresivamente sus ingresos vía Presupuestos Generales del Estado, de forma significativa en su segundo año de funcionamiento. Así, de conformidad con los datos que se ofrecen en su propio Portal de Transparencia, pasó de los 2.580.200 € en 2015 a 2.896.120 € en 2016 y a 2.919.020 € en 2017. Sin embargo, el presupuesto correspondiente a 2018 comenzó

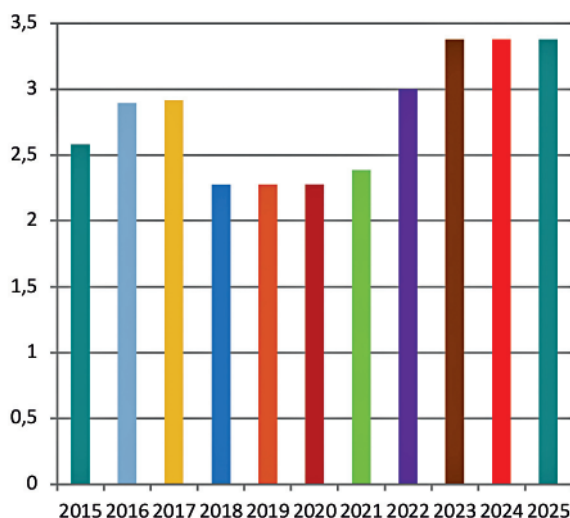
en la monitorización de los actos de ejecución realizados por los sujetos responsables de las decisiones objeto de reclamación y en el envío de los oportunos requerimientos en caso de incumplimiento o cumplimiento insatisfactorio de las resoluciones. Las actuaciones de seguimiento comprenden también la publicación en el portal web del organismo de los resultados de esta labor de monitorización, destacando a los órganos que persisten en el incumplimiento después de haber sido requeridos”. A todo ello añade algo ciertamente significativo: “En la práctica observada por este CTBG, la ejecución de algunas resoluciones tiende a demorarse en el tiempo y a producirse después de uno o varios requerimientos expresos practicados de oficio o a instancia de parte por este Consejo”. Sin embargo, en la Memoria de 2020, de forma sorprendente, no se destaca el aumento de los incumplimientos en las conclusiones finales, en las que se evidencian las principales carencias detectadas por el Consejo. Es más, ni siquiera se hace un análisis al respecto, más allá de ofrecer los datos. Lo mismo ha ocurrido en la correspondiente a 2021. En la relativa a 2022, como fue anticipado, 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. En la Memoria correspondiente a 2024, el Consejo reivindica su labor de monitorización del cumplimiento de las resoluciones estimatorias con estas palabras: “en todos los casos en los que estima una reclamación, esta Autoridad Administrativa Independiente realiza un seguimiento de su cumplimiento por los órganos o entidades que deben ejecutarla. Esta exhaustiva labor de monitorización se complementa con la publicación periódica (trimestral) en el portal web del CTBG del estado de cumplimiento de las resoluciones, detallando en qué supuestos no consta el cumplimiento y cuáles son los órganos o entidades que persisten en el incumplimiento”. Sin embargo, no se señala nada específicamente en relación con el incremento de los incumplimientos.

a verse reducido a 2.276.860 €, es decir, en un 22 %, recorte que se reiteró en 2019 y en 2020 como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos. En los tres años en los que el Consejo contó con menor presupuesto, no sólo aumentó considerablemente el número de reclamaciones presentadas —que debió resolver con los mismos medios materiales y humanos—, sino que se encomendaron al mismo nuevas funciones.

En los Presupuestos correspondientes a 2021 se produjo un ligero aumento, muy poco significativo, hasta alcanzar los 2.386.010 €; en 2022, en cambio, se incrementó considerablemente la cantidad asignada, hasta un total de 3.003.110 € y también en 2023, con un 12,53 % más que el año anterior, hasta llegar a la cantidad más alta su creación: 3.379.380 €. Este presupuesto se ha mantenido para 2024 y para 2025 como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado.

Junto con esta aproximación formal a las cifras, no puede obviarse que ese aumento se ha concentrado en el Capítulo I (nuevos efectivos) y que la inmensa mayoría de los recursos se dedican al funcionamiento del órgano. Efectivamente, en relación con los presupuestos de 2022, el 96,66 % estaba destinado al pago de nóminas del personal y a gastos de funcionamiento ordinario. En 2023 y 2024 el porcentaje ha sido del 97,38 %. Además, la estructura del mismo es tributaria del momento inicial, en el que no había entrado en funcionamiento, de modo tal que alguna de las partidas no se ajustaba a las necesidades reales y no eran ejecutadas completamente. En este sentido, el nivel de ejecución del presupuesto no suele llegar al 80 %. En 2024 ha alcanzado el 79,6%; en 2023 fue el 71,50%; en 2022 el 66,86 % y en 2021, el 79,72 %

**Figura 59. Presupuesto (2015-2024) [en millones de euros]**



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

En el año 2024, como ha sido anticipado, con el nuevo Estatuto del Consejo se dotó al mismo de una nueva estructura orgánica —como indica la propia entidad, más adecuada para su naturaleza de autoridad administrativa independiente—, de modo tal que cuenta con una Secretaría General y con tres subdirecciones generales, órganos a los que se suma un gabinete del presidente. Con ello, tal y como se señala en la Memoria de 2024, se refuerza su capacidad para desarrollar labores de tutela del derecho de acceso a la información pública y de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Aun así, el grado de ejecución del presupuesto no ha sido mucho más elevado que en ejercicios anteriores.

En materia de personal, si bien el CTBG comenzó a funcionar sin tener aprobada su RPT y sin haber cubierto los distintos puestos de trabajo en ella previstos, durante sus primeros años de funcionamiento mantuvo una constante de 20 empleados, todos ellos funcionarios de carrera, a los que hay que sumar el presidente. En 2018 se procedió a cubrir todas las vacantes existentes —a excepción del máximo responsable que, como ha sido precisado, fue nombrado en octubre de 2020—, con lo que contó desde entonces con un total de 22 personas a su servicio. A fecha de 31 de diciembre de 2022 el número de efectivos ascendía a 25, si bien en 2023 se incorporaron 4 más, hasta un total de 29, a los que hay que sumar el presidente. En 2024 se han sumado tres personas más al órgano, de modo tal que, en estos momentos, cuenta con 32 efectivos, más el presidente.

Este aumento de efectivos ha de valorarse muy positivamente. Sus efectos se aprecian ya en este Informe, como anticipamos el año pasado, y deberían poder observarse mejor en el próximo año. Sin embargo, resulta patente que el constante aumento del número de reclamaciones frente a la AGE y del importante volumen de trabajo que supone la asunción de la competencia por vía de convenio para resolver aquellas presentadas frente a órganos de Administraciones territoriales (aunque hayan disminuido las reclamaciones como consecuencia de la creación del Consejo de Transparencia y Participación de Madrid y, más recientemente, del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la unidad responsable de la tramitación cuenta con recursos escasos), unido al aumento de la tasa de congestión y del tiempo medio de resolución y, todo ello, a pesar del incremento presupuestario, ponen de manifiesto un riesgo de afectación grave al ejercicio de la función de control en materia de acceso a la información pública por parte del Consejo. El hecho de que, con más plantilla, el órgano de control haya aumentado claramente su nivel de actividad y mejorado su tasa de congestión es un argumento adicional en este sentido. La falta de medios perjudica seriamente la eficacia del sistema de impugnación en vía administrativa en el ámbito de la transparencia y, por tanto, reduce 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.

El perfil de los efectivos del Consejo puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 15. Efectivos del CTBG (a 31 de diciembre de 2024) [en número]

Puesto	Grupo	Nivel CD	Efectivos
Presidente	—	—	1
Subdirector/a General	A1	30	2
Director/a Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales	A1	30	1
Jefe/a Unidad de Apoyo	A1	30	1
Puesto de trabajo nivel 30	A1	30	2
Vocal asesor/a	A1	30	1
Subdirector/a General Adjunto/a	A1	29	2
Jefe/a de Área	A1	28	3
Consejero/a Técnico/a	A1	28	1
Jefe/a de Servicio	A2	26	5
Jefe/a de Sección	A2	20	1
Jefe/a de Sección	C1	22	4
Analista de Sistemas	C1	22	3
Jefe/a Equipo Atención Ciudadano	C1	18	1
Secretario/a Dirección General	C1	17	2
Secretario/a Subdirección General	C1	16	1
Jefe/a de Negocios	C1	16	2
<b>Total de efectivos</b>			<b>33</b>

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

III. LOS LITIGIOS SOBRE EL DERECHO DE ACCESO EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Tras exponer los datos relativos a las solicitudes para el ejercicio del derecho de acceso y a las reclamaciones presentadas y resueltas por el CTBG, en esta segunda parte del análisis se estudian los relativos a la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con el sector de la transparencia. Conviene destacar que no han sido obtenidos a partir de una muestra, sino que están referidos a las sentencias dictadas en 2024 —disponibles en el momento de realizar esa parte del estudio, en septiembre de 2025— en recursos contra resoluciones del Consejo de Transparencia que tenían por objeto reclamaciones frente a decisiones de la Administración General del Estado y frente de AA.TT., tanto en primera instancia, como en apelación (en esta edición no se ha dictado ninguna sentencia en casación). En concreto, como fue señalado en la introducción, se han analizado 26 sentencias (de las 28 que el Consejo señala en su Memoria Anual correspondiente a 2024): 7 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo en primera instancia y 19 en apelación por la Audiencia Nacional (de ellas, 1 frente a AA.TT.). Se excluyen del análisis los casos de impugnación directa en vía contencioso-administrativa sin hacer uso de la reclamación potestativa ante el Consejo (se desconoce si existe algún supuesto, pero resulta bastante improbable dada la existencia de la posibilidad de reclamar ante el Consejo con carácter gratuito y de forma sencilla).

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

Sin embargo, como ha sido puesto de manifiesto en varias ocasiones a lo largo del trabajo, esta situación ha cambiado con motivo de la reforma de la LJCA, puesto que la Audiencia Nacional ha asumido la competencia para conocer en primera instancia de las impugnaciones de las reclamaciones del Consejo, si bien su efecto se apreciará en los dos próximos años, puesto que aún están pendientes de resolver recursos presentados con la normativa anterior. De hecho, en 2024 no se ha resuelto ningún recurso en primera instancia por parte de este órgano jurisdiccional.

Como es habitual en este Informe, tras valorar los resultados obtenidos, se han incluido únicamente aquellas variables que se consideran más relevantes y que, en todo caso, resultan estadísticamente significativas.

## **1. Normativa aplicada**

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

## **2. Actividad administrativa impugnada**

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

A fecha de 30 de septiembre de 2025, el total de recursos frente a resoluciones de órganos estatales es el siguiente:

**Tabla 16. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA (2015-septiembre de 2025) [en número]**

AÑOS	ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO
2025 (enero-sep.)	34
2024	43
2023	61
2022	43
2021	21
2020	42
2019	52
2018	41
2017	44
2016	27
2015	5
<b>TOTAL</b>	<b>413</b>

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

**Nota:** De conformidad con los datos que aparecen actualmente en la web del Consejo, hay alguna pequeña variación en el número de recursos contencioso-administrativos presentados en 2022 y en 2023 respecto de los datos reflejados en el Informe del año pasado, que se obtuvieron precisamente de la propia web. Se ofrecen en esta tabla los datos que se muestran actualmente en la web.

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 importante 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 volvió a estándares de años anteriores; es más, en 2023 se alcanzó el máximo de la serie. Sin embargo, como se anticipaba en la pasada edición del Informe CIJA, esta cifra ha bajado nuevamente en 2024 y no aumentará de forma significativa en 2025.

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

el particular solicitante de la información y no la Administración Pública autora de la resolución objeto del litigio.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales se observa igualmente, como ocurriera en relación con la AGE, una subida muy relevante del número de recursos hasta 2019. En 2020, en cambio, bajó considerablemente, tendencia que se ha consolidado en 2020, 2021 y 2022. Aunque en 2023 volvió a incrementarse, no llega a superar la cifra anterior a la pandemia. A partir de entonces, como resultaba previsible por el menor número de resoluciones del CTBG, la tendencia es claramente decreciente.

**Tabla 17. Recursos frente a resoluciones AATT ante la JCA (2016-septiembre de 2025)** [en número]

AÑOS	ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
2025 (enero-sept.)	6
2024	7
2023	11
2022	4
2021	7
2020	13
2019	25
2018	6
2017	8
2016	—
2015	—
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>

*Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

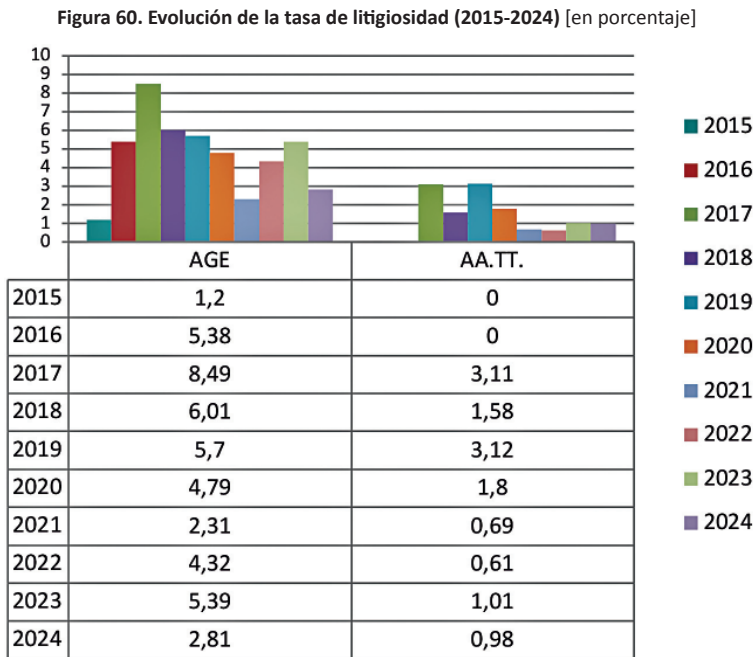
Efectivamente, aunque es evidente que el menor número de recursos contencioso-administrativos guardase relación, al menos en parte, con la situación provocada por la pandemia, pues se rompió en ese momento la línea creciente en ambos casos, la razón principal de tal descenso en los dos últimos años es consecuencia directa de la disminución del número de reclamaciones por la creación de dos nuevos órganos de control a nivel autonómico —en Madrid y Castilla-La Mancha—, que eran los que generaban mayor litigiosidad en vía administrativa.

Junto con ello, como quedó apuntado en el Informe CIJA 2021, se pudo detectar una cierta correlación entre la disminución del número de recursos y el aumento de los incumplimientos. Así se apreciaba, claramente, en 2020 y en 2021, años en los que

se presentaron, respectivamente, 13 y 7 recursos y la tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias fue del 23,6 y del 28,3%. En este sentido, debe prestarse especial atención a un dato: aunque en 2023 se pueda observar un aumento del número de recursos (11), también ha aumentado la tasa de incumplimiento (37,6 %). En 2024 ha bajado tanto la tasa de incumplimiento (23,1 %) como el número de recursos (7), tendencia que parece mantenerse en 2025.

En cualquier caso, resulta patente que, en relación con estos dos extremos, la LTBG está necesitada de reforma. Ciertamente, no podemos olvidar que en la inmensa mayoría de los casos, las reclamaciones que tramita la ORAT se refieren a Ayuntamientos (de conformidad con la Memoria Anual de 2024, un 61,8% % de los supuestos). Su capacidad para presentar recurso contencioso-administrativo frente a las resoluciones del CTBG en un sector como este es menor que en el caso de la AGE o de las CC.AA., precisamente por su falta de medios y de incentivos.

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.



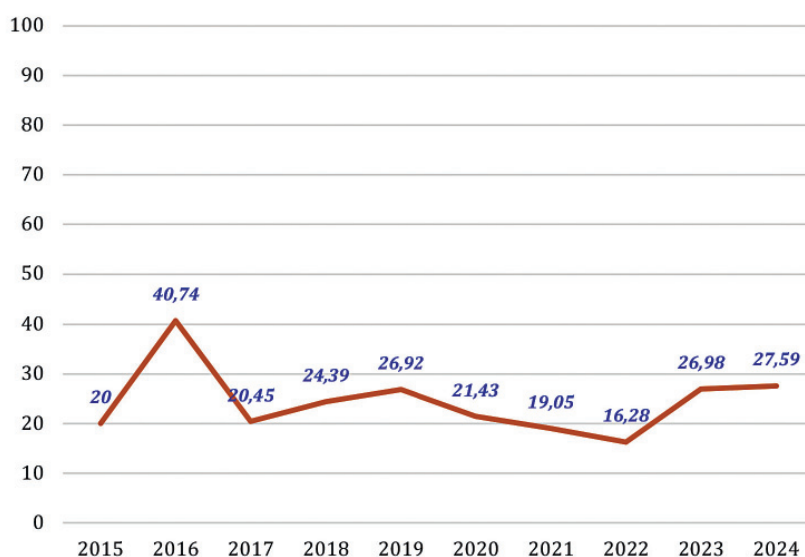
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en la web del CTBG.

**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, 10,41 % en 2022, 12,41 % en 2023 y 9,90% en 2024, en reclamaciones frente a la AGE) y la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa (4,79 % en 2020, 2,31 % en 2021, 4,32 % en 2022, 5,39 % en 2023 y 2,81 en 2024), 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. Aunque en 2023 se pudo observar una evolución creciente en una y otra, en 2024 el importante crecimiento en el número de reclamaciones y de resoluciones, unido al claro decremento del número de recursos, hace que la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa baje considerablemente.

Efectivamente, puede comprobarse cómo, a pesar de que el número de recursos presentados por particulares (personas físicas o jurídicas, normalmente solicitantes de la información, aunque en algunos casos son terceros interesados) fue aumentando, si bien ligeramente, en los primeros años de funcionamiento del Consejo, en los tres últimos años de la serie descendió claramente hasta alcanzar en 2022 el mínimo de la serie histórica. En 2023, no obstante, subió considerablemente, si bien es cierto que sigue representando menos de un tercio respecto del total. En 2024 se mantiene en la misma línea, aunque se observa un nuevo incremento, debido principalmente al mayor número de casos en los que quien recurre es una persona jurídica como tercera interesada que se opone al acceso.

**Figura 61. Evolución de los recursos presentados por particulares en resoluciones AGE (2015-2024)**  
[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-septiembre de 2025), la tasa de litigiosidad en reclamaciones frente a la AGE en vía administrativa asciende al 11,26 %, mientras que en vía contencioso-administrativa se encuentra en el 4,80 %.

Llama la atención, igualmente, que en un número relevante de supuestos el asunto llega a la Audiencia Nacional a través del recurso de apelación. La eliminación de esta segunda instancia, tras la reforma de la LJCA, facilitará la uniformidad de la doctrina, pero quizás lo hará a costa de la desprotección —o, al menos, de una menor protección— del derecho, por la falta de incentivos que tiene el particular para acudir al contencioso-administrativo y la complejidad inherente al recurso de casación.

Los datos, clasificados por instancia y año de presentación del recurso, son los siguientes\*:

**Tabla 18. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA, por instancia y año de presentación (2015-septiembre de 2025) [en número]**

AÑO	PRIMERA INSTANCIA	APELACIÓN	CASACIÓN
2025	34	—	—
2024	43	—	—
2023	61 (17-47)	9	6
2022	43	27	19
2021	21	7	3
2020	42	22	3 (2)
2019	52	17	6 (4)
2018	41	19	10 (8)
2017	44	24	8 (6)
2016	27	21	8 (3)
2015	5	4	1
TOTAL	413		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en respuesta a una solicitud de acceso al CTBG

**Nota explicativa:** : la cantidad que está entre paréntesis es el número de recursos de casación admitidos y resueltos por sentencia; el resto fueron inadmitidos (o, en el caso de los últimos años, están pendientes de resolución).

En el año 2023 se indica el total de recursos en primera instancia y, entre paréntesis, cuántos de ellos se han presentado ante el JCCA y cuántos, directamente, ante la AN. La cantidad que aparece en la columna de apelación en ese año se refiere al número de sentencias dictadas por la AN en fase de apelación. A partir de 2024 todos los recursos en primera instancia han sido presentados directamente ante la AN

\* El CTBG no publica los recursos presentados frente a las sentencias, sino simplemente las resoluciones judiciales, en segunda instancia y casación. Parte de los datos que se ofrecen en este apartado han sido obtenidos en respuesta a diferentes solicitudes de acceso dirigidas al propio Consejo.

**Tabla 19. Recursos frente a resoluciones AATT ante la JCA, por instancia y año de presentación (2016-septiembre de 2025) [en número]**

AÑO	PRIMERA INSTANCIA	APELACIÓN	CASACIÓN
2025	6	—	—
2024	7	—	—
2023	11 (6-5)	1	—
2022	4	1	1
2021	7	1	—
2020	13	4	—
2019	25	11	—
2018	6	2	—
2017	8	1	—
2016	—	—	—
2015	—	—	—
TOTAL	87		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos en respuesta a una solicitud de acceso al CTBG

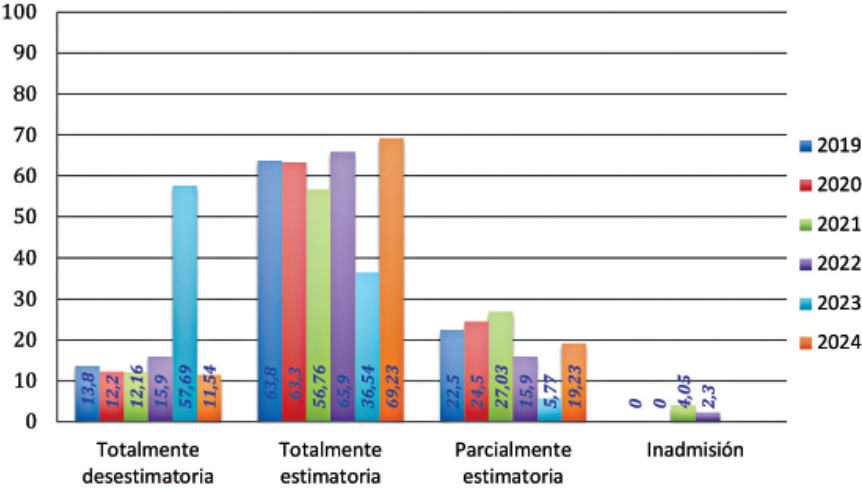
**Nota explicativa:** En el año 2023 se indica el total de recursos en primera instancia y, entre paréntesis, cuántos de ellos se han presentado ante el JCCA y cuántos, directamente, ante la AN. La cantidad que aparece en la columna de apelación en ese año se refiere al número de sentencias dictadas por la AN en fase de apelación. A partir de 2024 todos los recursos en primera instancia han sido presentados directamente ante la AN

Como puede apreciarse en las tablas, no existe correlación entre un mayor número de recursos en primera instancia y un mayor número de recursos en apelación, si bien sí pueden observarse dos extremos: por un lado, en relación con la AGE, en términos generales, se presenta recurso de apelación en alrededor de la mitad de los casos en la mayoría de los años; por otro lado, aunque aún es pronto para extraer conclusiones, podría parecer que el cambio en el sistema de recursos introducido en 2023 no se está traduciendo en una disminución considerable de la litigiosidad en vía contencioso-administrativa, puesto que el número de recursos en primera instancia permanece similar en los dos últimos años. No obstante, debe tenerse presente que es posible que el aumento del número de reclamaciones presentadas y resueltas esté absorbiendo ese impacto; dicho de otro modo, en términos porcentuales, la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa en primera instancia es claramente inferior porque en el año en el que más reclamaciones se han presentado y más resoluciones se han adoptado, no ha habido un aumento de recursos, como resultaría esperable.

Desde la perspectiva del contenido del acto recurrido en vía contencioso-administrativa, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, predomina claramente el porcentaje de recursos que se presentan frente a resoluciones del CTBG totalmente estimatorias de la reclamación del solicitante lo que, sumado a los casos de resoluciones parcialmente estimatorias, permite ratificar que la mayor combatividad procede de los órganos administrativos que poseen la información.

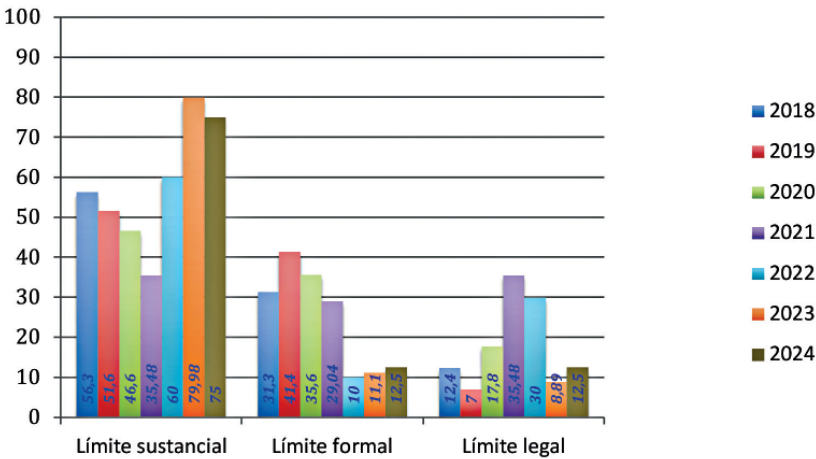
En 2023 pudo observarse un ligero cambio en cuanto al mayor número de resoluciones totalmente desestimatorias impugnadas, que guarda relación probablemente con el aumento del número de recursos presentados por los solicitantes de información respecto de años anteriores. En 2024, sin embargo, no solo se vuelve a la tendencia predominante, sino que aumenta claramente el porcentaje de recursos presentados frente a resoluciones del Consejo totalmente estimatorias.

Figura 62. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2024) [en porcentaje]



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

Figura 63. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2024) [en porcentaje]



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

**Nota explicativa:** El porcentaje en este caso no es sobre el total de sentencias analizadas, sino aquellas en las que el Consejo desestima o inadmite la reclamación. 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.

Centrando la atención en los supuestos en los que el CTBG desestima la reclamación, se sigue evidenciando que en el contencioso-administrativo la frecuencia de aplicación de límites sustanciales es superior al resto.

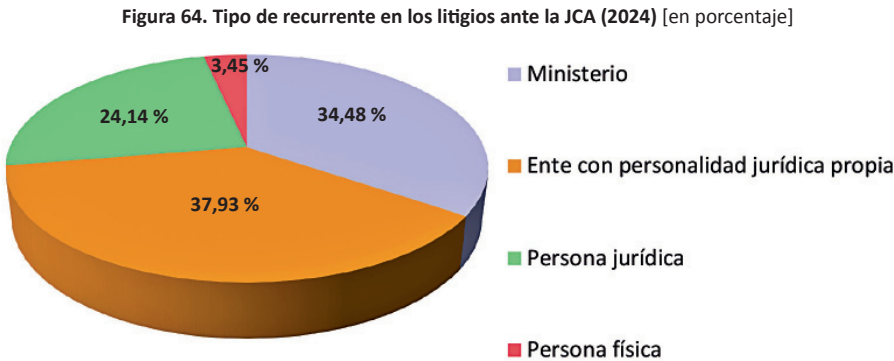
Como puede apreciarse, el alto porcentaje de supuestos en los que la resolución recurrida invocaba un límite legal para inadmitir la solicitud de acceso a la información ha bajado considerablemente en 2023 y 2024 (de hecho, el único caso de resolución de inadmisión por parte del CTBG objeto de recurso contencioso-administrativo se debió a falta de legitimidad por no tener la condición de interesado). Al mismo tiempo, destaca la mayor relevancia de los límites sustanciales en el ámbito contencioso-administrativo.

### 3. Tipo de recurrente

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

Sobre el total de sentencias analizadas en 2024, en el 72,41 % de los casos el recurrente es la Administración (34,48 % Ministerio; 37,93 % ente con personalidad jurídica propia), mientras que en el 27,59 % de los casos el recurrente es una persona jurídica o ciudadano ordinario (24,14 % persona jurídica y 3,45 % ciudadano particular). Se sigue evidenciando, como es tónica habitual, que la mayor combatividad la presenta la Administración que posee la información solicitada. Llama la atención, no obstante, el aumento de los supuestos en los que recurre un ente con personalidad jurídica propia.

Tomando como referencia los datos extraídos del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA, los resultados relativos a 2024 son los siguientes:



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

**Nota explicativa:** Se han contabilizado los casos en los que hay dos recurrentes.

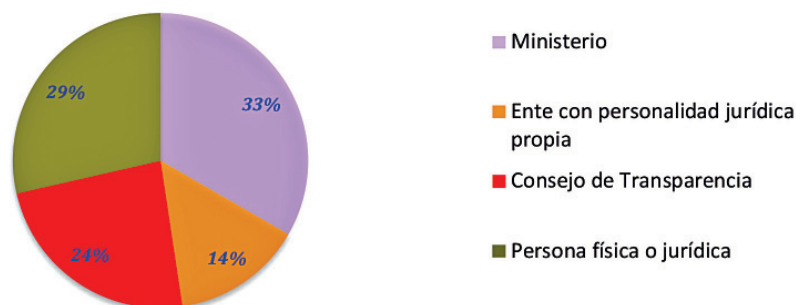
Como viene siendo habitual, en términos generales, en la serie histórica, son los Ministerios los que presentan una mayor combatividad en primera instancia, si bien sigue siendo llamativa (y más en este último año) la resistencia presentada por las entidades con personalidad jurídica propia —empresas públicas, sociedades mercantiles, organismos autónomos...—, porque la proporción es mayor si se tiene en cuenta específicamente el número de casos en los que son este tipo de entidades las reclamadas en vía administrativa.

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 2023 se redujo significativamente, bajando a 2 el número de casos. En 2024, de las 19 sentencias dictadas en apelación por la AN, en 5 casos el recurrente ha sido el Consejo.

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

En cuanto a la posición jurídica del recurrente (incluyendo los supuestos en los que hay doble 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 55,17 % de los casos. En el 17,24 % de los supuestos quien presenta recurso es el solicitante de información. En 3 casos, además, ha sido un tercero interesado quien ha recurrido y, como ha sido señalado, en 5 una Administración tercera (el CTBG).

De otro lado, como ha sido anticipado, destaca también la combatividad planteada por entidades y organismos con personalidad jurídica propia integrantes del sector público en vía de apelación.

**Figura 65. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2024) [en porcentaje]**

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

**Nota explicativa:** el porcentaje se ha calculado no sobre el total de las 26 sentencias, sino incluyendo los casos en los que existe doble recurrente en apelación —29 en total—

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 global de resoluciones estimatorias (total o parcialmente) del Consejo frente a la AGE a lo largo de la serie histórica (3.449) y el número de recursos presentados en los que el recurrente es la Administración —Ministerio o ente con personalidad jurídica propia— que posee la información (267), la tasa de resistencia de la Administración alcanzaría el 7,74 %. Tomando como referencia el número de resoluciones desestimatorias y de inadmisión (3.128) en relación con el número de recursos presentados por particulares solicitantes de la información (91), la tasa de combatividad de los particulares estaría en el 2,91 %. 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\*.

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 confi-

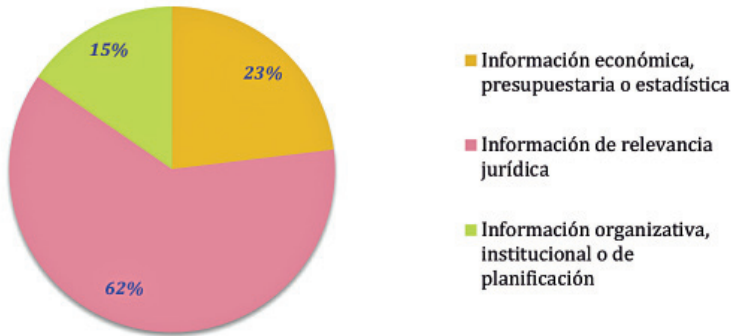
\* Ha de tenerse presente que estos datos constituyen simplemente una aproximación, puesto que no se ha realizado un análisis individualizado de todas y cada una de las resoluciones, sino que simplemente se han comparado éstas con el número de recursos, tomando en consideración quién es el recurrente.

gurada 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. Ciertamente, esta situación variará con el cambio en el órgano jurisdiccional competente para resolver en primera instancia, puesto que, al no haber ya apelación, presumiblemente el número de recursos de casación que pueda presentar el Consejo —y resulten admitidos— será menor.

En cualquier caso, como quedó indicado en el Informe CIJA 2020, conviene insistir en la necesidad de plantearse si una eventual reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa con el fin de agilizar el procedimiento contencioso-administrativo en primera instancia y de evitar o reducir los costes de impugnación a los ciudadanos solicitantes de información, resultaría útil y eficaz para reforzar la tutela del ejercicio del derecho de acceso en vía judicial. Ello, sin perjuicio de mantener y potenciar la reclamación potestativa en vía administrativa ante el CTBG u órgano de control autonómico equivalente, que se ha demostrado necesaria.

Junto a los datos agregados de tipo de recurrente, ayuda a entender mejor la conflictividad que se está generando comprobar el tipo de información que ha sido solicitada en los recursos presentados. Con carácter general, en el año 2018 se seguía apreciando un mayor porcentaje de asuntos que se derivan de solicitudes de acceso a información de tipo económico (61 %). Sin embargo, en 2019 se produjo un cambio de tendencia, puesto que la información organizativa, institucional y de planificación pasó a ser la más relevante desde esta perspectiva. En 2020 se confirmó esta tendencia, que se ha reiterado en los siguientes años. En 2024, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, la información de relevancia jurídica es la que ha generado una mayor litigiosidad en vía contencioso-administrativa:

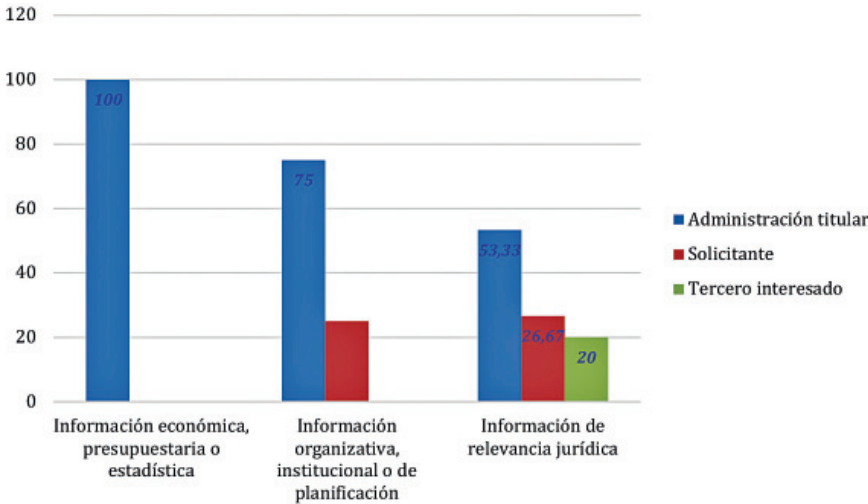
Figura 66. Sentencias. Tipo de información solicitada (2024) [en porcentaje]



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. En términos generales, la Administración recurre con más frecuencia en los casos en los que está en juego información de tipo económico (aunque en la serie histórica no es una constante), mientras que los solicitantes lo hacen mayoritariamente cuando desean acceder a información de tipo organizativo o de relevancia jurídica. En cualquier caso, conviene insistir, no se trata de un patrón consolidado. En la siguiente figura se muestra el dato correspondiente a 2024.

Figura 67. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2024) [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.

**Nota explicativa:** En el caso de la Administración, solo se han tomado en cuenta los supuestos en los que quien recurre es la Administración que posee la información, descartando los supuestos en los que recurre en apelación el CTBG.

#### 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.

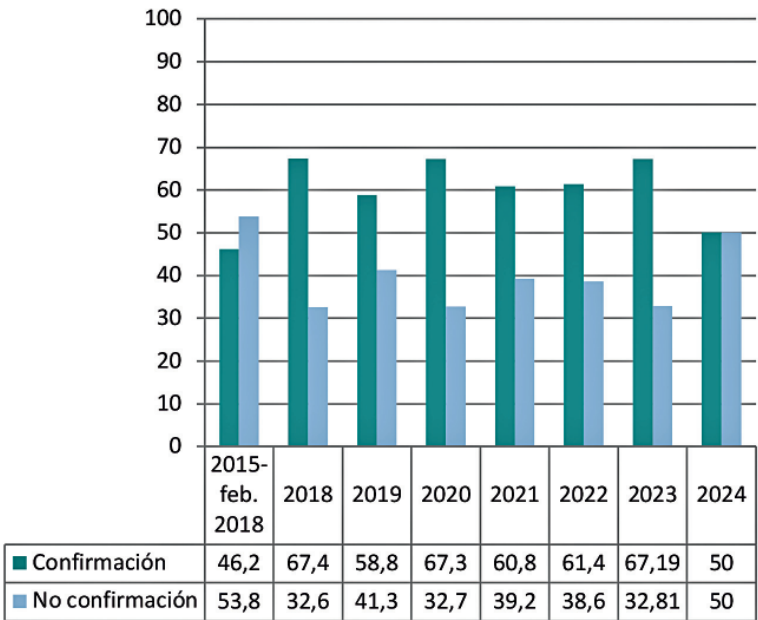
En 2021, de las 74 sentencias analizadas, en 24 casos se estimó totalmente el recurso, en 4 parcialmente y en 46 se desestimó totalmente. En 45 casos se confirmó el criterio del órgano de control.

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

En 2023 se tomaron como referencia los propios datos que ofrece el Consejo en su Memoria Anual, en los que el porcentaje de confirmación del criterio del órgano de control asciende al 67,19.

En 2024, último año considerado, se invierte la tendencia consolidada en años anteriores, puesto que, de las 26 sentencias analizadas, en 7 casos el recurso se estimó totalmente, en 1 parcialmente y en 18 se desestimó totalmente. En 13 casos se confirmó el criterio del órgano de control.

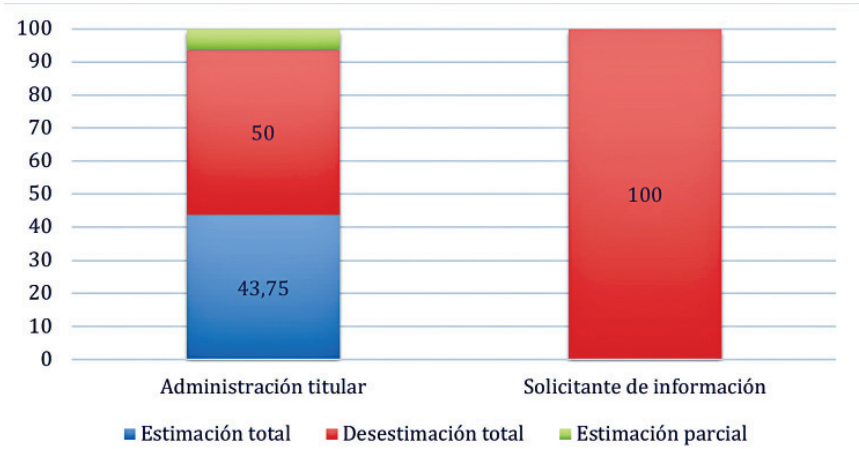
**Figura 68. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2024)**  
[en porcentaje sobre el número de resoluciones judiciales dictadas]



Fuente: Elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-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 de este año cambian ligeramente respecto de la tendencia detectada en años anteriores, donde se podía observar una cierta resistencia en el caso de la Administración que posee la información. Efectivamente, en 2024 se observa un mayor grado de estimación respecto de años anteriores de los recursos presentados por la Administración titular de la información. Aun así, la mitad de los recursos presentados por la Administración que posee la información son totalmente desestimados.

**Figura 69. Sentido del fallo en función del recurrente (2024)**  
[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.

## 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.

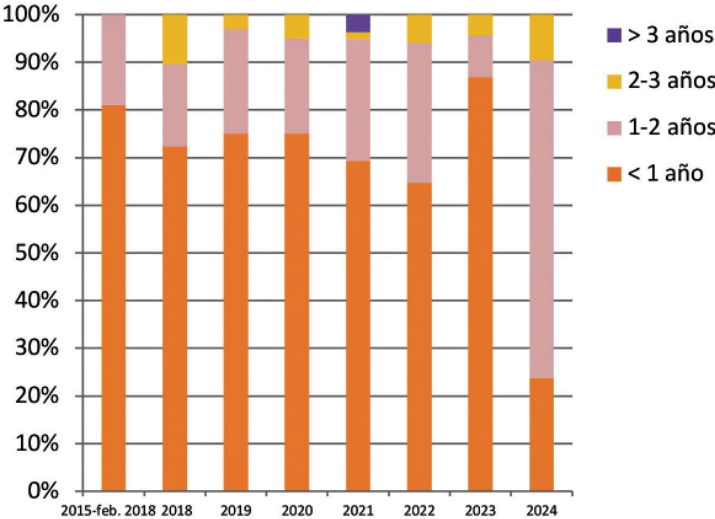
En 2021 se han incluido 28 de las 74 sentencias analizadas. 19 de ellas se dictaron en un plazo inferior a un año, 7 entre uno y dos años, 1 entre dos y tres años y 1 en más de tres años.

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

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

Finalmente, en 2024, se observa un mayor número de sentencias dictadas entre uno y dos años. Efectivamente, de las 21 sentencias en las que se ha obtenido la información, en 5 casos la resolución judicial se ha adoptado en un plazo inferior a un año, en 2 entre dos y tres años y en el resto —14— entre uno y dos años.

**Figura 70. Duración del proceso contencioso-administrativo (2015-2024) [en porcentaje]**



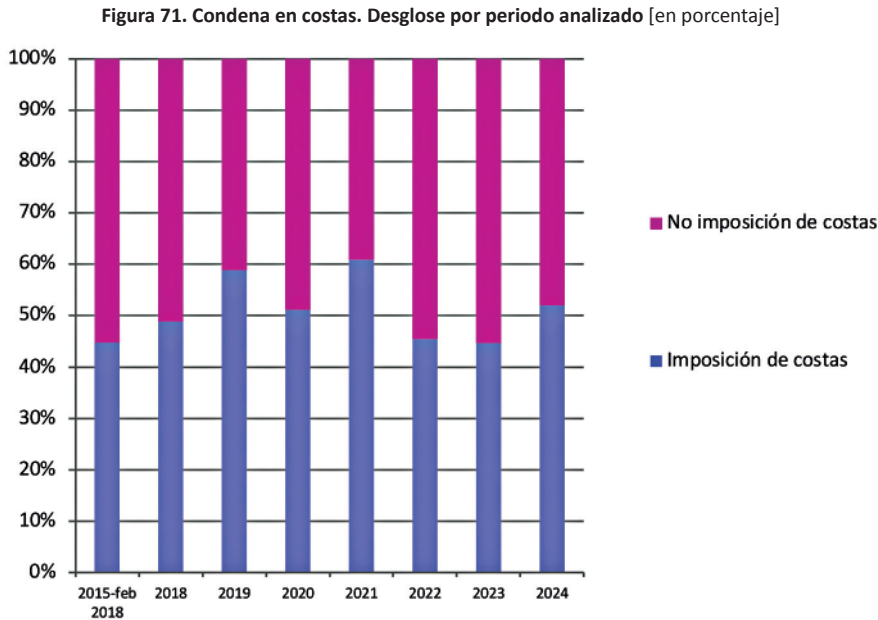
Fuente: Elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CJJA-UAM.

**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 revirtió la tendencia, volviendo a niveles de 2018, dato que se mantuvo

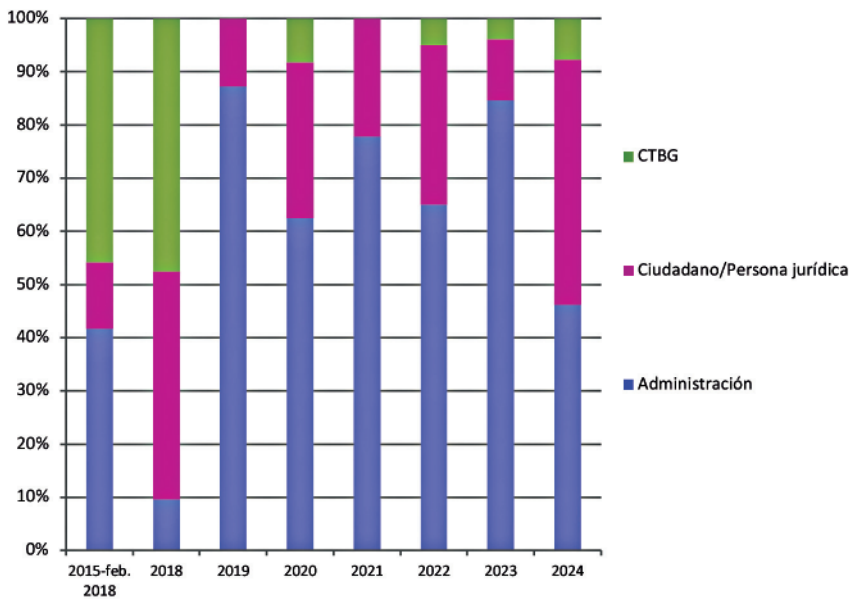
similar en 2023. Por el contrario, en 2024 vuelve a ser ligeramente superior el número de sentencias con condena en costas.



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; en 2023 aumentó a un 88,47 %. En 2024, baja considerablemente el número de casos en los que se condena en costas a la Administración, aumentando los supuestos de condena cuando quien recurre es el solicitante de información.

**Figura 72. Desglose por condenado en costas (2015-2024) [en porcentaje]**



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

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Transcurridos 10 años desde la plena entrada en vigor de la LTBG y en el contexto de la anunciada Ley de Administración Abierta, conviene dirigir la mirada a los datos para detectar con acierto tanto los aspectos más robustos del sistema de transparencia introducido por el Legislador como, sobre todo, las carencias a nivel normativo y aplicativo, que hacen urgente una reforma.

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

Un sistema efectivo de garantía de un derecho subjetivo como es el derecho de acceso requiere de la concurrencia de cuatro elementos fundamentales: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad. La independencia del Consejo está fuera de toda duda y el carácter gratuito de la reclamación la hace totalmente asequible. Sin embargo, la inmediatez y la efectividad son dos extremos igualmente relevantes, que en estos momentos se encuentran en entredicho.

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

Por ello, conviene seguir insistiendo en la utilidad de los resultados del análisis efectuado en esta parte del Informe y reclamando la adopción de medidas para corregir las disfuncionalidades detectadas en el mismo.

En este sentido, desde una aproximación de conjunto, conviene tener presente tres ideas generales:

### **El derecho de acceso a la información pública se ejerce con carácter instrumental**

- El Informe evidencia que el ejercicio del derecho de acceso posee un carácter instrumental que excede los fines de lucha contra la corrupción y control de la acción administrativa formalmente declarados en la LTBG. La información más reclamada a nivel estatal se refiere a sector público y, a nivel autonómico y local, a urbanismo y empleo público. Junto con ello, en la serie histórica, la mayoría de los solicitantes son nuevos y, además, únicos. No puede desconocerse que el 40 % de las solicitudes han sido planteadas por menos de 350 personas y que en los años en los que ha habido más solicitudes el porcentaje de solicitantes nuevos ha sido mayor. Esta falta de alineamiento entre el fin legal y el uso real del derecho (centrado en intereses particulares o profesionales) sugiere que la LTBG necesita un replanteamiento de sus fines y el propio concepto de información pública de una concepción más amplia. Se debería avanzar hacia un acceso libre, limitado por los intereses públicos y privados que representan los límites materiales previstos en la Ley y hacia una reducción de los límites formales y legales, de tal forma que el régimen de acceso previsto en la LTBG sea de aplicación general en todos los ámbitos de acción administrativa, con excepciones muy concretas, suficientemente motivadas y determinadas por el Legislador. Con este contexto como referencia, debe valorarse muy positivamente el hecho de que el CTBG esté resolviendo reclamaciones en ámbitos que poseen un régimen específico de acceso a la información, con una tasa de inadmisión que baja al 6,3 %. Junto con ello, es igualmente relevante el dato de que en más de la mitad de los casos en los que el órgano de control conoce de una reclamación presentada frente a decisiones administrativas de

inadmisión de una solicitud de acceso termina adoptando una resolución estimatoria.

### **La Administración presenta una clara resistencia al acceso en vía judicial**

- ▶ A pesar de la alta tasa de éxito de las reclamaciones ante el CTBG (67,39% en el acumulado hasta 2024), la Administración titular de la información mantiene una clara combatividad en la vía contencioso-administrativa, lo que confirma una resistencia a la transparencia si se analiza el dato desde la óptica del resultado de esos litigios. Efectivamente, la mayoría de los recursos contencioso-administrativos se presentan frente a resoluciones del CTBG que son totalmente o parcialmente estimatorias de la reclamación del solicitante; en el 72,41 % de los recursos resueltos en 2024 la entidad recurrente fue la Administración (Ministerio o ente con personalidad jurídica propia); la tasa de resistencia de la Administración frente a resoluciones estimatorias del CTBG asciende al 7,74 % en la serie histórica (frente al 2,91 % de los particulares). Junto con ello, más del 50% de los recursos contencioso-administrativos presentados por órganos administrativos son desestimados. La impugnación de las resoluciones del Consejo por parte de la Administración se efectúa como maniobra dilatoria del acceso a la información.

### **El sistema de control adolece de una clara falta de efectividad respecto de las entidades locales**

- ▶ El sistema de control en Administraciones Territoriales (AA.TT.) presenta una fragilidad estructural debido a la falta de medios en los entes locales, que son los que generan una mayor litigiosidad en este ámbito. La tasa de incumplimiento es alarmante, alcanzando el 26,21% en el acumulado (2015-2025). Es urgente, en consecuencia, la potenciación de fórmulas de colaboración y cooperación entre las Diputaciones provinciales y otras entidades intermedias con los municipios de su respectivo ámbito territorial para dotar de medios humanos y materiales a estas entidades y mejorar la gestión de las solicitudes.

Desde una perspectiva más específica, los resultados del informe de este año ofrecen las siguientes conclusiones:

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

- ▶ Los casos de inadmisión en fase de recurso en aplicación de lo previsto en la D.A. primera LTBG continúan descendiendo como consecuencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que entiende que el CTBG es competente para conocer de las reclamaciones también cuando existe régimen específico de acceso a la información —lo cual podría explicar en parte el

aumento del número de reclamaciones presentadas—. Los límites formales, no obstante, continúan teniendo un importante peso, lo que exige la reconsideración de las causas de inadmisión. En cualquier caso, la principal causa de desestimación sigue siendo el silencio administrativo, que aumenta de forma relevante en términos porcentuales en el caso de reclamaciones frente a la AGE, si bien disminuye ligeramente en relación con el ámbito autonómico y local, siendo en ambos supuestos la principal causa de desestimación de las solicitudes de acceso. Aunque puede existir una relación directa entre la no respuesta en plazo a las solicitudes de acceso y la falta de medios en las distintas unidades de transparencia, conviene insistir en la propuesta de articular, a través de un cambio normativo, un procedimiento de control preferente y sumario por parte del CTBG, 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. Así lo exige la realidad que ofrecen los datos: a nivel AGE un 44,71% de las reclamaciones se presentan frente a desestimaciones presuntas, mientras que en el caso de AA.TT. alcanza el 73,78 %. De ellas, más del 50 % son estimadas —y, a su vez, en torno a la mitad por motivos formales—. El silencio, en consecuencia, es el principal obstáculo al ejercicio del derecho de acceso. Ello pone de manifiesto la urgencia de incorporar mecanismos para poner fin a esta práctica.

### **Continúa aumentando la tasa de litigiosidad global en vía administrativa, aunque disminuye en vía contencioso-administrativa en el ámbito de la Administración General del Estado**

- ▶ Con carácter general, resulta preciso insistir en la consolidación del sistema de acceso a la información pública introducido por la LTBG tanto desde la perspectiva del reconocimiento del derecho como desde la óptica de sus garantías. El último año analizado (2024) ha sido, nuevamente, el año con más 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) y, al mismo tiempo, 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 y del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. En el caso de la Administración General del Estado, la tasa global de litigiosidad en vía administrativa se mantiene en torno al 10% (con un ligero aumento en 2024); tomando en consideración únicamente el número de solicitudes desfavorables —inadmitidas y desestimadas, total o parcial-

mente—, asciende al 36,41%, un dato ciertamente relevante. Por su parte, la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa disminuye en el último año analizado. Aunque aún es pronto para extraer conclusiones, podría parecer que el cambio en el sistema de recursos introducido en 2023 no se está traduciendo en una disminución considerable de la litigiosidad en vía contencioso-administrativa, puesto que el número de recursos en primera instancia permanece similar en 2024 y 2025. No obstante, debe tenerse presente que es posible que el aumento del número de reclamaciones presentadas y resueltas esté absorbiendo ese impacto; dicho de otro modo, en términos porcentuales, la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa en primera instancia es claramente inferior porque en el año en el que más reclamaciones se han presentado y más resoluciones se han adoptado, no ha habido un aumento de recursos, como resultaría esperable.

- ▶ Junto con ello, aunque crece ligeramente el porcentaje de recursos judiciales presentados por los particulares (a causa de los interpuestos por entidades privadas con la condición de terceros interesados), el mayoritario porcentaje de supuestos de recursos frente a resoluciones totalmente estimatorias del Consejo interpuestos por la Administración, el superior porcentaje de desestimaciones totales cuando quien recurre es la propia Administración y el hecho de la confirmación en vía jurisdiccional del criterio del órgano de control, evidencian, un año más, un uso táctico en no pocos casos 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.

### **Sigue mejorando la tasa de resolución a nivel AGE y también la tasa de congestión, tanto a nivel AGE como respecto de AA.TT.**

- ▶ La consolidación de la plantilla del Consejo, derivada del aumento de efectivos —hasta alcanzar los 33— ha tenido efectos positivos apreciables tanto en relación con la AGE como a nivel autonómico y local, pues ha bajado de forma considerable la tasa de congestión, particularmente en el caso de estas últimas, y aumentando la tasa de resolución. En concreto, a nivel AGE la tasa de resolución ha subido hasta el 109,52 % —la más alta de la serie—,

ciertamente óptima, y la tasa de congestión ha bajado hasta el 128,82 %, lo cual ha de ser valorado muy positivamente, aunque existe aún margen de mejora. A nivel AA.TT., la tasa de resolución ha bajado hasta el 121,70 %, aunque la tasa de congestión es la más baja de la serie, situándose en el 125,25 %. Con ello se avanza hacia la mayor eficacia del sistema, si bien no ha de perderse de vista una importante carencia: el elevado número de casos en los que el Consejo de Transparencia no resuelve en plazo la reclamación.

### **No obstante, persiste el alarmante porcentaje de silencio administrativo en vía de recurso**

- ▶ A pesar de todo ello, la efectividad del conjunto del sistema de control, derivada de la necesidad de inmediatez en la resolución de los litigios en un ámbito como el de la transparencia, sigue estando gravemente afectada como consecuencia de los datos tan negativos sobre el silencio en vía de recurso. Continúa resultando muy llamativo no sólo que más del 80 % de las reclamaciones no se resuelven en el plazo de los 3 meses previstos por el legislador, sino que se superan incluso los 5 meses en más de un tercio de los casos. A nivel AGE, en 2024, último año analizado, se puede observar que no ha descendido considerablemente el porcentaje de supuestos en los que la reclamación se resuelve fuera de plazo (3 meses), que supera el 85%, aunque sí se aprecia una disminución del porcentaje de resolución por encima de los 5 meses, que baja al 31,98 %. Junto con ello, el tiempo medio de tramitación, tomando en consideración todas las reclamaciones resueltas, desciende de forma apreciable hasta situarse en 135,11 días (superaba los 200 en 2023). Respecto del ámbito autonómico y local, disminuye el número de reclamaciones resueltas por encima de los 5 meses y la media de tramitación se sitúa en los 139,58 días. No obstante, no puede olvidarse que la inmensa mayoría de las reclamaciones se presentan frente a casos de silencio administrativo. En definitiva, ésta sigue siendo una de las importantes debilidades del Consejo; aunque se detecta una tendencia positiva, será necesario más tiempo del inicialmente esperado para que el órgano pueda mejorar en este aspecto.

### **Finalmente, aumenta la tasa de éxito, pero también la tasa de incumplimiento en relación con la Administración General del Estado**

- ▶ La tasa de éxito global (AGE y AA.TT.) se sitúa en el 67,39 % (seis puntos más que en 2023), un dato positivo. Con ello se rompe la correlación detectada el año pasado entre el aumento de la tasa de resolución y la disminución de la tasa de éxito de las reclamaciones tanto frente a la Administración General del Estado como respecto del ámbito autonómico y local.

- ▶ La tasa de incumplimiento aumenta también en 2024. En el caso de la AGE alcanza el 7,73 %. Resulta inconcebible que los órganos administrativos no cumplan las resoluciones (ejecutivas) que adopta el Consejo y más aún que este órgano no tenga medios para reaccionar frente a esta realidad, siempre creciente. Es, por ello, urgente considerar la atribución al Consejo de poderes coercitivos para forzar el cumplimiento de sus resoluciones y articular un sistema de sanciones —concreto y realista— para reaccionar frente a esta situación, que ya no es meramente anecdótica. Ello exige personalizar la ejecución, es decir, determinar con claridad quién es la persona responsable del cumplimiento de las resoluciones del Consejo a fin de evitar que ambos instrumentos de ejecución resulten inaplicables, como está ocurriendo, de hecho, en aquellas Comunidades Autónomas cuyas leyes han configurado un sistema de infracciones y sanciones, que no está siendo aplicado en la práctica.

Estas conclusiones evidencian la necesidad de reformar la Ley de Transparencia con el fin de solventar el problema de la triple inactividad —silencio administrativo como (no) respuesta a la solicitud de acceso, silencio en vía de reclamación e incumplimiento de las resoluciones del Consejo— y de la resistencia administrativa a la transparencia en el ámbito judicial.

*El Informe sobre la Justicia Administrativa 2025* es la undécima 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 y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. El estudio utiliza datos empíricos y técnicas estadísticas para analizar el funcionamiento de la justicia administrativa en España. Dicho análisis incluye datos globales sobre el funcionamiento de la justicia administrativa en su conjunto y datos específicos sobre su funcionamiento en ámbitos sectoriales concretos (defensa de la competencia, derechos fundamentales, transparencia y tributos).

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

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



Universidad Autónoma  
de Madrid