

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2021

Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad
Patrimonial, Derechos Fundamentales,
Personal de la Administración,
Protección de Datos, Transparencia y
Responsabilidad Contable

Silvia Díez Sastre (dir.)
Jesús Redondo Martín (coord.)
Alfonso Egea de Haro
Alfonso Esteban Miguel
Alicia González Alonso
Ester Marco Peñas
Isaac Martín Delgado
César Martínez Sánchez
Fernando Pastor Merchante

CIJA UAM

Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2021

**Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad
Patrimonial, Derechos Fundamentales,
Personal de la Administración,
Protección de Datos, Transparencia y
Responsabilidad Contable**

Silvia Díez Sastre (dir.)

Jesús Redondo Martín (coord.)

Alfonso Egea de Haro

Alfonso Esteban Miguel

Alicia González Alonso

Ester Marco Peñas

Isaac Martín Delgado

César Martínez Sánchez

Fernando Pastor Merchante

Edición: Octubre de 2021

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

Contacto:

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

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

© 2021. Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
<http://www.cija-uam.org>
cija.uam@uam.es

Maquetación: Elena Brea Bermejo

Impresión: Helium Artes Gráficas S.L.

ISBN: 978-84-09-35146-6

Depósito legal: M-10331-2015

Índice

Responsables de la elaboración del informe	17
Autores	19
Presentación	23
I. INTRODUCCIÓN	25
<i>César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre</i>	
I. La justicia administrativa	27
II. Metodología	27
1. Análisis sectorial, integral y comparado	28
2. Parámetros de funcionamiento de la Justicia Administrativa	29
3. Fuentes: la necesidad de un estudio jurisprudencial propio	30
III. Estructura de la exposición	31
II. INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO Y COMPARATIVA DE SECTORES	33
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. Introducción	35
II. Volumen de actividad	37
III. Indicadores de actividad	42
1. Tasa de resolución. Distintas formulaciones e interpretaciones	42
2. Tasa de pendencia	48
3. Tasa de congestión	50
4. Análisis de las tasas de actividad entre los distintos órganos de la JCA	51
IV. Duración del proceso	56
V. Planta y aspectos presupuestarios	61
VI. Comparación entre sectores de la actividad administrativa y Administraciones	62
VII. Conclusiones	67
III. ESTUDIO EMPÍRICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA	69
<i>César Martínez Sánchez</i>	
I. Los tribunales económico-administrativos	71
1. Datos generales	71

2. Metodología	71
3. Volumen de actividad	73
3.1. Nuevos asuntos	73
3.2. Asuntos resueltos	75
3.3. Tasa de resolución	77
4. Sentido de la resolución	81
4.1. TEAC	81
4.2. TEAR	83
5. Medios personales	85
5.1. Ponentes	86
5.2. Personal de apoyo	87
6. Presupuesto	89
7. Impugnación ante la JCA	90
II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	90
1. Objeto impugnado	91
1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia	91
1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente	92
1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito	94
2. Tipo de recurrente	95
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia	95
2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo	96
2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito	97
3. Sentido del fallo	98
3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia	98
3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo	100
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado	101
3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente	102
3.5. Sentido del fallo en función de la cuantía	103
4. Razonamiento de la sentencia	104
4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto	104
4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal	105
5. Duración del proceso	106
5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia	106
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado	107
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo	108

5.4. Duración de los procesos por cuantía	109
6. Costas	110
6.1. Condena en costas por instancia	111
6.2. Condena en costas por tipo de acto impugnado	112
6.3. Condena en costas por tipo de recurrente	112
6.4. Condena en costas por cuantía	113
III. Conclusiones	114
1. Vía económico-administrativa	114
2. Vía judicial	115
IV. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	121
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
I. Los Órganos de Recursos Contractuales	123
1. Datos generales	123
2. Ficha metodológica	124
3. Volumen de actividad	125
3.1. Nuevos asuntos	125
3.2. Tasa de resolución	127
4. Actividad administrativa impugnada	128
4.1. Tipo de contrato	128
4.2. Cuantía de los contratos impugnados	129
4.3. Tipo de objeto impugnado	130
5. Administración responsable	131
6. Sentido de la resolución	132
6.1. Inadmisión	132
6.2. Desestimación	133
6.3. Estimación total y parcial	134
6.4. Desistimiento y otros	135
6.5. Tasa de éxito	135
6.6. Multas por temeridad o mala fe	136
7. Duración del procedimiento	136
8. Impugnación ante la JCA	137
9. Medios personales	138
9.1. Miembros de los órganos	138
9.2. Personal de apoyo	139

10. Presupuesto	141
II. Los recursos administrativos ordinarios en materia de contratación pública	141
III. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	142
1. Volumen de actividad	142
2. Normativa aplicada	145
2.1. <i>Datos agregados y datos por tribunal</i>	145
3. Actividad administrativa impugnada	146
3.1. <i>Tipo de contrato y cuantía</i>	146
3.2. <i>Tipo de objeto impugnado</i>	147
3.3. <i>Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato</i>	148
4. Administración responsable	149
5. Tipo de recurrente	150
5.1. <i>Datos agregados y por instancia</i>	150
5.2. <i>Tipo de recurrente por objeto impugnado</i>	151
6. Contenido de la sentencia	152
7. Sentido del fallo	153
8. Duración del proceso	155
9. Costas	156
IV. Conclusiones	157
V. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	161
<i>Fernando Pastor Merchante</i>	
I. Planteamiento	163
II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa	164
1. Consideraciones metodológicas	164
2. Volumen de actividad	164
3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial	166
III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	166
1. Consideraciones metodológicas	166
2. Actividad administrativa en origen del daño alegado	167
2.1. <i>Sector material de actividad</i>	168
2.2. <i>Tipo de actividad</i>	168

3. Partes implicadas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	170
3.1. <i>Tipo de recurrente</i>	170
3.2. <i>Administración recurrida</i>	171
3.3. <i>Particulares codemandados</i>	171
4. Presupuestos materiales de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración	171
4.1. <i>Lesión resarcible</i>	172
4.2. <i>Título de imputación objetiva</i>	173
4.3. <i>Teoría del nexo causal</i>	174
5. Sentido y contenido del fallo en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	174
5.1. <i>Sentido del fallo</i>	175
5.2. <i>Cuantía de las indemnizaciones concedidas</i>	176
5.3. <i>Cálculo de las indemnizaciones</i>	177
5.4. <i>Tipo de daños indemnizados</i>	178
6. Utilización de jurisprudencia en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	179
7. Duración del proceso	180
8. Costas	181
8.1 <i>Condena en costas en razón de la instancia</i>	181
8.2 <i>Limitación de la cuantía de las costas en razón de la instancia</i>	182
IV. Conclusiones	183
VI. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	187
<i>Alicia González Alonso</i>	
I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio	189
II. El control administrativo previo	190
III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales	194
1. Objeto de impugnación	194
1.1. <i>Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado</i>	194
1.2. <i>Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable</i>	196
1.3. <i>Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía</i>	198
2. Tipo de recurrente	201
2.1. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>	201

2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia	202
3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones <i>a limine</i> y el trámite del art. 117.2 LJCA	203
4. Adopción de medidas cautelares	206
5. Sentido del fallo	206
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia	208
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	209
5.3. Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento	209
6. Razonamiento de la sentencia	216
6.1. Tipo de tutela dispensada	219
7. Duración del proceso	221
7.1. Duración de los procesos en razón del órgano judicial	221
7.2. Duración de los procesos en relación con otras variables	223
8. Costas	224
8.1. Condena en costas por instancia	224
8.2. Condena en costas por tipo de recurrente	225
IV. Conclusiones	226
VII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	231
<i>Alfonso Esteban Miguel</i>	
I. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración	233
1. Introducción	233
2. Delimitación del objeto de estudio: la materia de personal de la Administración en el orden contencioso-administrativo	233
3. Metodología	235
4. La composición del personal de la Administración en cifras	236
5. La vía administrativa en materia de personal	238
II. Los litigios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de personal de la Administración	238
1. Normativa aplicada	239
2. Objeto impugnado	241
2.1. Contenido del objeto impugnado	241
2.2. Contenido del objeto impugnado en función de la Administración territorial	242
2.3. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia	243

2.4. <i>Contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente</i>	244
3. Tipo de recurrente	246
3.1. <i>Tipos de recurrente</i>	246
3.2. <i>Clases de personal recurrente</i>	246
3.3. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>	248
4. Representación y defensa del recurrente	250
5. Administración recurrida	251
6. Sentido del fallo	251
6.1. <i>Sentido del fallo en función de la instancia</i>	251
6.2. <i>Sentido del fallo en función del recurrente</i>	252
6.3. <i>Sentido del fallo en función de la Administración territorial</i>	253
6.4. <i>Sentido del fallo en función del objeto impugnado</i>	255
7. Razonamiento de la sentencia	256
7.1. <i>Invocación de jurisprudencia</i>	256
7.2. <i>Transcripción o cita de jurisprudencia por tribunal</i>	257
8. Duración del proceso	258
8.1. <i>Duración de los procesos en razón del tribunal</i>	259
8.2. <i>Duración del proceso según el objeto impugnado</i>	260
9. Costas	261
9.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	261
9.2. <i>Parte condenada a costas por instancia</i>	262
III. Conclusiones	263
VIII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS	267
<i>Jesús Redondo Martín</i>	
I. Introducción	269
II. La protección de datos personales en España durante el 2020 y el 2021	270
1. Nuevamente, el esperable protagonismo del nuevo marco normativo vigente desde 2018	270
2. El papel de las agencias de protección de datos en el periodo analizado: Memoria 2020 de la AEPD	272
3. Información obtenida de la <i>Memoria 2020</i> de la AEPD sobre litigiosidad	275
3.1. <i>Procedimientos administrativos</i>	275
3.2. <i>Procedimientos judiciales</i>	279
4. Información no disponible sobre la actividad de los homólogos autonómicos de la AEPD	281

III. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales	281
1. Planteamiento	281
2. Ficha metodológica	282
3. Un análisis descriptivo de la litigiosidad en el sector	283
3.1. <i>Tribunales e instancias</i>	283
3.2. <i>Agencias responsables de la actividad impugnada</i>	284
3.3. <i>Materias objeto de impugnación</i>	284
3.4. <i>Normativa objeto de aplicación</i>	285
3.5. <i>Tipo de recurrente</i>	287
3.6. <i>Objeto del procedimiento</i>	288
3.7. <i>Cuantía de las resoluciones sancionadoras litigiosas</i>	289
3.8. <i>Sentido del fallo</i>	290
3.9. <i>Condena en costas</i>	295
IV. Conclusiones con respecto al periodo 2019-2020 y su consolidación con los datos obtenidos a lo largo de los tres años de estudio	296
IX. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	301
<i>Isaac Martín Delgado</i>	
I. Presentación	303
1. Consideraciones generales	303
2. Ficha metodológica	304
II. La litigiosidad en vía administrativa en materia de acceso a la información pública	305
1. Volumen de actividad	305
1.1. <i>Asuntos</i>	305
1.2. <i>Tasa de resolución</i>	313
1.3. <i>Tasa de congestión</i>	315
2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo	318
2.1. <i>Tipo de información solicitada</i>	318
2.2. <i>Tipo de acto impugnado</i>	322
3. Administración responsable	329
4. Sentido de la resolución	332
4.1. <i>Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones</i>	332
4.2. <i>Tasa de éxito</i>	334
5. Duración del procedimiento en vía de recurso	338

6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones	342
7. Grado de cumplimiento	344
8. Medios personales y presupuesto	347
III. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa	349
1. Normativa aplicada	350
2. Actividad administrativa impugnada	350
3. Tipo de recurrente	355
4. Contenido del fallo	359
5. Duración del proceso	360
6. Costas	361
IV. Conclusiones y propuestas	362
X. ANÁLISIS DEL ENJUICIAMIENTO CONTABLE ANTE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL TRIBUNAL SUPREMO	367
<i>Ester Marco Peñas</i>	
I. Datos generales	369
II. Ficha metodológica	371
III. Volumen de actividad	372
IV. La jurisdicción contable: cuestiones previas	373
1. Reformulación y simplificación de los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas	374
2. Necesidad de reforzar la función fiscalizadora del TCU	375
3. Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal	378
V. Análisis de los elementos esenciales de la responsabilidad contable	384
1. Legitimación activa	385
2. Legitimación pasiva	391
2.1. <i>Legitimación pasiva: tipos de responsables contables</i>	391
2.2. <i>Legitimación pasiva: funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas o cargos electos</i>	395
2.3. <i>Legitimación pasiva: persona física o persona jurídica</i>	399
2.4. <i>Legitimación pasiva: órgano personal o colegiado</i>	401
3. Clases de responsabilidad contable: directa o subsidiaria	402
4. Nivel territorial y Administración pública	403
4.1. <i>Supuestos de responsabilidad contable por nivel territorial</i>	403
4.2. <i>Sector de actividad donde se producen los supuestos de responsabilidad contable</i>	414

VI. Sentido del fallo, recursos y costas	425
1. Sentido del fallo primera instancia y recurso de apelación Tribunal de Cuentas	425
VII. Conclusiones	428
XI. FICHA METODOLÓGICA	437
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
TABLAS Y FIGURAS	441

Responsables de la elaboración del informe

Dirección

Silvia Díez Sastre – Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

Coordinación

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Autores

Silvia Díez Sastre – Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

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

Alfonso Esteban Miguel – Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Investigador del CIJA.

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

Ester Marco Peñas – Secretaria académica del CIJA-UAM. Profesora de Derecho Financiero y Tributario (UAM)

Isaac Martín Delgado – Profesor de Derecho Administrativo (UCLM)

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

Fernando Pastor Merchante – Subdirector del CIJA-UAM. Profesor de Derecho (IE Universidad)

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Estudio jurisprudencial

Dirección

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

Coordinación

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Investigadores

María Isabel Aguado Herreros – Colaboradora del CIJA-UAM

Carlos Andrade Gómez– Colaborador del CIJA-UAM

Carlos Cabrera Carretero – Colaborador del CIJA-UAM

David Martín Fernández – Colaborador del CIJA-UAM

Alberto Martín García – Colaborador del CIJA-UAM

Sara Martínez Méndez – Colaboradora del CIJA-UAM

Javier Muñoz González – Colaborador del CIJA-UAM

Claudia de Partearroyo Francés – Colaboradora del CIJA-UAM

Teresa Pascua Martín – Colaboradora del CIJA-UAM

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

Guillermo Redondo Martín – Colaborador del CIJA-UAM

José María Velasco Tabales – Colaborador del CIJA-UAM

Luis Wesolowski Valenzuela – Colaborador del CIJA-UAM

Carlos Zarrabeytia Gómez– Colaborador del CIJA-UAM

Silvia Díez Sastre

Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid, directora del Instituto de Derecho Local de la misma Universidad y de su Máster en Contratación Pública desde su primera edición en 2011. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Ruprecht-Karls de Heidelberg (2004); en la Universidad de Osnabrück, Alemania, como ayudante de investigación del Prof. Jens-Peter Schneider (2005); en la Universidad de Montreal, Canadá, como becaria del Gobierno canadiense (2007); en las Universidades de Osnabrück (2010) y Alberto-Ludoviciana de Friburgo de Brisgovia (2014) como becaria postdoctoral de la Fundación Alexander-von-Humboldt; y en la Universidad de Múnich (2019) con una beca José Castillejo. Su actividad investigadora se centra en el estudio de la Metodología Jurídica, la Justicia Administrativa, el Derecho de la Contratación pública y el Derecho local.

Alfonso Egea de Haro

Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Director del CIJA-UAM. Doctor miembro del Instituto Juan March y miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Entre sus publicaciones recientes destacan: “La recepción de la jurisprudencia del TJUE por los tribunales nacionales. Un análisis empírico desde la Justicia Administrativa”, en Ruda, A. y Jerez, C. (dir.), *Estudios sobre Jurisprudencia Europea. Materiales del V Encuentro anual del Centro español del European Law Institute*; “El sistema institucional. Estructura y principios de funcionamiento”, en López Castillo, A. (dir.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Vol I, Tirant lo Blanc, Valencia, 2020.

Alfonso Esteban Miguel

Experto en Empleo Público. Es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. En la misma Universidad se licenció en Derecho y Administración de Empresas y realizó el Máster de Derecho Empresarial. Ha sido Personal Investigador en Formación en el Departamento de Derecho Privado, Social y Económico. En la actualidad, presta sus servicios en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid (IDL-UAM). Entre sus líneas de investigación destacan la relación laboral en las empresas públicas, el Derecho del Trabajo en el sector público y la Función Pública. Ha asesorado en esta materia a distintas entidades públicas y privadas del Sector público. Es docente en diferentes cursos de

posgrado y especialización. Ha publicado diferentes artículos sobre los despidos colectivos o el personal indefinido no fijo.

Alicia González Alonso

Letrada del Tribunal Constitucional. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

Isaac Martín Delgado

Profesor Titular de Derecho Administrativo (Acreditado como Catedrático) 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 actualmente dirige el Curso de Especialización en Gobierno Abierto organizado conjuntamente entre la Universidad de Castilla-La Mancha y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Otras líneas de investigación son Administración electrónica, justicia administrativa y procedimiento administrativo europeo.

Ester Marco Peñas

Secretaria académica del CIJA-UAM, es Doctora en Derecho Financiero y Tributario por la Universitat Pompeu Fabra, donde llevó a cabo sus tareas docentes e investigadoras desde el año 2004 hasta el 2017. Desde febrero de 2017 es profesora de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus principales líneas de investigación son estabilidad presupuestaria, deuda pública, aplicación del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) y financiación de servicios públicos esenciales. Ha publicado varios trabajos sobre estas materias, entre los que destaca su tesis doctoral (El concepto europeo de deuda pública), que obtuvo la mención especial del Congreso de los Diputados. Ha llevado a cabo estancias de investigación en: la International Bureau of Fiscal Documentation (Ámsterdam, 2004), Max Planck Institute (Munich, 2005), Université de Strasbourg (Estrasburgo, 2007), London School of Economics and Political Science (Londres, 2009/2010), Fundação Getulio Vargas (São Paulo, 2013) y ha sido visiting scholar de la Johns Hopkins University (Baltimore, EUA, 2016/2017).

César Martínez Sánchez

Doctor Europeo en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. 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 Máster en Tributación Local y Gestión Presupuestaria. Ha publicado cinco 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 distintos artículos acerca de la financiación de los servicios públicos en el ámbito local, tanto en revistas especializadas como en revistas de divulgación.

Fernando Pastor Merchante

Subdirector del CIJA-UAM, es Profesor de Derecho en IE Universidad, donde imparte clases de Derecho público y Derecho de la Unión Europea. Antes de incorporarse al claustro de IE Universidad, fue Profesor Titular interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid y profesor invitado en la Universidad de Passau (Alemania). Sus principales líneas de investigación son el Derecho administrativo europeo y los procedimientos de control de las Ayudas de Estado. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la UAM, Máster en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Columbia (Nueva York, EE.UU.) y Doctor en Derecho por el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia).

Jesús Redondo Martín

Abogado especializado en Derecho Administrativo y Protección de Datos. Socio Director de ESPERTIAS CONSULTORES y CUSTODIA LEGAL & CONSULTING. Previamente ha desempeñado su labor profesional en los Departamentos de Derecho Público de Crowe Horwath Legal & Tributario y Cremades & Calvo Sotelo Abogados. Como investigador, colabora con el CIJA-UAM y participa anualmente como Coordinador del estudio jurisprudencial sobre el que se elabora el "Informe sobre la Justicia Administrativa" que edita esta unidad de investigación adscrita a la Universidad Autónoma de Madrid.

Presentación

En este año 2021 de impulso de la recuperación presentamos el séptimo Informe sobre Justicia Administrativa del Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA, www.cija-uam.org). Su seña de identidad es la realización de un análisis empírico lo más completo posible del funcionamiento de la justicia en diferentes sectores de actividad administrativa durante el año anterior, 2020. Si en el pasado Informe se reflexionaba sobre la importancia de los datos en la gestión de la pandemia, en esta ocasión es preciso referirse a la importancia que tiene el buen funcionamiento de la Administración y la Administración de justicia en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El componente 11 del Plan se dedica a la modernización de las Administraciones Públicas. Uno de los objetivos estratégicos es la digitalización de la Administración y procesos en cinco ámbitos estratégicos, entre los que se sitúa la justicia en primer lugar. En esta línea, se prevé la “Reforma para el impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia” en el punto C11.R2, que se desarrolla en el plan Justicia 2030, que tiene como finalidad transformar la justicia en los próximos diez años, para adaptarla a la digitalización, la transición ecológica y hacerla más accesible y eficiente. El Plan incluye la autorización de 7.674 plazas en oferta de empleo público para la Administración de Justicia. Se prevén varias reformas normativas: Ley de eficiencia procesal del servicio público de justicia; Ley de eficiencia organizativa del servicio público de justicia; Ley de eficiencia digital del servicio público de justicia; y una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. Asimismo, se proyecta una transformación digital de la Administración de Justicia a través de distintas actuaciones, como la creación de un expediente judicial electrónico sostenible o la utilización de inteligencia artificial y justicia orientada al dato, para las que se fija una inversión de hasta 410M €.

La pandemia ha afectado al funcionamiento de los mecanismos de control de la Administración, como se pone de manifiesto en los distintos capítulos de este Informe. Aunque la actividad se redujo en los peores meses de la pandemia en 2020, posteriormente se produjo un importante aumento de los asuntos atribuidos a unos órganos de control y a una jurisdicción contencioso-administrativa sobrecargados. Las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia pretenden lograr una modernización de la justicia centrada en el ámbito judicial. Habría sido interesante que se abordara la modernización de la justicia administrativa en su conjunto y que se previera la aprobación de una Ley que ordenara el ejercicio de funciones cuasi-jurisdiccionales por la Administración. En cualquier caso, en este contexto, los datos que se derivan del Informe

que se presenta pueden ser especialmente útiles. Permitirán medir el impacto de la pandemia en la justicia administrativa y facilitarán las reflexiones apoyadas en datos para comprobar la eficacia de las reformas que se acometan en los próximos años. En la era de la digitalización, los datos y la información es más necesaria que nunca.

Como en años anteriores, esta contribución del CIJA a la mejora de los datos en materia de justicia administrativa ha sido posible gracias a la confianza que el Consejo General del Poder Judicial ha depositado en este proyecto. Su apoyo a un cambio en la cultura del estudio de la justicia administrativa, que se abra al análisis empírico, y su difusión en el ámbito judicial nos ha estimulado un año más, para tratar de mejorar este Informe. El agradecimiento debe extenderse al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que un año más ha prestado su ayuda para mantener el estudio de la vía de protección especial de los derechos fundamentales; así como a la Universidad Autónoma de Madrid, que ha seguido apoyando y confiando en el equipo de profesores y estudiantes que está detrás de este informe. Como en ocasiones anteriores, es preciso destacar el respeto de estas instituciones por la libertad plena de los investigadores, tanto en el diseño de la investigación como en la interpretación y exposición de los resultados. Su colaboración es ejemplo claro de compromiso con la innovación y la generación de conocimiento, fundamentales para mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones.

Finalmente, quiero agradecer sinceramente el compromiso de todos los colaboradores que han hecho posible esta investigación, especialmente el de aquellos cuyas circunstancias en 2021 no han sido nada fáciles como consecuencia de la pandemia. Está extendido el tópico relativo a que el trabajo en equipo en Derecho no es posible o que no es necesario. Creo que este Informe demuestra lo contrario en ambos sentidos y contribuye a arraigar una nueva cultura investigadora necesaria para abordar los retos futuros que tenemos por delante.

Silvia Díez Sastre

Directora del Informe sobre la Justicia Administrativa

CIJA-UAM

[I. Introducción]

César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre

I. La justicia administrativa

Esta es la séptima edición del *Informe CIJA* sobre la justicia administrativa.¹ Como en las ediciones anteriores, se parte de la interpretación de la justicia administrativa como un fenómeno que trasciende los límites del control jurisdiccional clásico y que incorpora mecanismos alternativos de dirección y control de la actuación administrativa, tanto en el seno de la Administración como fuera de ella. En esta clave, los elementos que configuran *grosso modo* la justicia administrativa son de tres tipos: mecanismos internos de control, mecanismos de control de carácter externo y la configuración de las normas que dirigen la actuación pública. Por esa razón el informe no analiza únicamente el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (JCA) sino que incorpora, además, datos relacionados con el marco normativo y con los procedimientos administrativos aplicables en cada uno de los sectores analizados. En particular, presta especial atención al funcionamiento de los órganos de revisión previos a la JCA, que son de especial importancia tanto en el ámbito tributario como en el de la contratación pública y la transparencia. Además, se introduce también el análisis de la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

Asimismo, se considera que la justicia administrativa no se apoya únicamente en criterios de funcionamiento de tipo cuantitativo (como ya se recoge de manera suficiente en otros estudios), sino que exige un análisis en profundidad de la tutela sustantiva que, en última instancia, se brinda a los ciudadanos y de los estándares materiales empleados para controlar la actuación de la Administración. Este punto de partida explica la especial metodología que se desarrolla para la elaboración de este estudio y constituye, sin duda, su singularidad más relevante. Uno de los resultados fundamentales es el conocimiento de la justicia administrativa y la elaboración de un diagnóstico sobre las fuentes de la litigiosidad en los distintos ámbitos de actuación administrativa.

II. Metodología

Una de las principales contribuciones de este informe es la metodología utilizada para el análisis de la justicia administrativa en la clave que acaba de exponerse. A continuación, se explican los ejes que han estructurado esa metodología, que se ha ido perfeccionando en las distintas ediciones del Informe y que está en continua evolución. En este sentido, cumple reconocer que no se trata de una herramienta perfecta y acabada, sino que transita por la metodología del ensayo y error y está imbuida de la aspiración a incorporar progresivamente más parámetros de análisis que permitan conocer, en detalle, el funcionamiento de la justicia

¹ Todos los informes están disponibles online en abierto en la página web del CIJA-UAM: www.cija-uam.org/informe/

administrativa y el mapa de la litigiosidad en los sectores de actuación administrativa que son objeto de estudio. En particular, la repetición del análisis en años distintos ayuda a comprobar hipótesis y a identificar tendencias que se mantienen en el tiempo, frente a otros resultados que obedecen a la mera coyuntura. Además, el análisis de los datos puede conducir, según la calidad de los datos disponible cada año, al posible descarte del estudio de algunas variables, cuando su fiabilidad estadística no es suficiente.

1. Análisis sectorial, integral y comparado

Este trabajo se ha dedicado, al igual que en los informes anteriores, al análisis de tres sectores fundamentales en el funcionamiento de la Administración: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. En esta ocasión se analizan los datos de funcionamiento relativos al año 2020. Igualmente, como ya se hizo por primera vez en el *Informe CIJA 2015*, se ha realizado un examen específico de la vía judicial particularmente prevista para la protección de los derechos fundamentales en el ámbito contencioso-administrativo. Además, se han mantenido los nuevos sectores que se añadieron en el *Informe CIJA 2017* y en el *Informe CIJA 2018*, respectivamente: el personal al servicio de la Administración, la transparencia y protección de datos. Asimismo, al igual que se hizo en el *Informe CIJA 2019* por primera vez, este año se ha vuelto a realizar un estudio sobre responsabilidad contable, tomando como referencia la actividad de enjuiciamiento de Tribunal de Cuentas y del Tribunal Supremo.

La ampliación y consolidación del objeto de estudio consolida, en buena medida, la hipótesis de este trabajo: una comprensión amplia de la justicia administrativa –que excede de los clásicos mecanismos judiciales de control de la Administración– exige tener en cuenta las particularidades que presenta cada sector de la actividad administrativa. No se trata de realizar una distinción convencional entre sectores de actuación de la Administración, sino de atender a la diferente realidad de cada sector, que está determinada, en primer lugar, por el Derecho positivo, así como por los distintos intereses subyacentes en las relaciones entabladas por los ciudadanos con la Administración en cada caso. Los resultados obtenidos han confirmado la utilidad de esta estructura de análisis por encima de otras vinculadas a circunstancias institucionales o procesales, tal y como puede comprobarse a lo largo del texto y en las conclusiones de cada uno de los apartados.

Por otro lado, el concepto de justicia administrativa manejado en el informe exige necesariamente la adopción de una estructura de análisis integral, que comprenda tanto los sistemas de control interno –principalmente los recursos administrativos– como los mecanismos de control externo –representados fundamentalmente por la JCA–. El estudio de los sistemas de control interno se enfrenta, un año más, a importantes barreras de acceso a la información, que dificultan el análisis de su funcionamiento. No obstante, en los sectores analizados se dispone de un volumen de información considerable, especialmente en contratación pública, tributos y transparencia (y solo parcialmente en materia de

responsabilidad patrimonial). De modo que sí es posible esbozar un diagnóstico útil y global del funcionamiento de la justicia administrativa en esos casos. En este sentido, hay que destacar el esfuerzo realizado por elaborar un mapa del origen de la litigiosidad en estos sectores. Se trata de determinar qué tipo concreto de actividad administrativa es la que muestra en la práctica un mayor grado de conflictividad en vía de recurso, administrativo o contencioso-administrativo. No obstante, cumple hacer un llamamiento general para que las diversas Administraciones elaboren y publiquen pormenorizadamente el resultado de sus actuaciones. Una mejora de la información no solo redundará en favor de los ciudadanos, sino que también ofrecerá la posibilidad de que se realicen estudios empíricos que revelen las cuestiones que pueden ser objeto de mejora.

Por último, el análisis se basa en la comparación de la información en distintos planos. La comparación ayuda a contextualizar los datos obtenidos y a dotarlos de sentido a través de la formulación de propuestas explicativas. En primer lugar, la comparación contempla el funcionamiento de la JCA en relación con las demás jurisdicciones; los estudios que agregan los datos de funcionamiento de todas ellas ofrecen indicadores poco precisos para identificar disfunciones concretas, de modo que su capacidad de diagnóstico es mucho menor. En segundo lugar, se ofrece la posibilidad de que el lector realice una comparación cruzada entre los distintos sectores de análisis, así como –cuando esto es posible– entre los sectores de análisis y los datos generales de funcionamiento de la JCA. También se llevan a cabo comparaciones entre el funcionamiento de los recursos en vía administrativa y en la JCA. Igualmente, como ya se apuntó, el hecho de que se trate de la séptima edición posibilita una comparación temporal, que muestre la evolución de los resultados a lo largo de los años. En este sentido, es llamativa la poca variación que en sectores como el de la tributación o el de la contratación pública se observa en el sentido de las resoluciones. Sin embargo, existen otras variables cuyos resultados difieren notablemente. Algunas, como la imposición de costas o el acceso a la casación, pueden ser fácilmente explicadas por los cambios normativos. En otros casos, sin embargo, no es tan sencillo encontrar una explicación, por lo que resulta más prudente esperar a los resultados de los años venideros. Igualmente, en algunos supuestos podría pensarse que las conclusiones a las que se llegan son poco sorprendentes, lo que podría restar interés al estudio. Sin embargo, no ha de olvidarse que uno de los objetivos de esta metodología empírica es la de sustituir, aunque solo sea parcialmente, la utilización de argumentos fundados en la intuición u opinión común por resultados basados en el conocimiento. En definitiva, se pretende así obtener un análisis más preciso sobre el funcionamiento real de la justicia administrativa.

2. Parámetros de funcionamiento de la Justicia Administrativa

Tal y como ya se ha señalado, los estudios sobre la calidad de la justicia suelen apoyarse en indicadores cuantitativos o formales de funcionamiento de los órganos judiciales (nuevos asuntos, asuntos resueltos, nivel de estimación de los recursos, duración de los procesos, etc.). Por regla general, no se valoran aspectos cualitativos o sustantivos.

Esto se traduce en la dificultad de conocer la calidad real de la protección que el sistema jurídico brinda a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Con el fin de suplir progresivamente esas carencias, a los clásicos indicadores de naturaleza cuantitativa se suman parámetros de análisis de carácter sustantivo, tanto para la vía administrativa –en la medida de lo posible– como en el ámbito judicial. En ambos casos se recurre a métodos cuantitativos de análisis estadístico.

Así, se analizan aspectos relevantes para profundizar en el conocimiento de los litigios como el tipo de actividad administrativa impugnada, el tipo de recurrente, el tipo de Administración recurrida, la tutela otorgada en el fallo, la condena en costas, la duración del proceso, la complejidad y estabilidad del Derecho positivo aplicable o la frecuencia de la invocación de jurisprudencia en la argumentación judicial.

Algunos indicadores utilizados son los mismos en todos los sectores. Se trata de los referidos a variables generales de funcionamiento: duración del proceso, imposición de costas, entre otros. Sin embargo, hay variables que obedecen a la especificidad de cada una de las materias (por ejemplo, en relación con el tipo de recurrente o el objeto impugnado). En todo caso, a fin de asegurar la correcta comprensión de cada uno de los indicadores, en cada sector se realiza, cuando se considera oportuno, una somera explicación de cada uno de ellos (por ejemplo, los ámbitos de actuación vinculados a los supuestos de responsabilidad patrimonial).

3. Fuentes: la necesidad de un estudio jurisprudencial propio

La diversidad de las estructuras de análisis utilizadas, así como la voluntad de realizar comparaciones en distintos planos para contextualizar mejor los resultados, han llevado a manejar un variado catálogo de fuentes con el fin de obtener los datos necesarios para la realización del informe. En este sentido, en las distintas secciones del estudio se introduce una ficha metodológica que indica, entre otras cuestiones, cuáles han sido las fuentes de información utilizadas en cada caso. En general, se trata de información publicada regularmente por las instituciones estudiadas.

Ahora bien, la información institucional ordinaria de funcionamiento de los recursos administrativos o de la JCA no suele introducir parámetros de funcionamiento cualitativos. Por esa razón se consideró necesario realizar un estudio de campo *ad hoc* que permitiera proyectar los parámetros de funcionamiento de la justicia administrativa que se habían identificado. La limitación de los recursos disponibles impedía realizar esa investigación en relación con la vía administrativa y la JCA. Así que, al igual que en años anteriores, se decidió realizar un estudio en torno a la jurisprudencia de la JCA. Como se indica en la ficha metodológica general –que se incluye en la parte final del Informe–, se analizaron un total de 2.734 sentencias elegidas aleatoriamente de entre todas las dictadas entre enero de 2020 y diciembre de 2020. No obstante, hay que tener en cuenta que en contratos,

responsabilidad patrimonial, responsabilidad contable, transparencia y protección de datos se han analizado todas las sentencias dictadas en la materia.

Uno de los retos más importantes que plantea este estudio es garantizar la vinculación de las resoluciones judiciales con los sectores analizados, esto es, que las sentencias en cuestión se refirieran en efecto al ámbito tributario, al de la contratación administrativa, etc. Lo complicado evidentemente no es saber cuál es el ámbito en cuestión al que se refiere cada una de las sentencias estudiadas sino poder dividir las decenas (o cientos) de miles de sentencias que se dictan anualmente en grupos homogéneos, de las que a continuación se extraen las muestras representativas que efectivamente van a ser leídas. Para lograr esto no se podía confiar plenamente en ningún tesoro, por la diferencia existente entre los compiladores y las editoriales jurídicas y su consiguiente impacto sobre la determinación del número de sentencias relevantes. Por esa razón se buscó un criterio objetivo: las normas aplicadas en cada caso. Se elaboró un listado de las normas rectoras de cada sector en el periodo de tiempo analizado y, con base en ese criterio, se seleccionaron las sentencias en función del peso relativo de cada sector sobre la población total de sentencias. A la muestra seleccionada de este modo se le aplicaron los parámetros de funcionamiento de la JCA. En algunos casos, las carencias de información en las propias resoluciones judiciales dificultaron la obtención de resultados: es el caso de las cuantías o de los recursos administrativos interpuestos previamente. En otros casos, el carácter limitado de la información obtenida ha exigido la realización de estimaciones aproximadas, como en el caso de la duración de los procesos. Asimismo, en lo que se refiere a los conflictos relacionados con el personal de la Administración se han dado cita problemas específicos con la selección de sentencias, cuyo detalle puede consultarse en el informe correspondiente.

En definitiva, los resultados obtenidos a través del estudio jurisprudencial realizado constituyen la principal aportación de este informe. Se trata, como ya se ha dicho, de continuar con la implantación de un método innovador en el estudio del funcionamiento de la JCA y que abre, como se ha comprobado con las novedades de esta edición, un amplio catálogo de posibilidades en el análisis de la justicia administrativa que deberá seguir explorándose.

III. Estructura de la exposición

El informe se estructura en once secciones. Se dedican a las siguientes cuestiones: introducción (I); datos generales de funcionamiento de la JCA (II); análisis del funcionamiento de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en la Administración tributaria (III); análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en la Administración de los contratos públicos (IV); análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en la responsabilidad patrimonial (V); análisis del

funcionamiento de la vía especial de protección de los derechos fundamentales (VI); análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración (VII); análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos (VIII); análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia (IX); análisis de la litigiosidad en materia de responsabilidad contable (X) y ficha metodológica (XI). El contenido de cada sección responde a distintas finalidades. La primera parte de la segunda sección expone los principales indicadores de funcionamiento de la JCA y se ponen en relación con los de otras jurisdicciones. Las demás secciones analizan los datos obtenidos, tanto a partir de información institucional como del estudio jurisprudencial realizado para la elaboración del informe. Esta parte analítica incluye numerosas propuestas explicativas que no pretenden ser, en ningún caso, conclusiones definitivas. En este sentido, se trata fundamentalmente de generar hipótesis que podrán ser desarrolladas y verificadas, en su caso, en ulteriores trabajos, así como de verificar las que fueron ya propuestas en los informes anteriores.

Al igual que ya se hizo en las últimas ediciones, se incorporan conclusiones resaltadas en el estudio de cada sector. La repetición de variables estudiadas en cada uno de los sectores permite al lector realizar por su cuenta las comparaciones que puedan resultarle de interés.

La finalidad principal de este informe, aumentar el conocimiento real del funcionamiento de la justicia administrativa, parece haberse logrado. La difusión del informe y de sus datos se ha extendido de forma considerable en la comunidad jurídica. Hay que insistir, sin embargo, en precisar la información y en multiplicar los estudios que introduzcan una dimensión empírica, con el fin de tomar mejores decisiones de diseño del sistema de justicia administrativa en el futuro.

[II. Indicadores de funcionamiento y comparativa de sectores]

Alfonso Egea de Haro

I. Introducción

El análisis del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales ha llegado a una etapa de madurez a partir de la consolidación del uso de ciertos indicadores para comparar el funcionamiento de los juzgados y tribunales. Estas magnitudes o indicadores se calculan a partir del número de casos que ingresan, se resuelven y quedan pendientes en un período considerado. A partir de estos datos se construyen indicadores como las tasas de resolución, pendencia, congestión, así como los tiempos de duración media de los procedimientos.

En el presente informe se complementan los indicadores tradicionalmente utilizados con una serie de nuevos indicadores que tratan de profundizar en aspectos como la capacidad que tienen los juzgados y tribunales de reducir la pendencia de asuntos o cómo ésta afecta a las tasas de resolución. En este sentido, por ejemplo, se procede a realizar estimaciones de la capacidad de resolución de asuntos por los órganos jurisdiccionales a partir de los asuntos en trámite de períodos precedentes y así poder comparar el volumen de trabajo de órganos que presenten distintas cargas de trabajo o una evolución de la pendencia diferente.

Adicionalmente, un segundo objetivo de este capítulo es la presentación preliminar de algunas de las variables que formarán parte de los capítulos específicos dedicados a cada uno de los sectores materiales de la actividad administrativa analizada. Desde esta perspectiva, el análisis realiza una comparación entre distintos ámbitos de la actividad administrativa que permite evaluar el alineamiento de la práctica administrativa con el ordenamiento jurídico. Los distintos niveles territoriales de la Administración, el tipo de actividad desarrollada y las características del ordenamiento sectorial aplicable son aspectos a considerar en relación con este segundo objetivo del Informe. Hasta la fecha, los Informes han venido a justificar la conveniencia de completar el análisis del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales con el estudio de la revisión jurisdiccional que realizan de la actividad administrativa para conocer más la relación entre dos de los poderes del Estado, el ejecutivo y judicial. Si bien esta revisión jurisdiccional de la actividad administrativa genera en sí misma un debate acerca del alcance que debe tener la revisión de la actividad administrativa también permite conocer más en detalle la práctica de los distintos órganos administrativos.

Como en las pasadas ediciones del Informe, este capítulo introductorio se centra en la comparación del funcionamiento de los juzgados y tribunales a partir de una doble dimensión. De un lado, la comparación se realiza en función de las series temporales de distintos indicadores (tasa de resolución, pendencia y congestión, entre otros) y la relación entre jurisdicciones. Esta primera dimensión permite contextualizar y atender a las principales circunstancias que anualmente pueden afectar a la entrada de asuntos en los tribunales y el consiguiente impacto en las tasas de actividad de los órganos jurisdiccionales

de la JCA. Una segunda dimensión se centra en la comparación entre los órganos jurisdiccionales unipersonales y colegiados de la JCA para analizar la gestión realizada de la carga de trabajo a partir de indicadores ya tradicionales como las tasas de actividad, el tiempo de duración de los procedimientos o la tasa de sentencias respecto a la gestión de asuntos. Para ello y de manera general, se ha utilizado la información estadística elaborada por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), así como la definición de los indicadores de actividad utilizados por el propio CGPJ o la *European Commission for the Efficiency of Justice del Council of Europe* (CEPEJ).

En esta edición del Informe, se actualizan los datos relativos a la actividad de los órganos jurisdiccionales a partir de medidas de funcionamiento relativas al volumen de asuntos o la litigiosidad que presentan los distintos órganos jurisdiccionales. Además, en el presente Informe se incluyen indicadores adicionales ya recogidos en la edición de 2019 como, por ejemplo, la tasa de resolución relativa a la pendencia del período inmediatamente anterior, y que mide la capacidad del órgano jurisdiccional para reducir la pendencia en base a la tasa de resolución del año en curso (tasa de resolución de pendencia o tasa de resolución retrospectiva). De esta manera, se considera que el esfuerzo del órgano jurisdiccional se produce a partir no de una magnitud desconocida durante el año en curso (volumen de ingreso de asuntos durante ese año), y que es la utilizada en la tasa de resolución, sino a partir del conocimiento sobre la pendencia que acumula el órgano de los ejercicios precedentes. De manera general se analiza la capacidad de resolución del órgano no de manera absoluta y en función de una magnitud aleatoria (número de nuevos asuntos que se ingresan) sino relativa, esto es, considerando la resolución como el esfuerzo particular del órgano para adaptarse al volumen de casos en trámite de ejercicios pasados. De esta manera, se considera el nivel de pendencia propio de cada órgano y que está relacionado tanto a factores socioeconómicos del territorio que determinan la litigiosidad como a las características en el funcionamiento del propio órgano o la actividad administrativa que habitualmente suele revisar.

Finalmente, la lectura de la evolución de las magnitudes contenidas en el Informe 2020 ha de realizarse atendiendo a las consecuencias en la actividad de los juzgados y tribunales que tuvieron las medidas adoptadas durante la pandemia y que supusieron, primero, la suspensión de señalamientos y actuaciones judiciales y, después, la expansión del uso de medios telemáticos para reanudar la actividad. Los efectos de estas medidas pueden no sólo afectar al año objeto de análisis del presente Informe sino a períodos posteriores como se expondrá a continuación.

El presente capítulo se estructura en siete apartados. A continuación de esta introducción, el apartado segundo analiza la evolución histórica de la carga de trabajo y la gestión de casos por los órganos de la JCA en comparación con el resto de las jurisdicciones. Un tercer apartado analiza desde distintas perspectivas la gestión del volumen de asuntos entre los distintos órganos de la JCA. En este sentido, se utilizan variables habituales en el

análisis de la gestión de asuntos (tasa de resolución, pendency y congestión) junto a otras magnitudes calculadas para evaluar el impacto de la acumulación de asuntos, la complejidad de los asuntos o tipo de resolución más frecuente en los distintos órganos jurisdiccionales analizados. En este apartado se analizan los indicadores de actividad a partir de tres tipos de comparaciones. En primer lugar, una dimensión temporal presenta la evolución histórica de las distintas tasas y atiende a factores contextuales en su evolución como la situación económica o las consecuencias derivadas de la gestión condicionada por la pandemia provocada por el COVID-19. En segundo lugar, una comparación territorial permite explorar más en profundidad las relaciones entre los distintos tipos de tasas como, por ejemplo, la relación entre la capacidad de resolución del órgano en el período considerado (2020) como su relación con períodos inmediatamente anteriores (tasa de resolución retrospectiva). En tercer lugar, una comparación entre los distintos órganos de la JCA permite identificar la evolución de las tendencias de actividad no necesariamente como consecuencia de factores contextuales sino a partir de características específicas y propias de cada tipo de órgano jurisdiccional. El apartado cuarto está referido a la estimación de la duración de los procedimientos en base a la comparación de los distintos órganos de la JCA. Un quinto apartado explora de manera descriptiva los medios económicos y personales de la JCA. El apartado sexto incluye un estudio preliminar del análisis de contenido de las sentencias analizadas en este Informe para comparar algunas de las variables principales (estimación, imposición de costas, Administración autora de la actividad impugnada, entre otros) en los distintos sectores de la actividad administrativa que forman parte de este estudio (contratación, tributos, responsabilidad patrimonial, empleo público, derechos fundamentales, transparencia y protección de datos). De esta manera el análisis formal y relativo al funcionamiento de la JCA se complementa con un análisis material del contenido de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales para atender al impacto del marco normativo en la revisión de la actividad administrativa. Finalmente, la sección séptima resume las principales conclusiones del análisis.

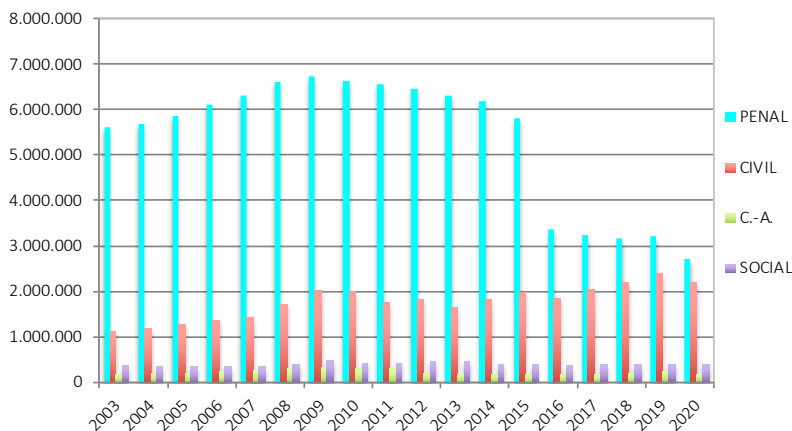
II. Volumen de actividad

El volumen de casos ingresados en los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo fue de 194.223 en 2020, en lo que supone el segundo menor ingreso de asuntos anuales registrado en la JCA desde el año 2013. El ingreso de asuntos se redujo en un 22 % respecto al número de asuntos ingresados en el año 2019. Esta reducción de la litigiosidad en la JCA es un fenómeno generalizado en el resto de jurisdicciones que presentan un descenso del 7 %, en las jurisdicciones penal y social, y hasta un 15 % en la jurisdicción civil. De manera general, la litigiosidad ha descendido un 12 % para el conjunto de jurisdicciones durante el año 2020, como consecuencia previsible de la implementación de las medidas adoptadas debido a la situación sanitaria provocada por la pandemia. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo suspendió, con algunas excepciones, los plazos

procesales durante la vigencia del estado de alarma y las prórrogas del mismo se extendieron hasta el 4 de junio de 2020.² Las consecuencias de estas medidas provocaron por tanto el mayor descenso de la litigiosidad en el caso de la JCA.

Sin embargo, esta evolución no ha cambiado la distribución de la litigiosidad total entre las distintas jurisdicciones y así la JCA representó en 2020 un 4 % del volumen de asuntos ingresados en los juzgados y tribunales, correspondiendo los mayores porcentajes a las jurisdicciones penal (25 %) y civil (20 %), y el menor a la jurisdicción social (2 %). La Figura 1 representa la distribución de la litigiosidad entre jurisdicciones.

Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en número]



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

Desde una perspectiva territorial, la litigiosidad no está distribuida de manera uniforme. Así, Andalucía como ya ocurriera en 2019 concentra la mayor parte de la litigiosidad de los asuntos ingresados en los Tribunales Superiores de Justicia (24,1 %) del total correspondiente a la JCA. El siguiente territorio con mayor litigiosidad se corresponde con la Comunidad de Madrid (14,8 %) seguido por la Comunitat Valenciana (8,2 %) y Cataluña (7,8 %) mientras que el resto de territorios no alcanzan en ningún caso el 5 % en la entrada de nuevos casos. Este patrón territorial se reproduce en los Tribunales Superiores de Justicia del resto de órdenes jurisdiccionales, si bien las mayores diferencias entre territorios se producen en la JCA. Esta circunstancia apunta a la influencia de las características del marco normativo regional y la gestión realizada por los distintos niveles territoriales de la Administración.

En relación con el número de asuntos resueltos, 2020 es el año donde se alcanza el menor nivel de asuntos resueltos considerando la serie histórica objeto de análisis (2003-

² Disposición Adicional segunda por la que se suspenden los plazos procesales en todas las jurisdicciones durante la vigencia del estado de alarma. Esta disposición fue derogada, con efectos desde el 4 de junio de 2020, por la disposición derogatoria única.1 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

2020) con 191.948 asuntos [Figura 2]. A pesar de lo anterior y en términos relativos, el porcentaje de asuntos resueltos entre los ingresados (tasa de resolución) supuso un 98,83 %. La tasa de resolución en la JCA en 2020 se sitúa aún distante de las tasas, superiores al 100 %, alcanzadas durante el período 2010-2018. De esta manera, en 2020, se mantiene la inversión de la tendencia ya iniciada en 2019 y por la que el número de asuntos resueltos en el período es inferior al número de asuntos ingresados, con los consiguientes efectos negativos sobre los otros indicadores de actividad de los tribunales como son la pendencia o la congestión.

Como ya se ha referido anteriormente no se puede desconocer, a la hora de interpretar estos datos, el impacto que tuvo la suspensión de los plazos procesales durante una cuarta parte del año. Sin embargo, también es cierto que las consecuencias de estas medidas supusieron un menor volumen de asuntos ingresados. La evolución histórica de los niveles de litigiosidad y las tasas de resolución apuntan a un proceso de adaptación de los órganos jurisdiccionales al volumen de trabajo. Esta relación no es extraña tal y como se ha evidenciado en otros estudios empíricos donde se muestra cómo la eficiencia de los tribunales no está tanto ligada a factores de la oferta cuanto de la demanda del servicio de justicia.³

Durante el período 2012-2018 el número de asuntos resueltos superaba al de asuntos ingresados, una tendencia que se invierte en 2019 y que se mantiene durante 2020 a pesar de la diferencia en la litigiosidad entre ambos años. Como se ha señalado, el volumen de asuntos resueltos en 2020 se sitúa además en niveles muy alejados de los máximos de la serie histórica (299.346 en 2010). En este sentido, se ha de señalar cómo el número de unidades judiciales durante el período considerado no ha cambiado significativamente, incrementándose ligeramente el número de órganos unipersonales al final del período considerado. En 2010, el número de órganos jurisdiccionales ascendía a 236 órganos unipersonales (224 Juzgados de lo Contencioso Administrativo y 12 Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo) y 30 órganos colegiados (Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, 8 correspondientes a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala 3ª del Tribunal Supremo). En 2020, el número de órganos unipersonales era de 242 por el incremento de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. De esta manera la ratio de asuntos resueltos por órgano jurisdiccional ha pasado de 1.125 en 2010 a 836 en 2019 y 1.060 en 2020.

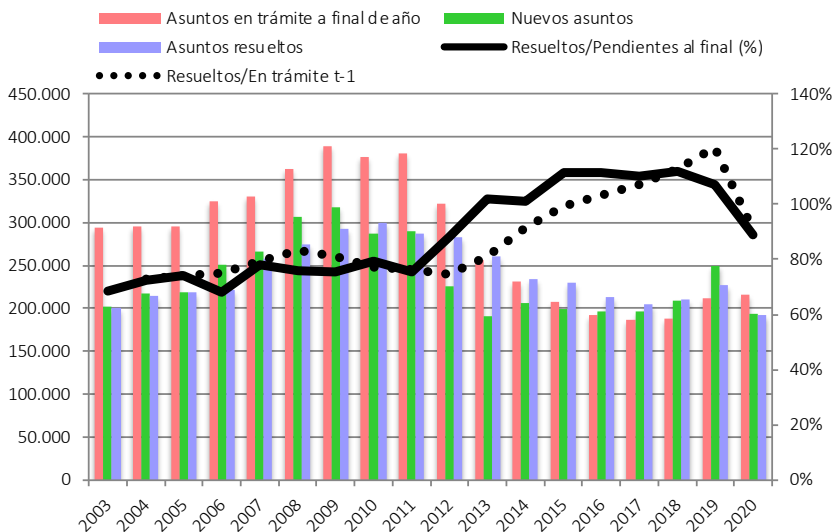
Tal y como se aprecia en la Figura 2, se produce una reducción del porcentaje que representa el número de casos resueltos tanto sobre el número de ingresados en el período (línea continua) como de aquellos pendientes del período inmediatamente precedente (línea discontinua). Este último indicador permite analizar hasta qué punto el ritmo o evolución en

³ Ver Gupta, M. y Bolia, N.B., "Efficiency measurement of Indian high courts using DEA: a policy perspective", *Journal of Policy Modeling*, n. 42(6), 2020, pp. 1372-1393.

la resolución de casos por el órgano jurisdiccional permite reducir la pendencia de asuntos o, en otras palabras, considerando que no se ingresan nuevos asuntos en el período analizado. Un porcentaje que no alcanzara el 100 % supondría que el órgano jurisdiccional no podría, manteniendo la tasa de resolución en un determinado ejercicio, eliminar la pendencia acumulada en los años precedentes. En 2020 el número de asuntos resueltos entre aquellos pendientes del período inmediatamente anterior supuso un 91 % frente al 121 % del año 2019. Estas cifras se han de situar en contexto y considerar cómo el número de asuntos ingresados supuso prácticamente tres cuartos del volumen registrado en 2019. Estas cifras y el tiempo de suspensión de los trámites procesales apuntarían a una gestión de asuntos por los órganos jurisdiccionales de la JCA durante 2020 similar a la de 2019 y que representa el término de comparación para analizar una situación de normalidad al margen de la excepcionalidad que provocó la situación de pandemia. En ambos años, no obstante, el volumen global de asuntos resueltos respecto a los que resultaban pendientes al final del periodo no alcanzó el 100 %.

De otro lado, entre 2016 y 2019, el número de casos resueltos anualmente era superior al número de casos pendientes al inicio del período. En otras palabras, el mantenimiento del ritmo de resolución de casos hubiera permitido eliminar la pendencia de asuntos si no hubieran ingresado nuevos asuntos. Esta ratio, que representa la relación entre el ritmo de resolución y la pendencia acumulada (tasa de resolución de pendencia o tasa de resolución retrospectiva) empeora significativamente en 2020 con un descenso de 30 puntos porcentuales.

Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2020) [en número]



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

Además, en 2020, como ya ocurriera en 2019 la tasa de resolución no alcanza el 100 % (98,8 %), a pesar de que se incrementa en 7 puntos porcentuales respecto a la correspondiente a 2019 (91 %). En definitiva, la situación de suspensión de la tramitación procesal permitió mejorar la tasa de resolución, esto es considerando, el volumen de asuntos ingresados, aunque sin alcanzar los niveles del período 2010-2018 y se mantuvo alejada de la que hubiera permitido reducir el volumen de asuntos pendientes del ejercicio anterior. El incremento por tanto de la litigiosidad parece no ser el único factor a la hora de explicar el comportamiento de la tasa de resolución. Si el volumen de asuntos en 2020 representó el 77 % de aquél alcanzado en 2020, el porcentaje de asuntos resueltos sobre ingresados supuso el 85 % en 2020 respecto al año inmediatamente anterior.

En línea con lo anterior y considerando la variable territorial, se observa cómo una mayor litigiosidad no siempre se corresponde con menores tasas de resolución. A partir de los datos organizados por Tribunales Superiores de Justicia, se observa que la media de asuntos por 100.000 habitantes fue de 325 casos y la tasa de resolución del 99 %.⁴ Entre aquellos territorios donde se encuentran tasas de resolución superiores al 100 % se evidencian también niveles de litigiosidad altos, superiores a la media para todo el territorio, como es el caso de Andalucía (542 asuntos por 100.000 habitantes y un promedio de la tasa de resolución del 105 %), La Rioja (336 asuntos y 103 % de tasa de resolución) o la Comunitat Valenciana (315 asuntos por cada 100.000 habitantes y la máxima tasa de resolución, 117 %). En el extremo opuesto figuran algunos territorios donde se alcanzan tasas de resolución inferiores a la media a pesar de que presentan también niveles inferiores en cuanto al volumen de asuntos ingresados en relación a su población (Illes Balears o Castilla León, por ejemplo). En todo caso, el promedio de asuntos que presentan aquellos territorios donde los órganos jurisdiccionales alcanzan una tasa de resolución del 100 % o superior (307 por cada 100.000 habitantes) es inferior al de los territorios con una tasa de resolución inferior al 100 % (330 cada 100.000 habitantes).

En términos generales, el número de asuntos resueltos en 2020 (191.948 asuntos) se sitúa en niveles inferiores considerando el promedio del período 2003–2018, continuando la evolución decreciente en cuanto a la capacidad de resolución teniendo en cuenta el volumen de nuevos asuntos ingresados en el período y acentuándose en el caso de la capacidad de resolución del órgano de la pendencia que acumula en la serie histórica. El año 2020 muestra, por tanto, un escenario donde de manera general se reduce la capacidad de los órganos jurisdiccionales para reducir la pendencia acumulada. Así continúa el cambio de la tendencia en la reducción de los asuntos pendientes al inicio del período pasando de 211.616 a 215.973 asuntos.

⁴ No se incluyen los datos relativos a los órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional.

III. Indicadores de actividad

En este apartado, el capítulo explora la evolución de las principales magnitudes utilizadas para analizar la gestión del volumen de asuntos en los órganos de la JCA a partir de distintas dimensiones de comparación (temporal, territorial y tipo de órgano/ jurisdicciones). Esta comparación se articula a partir de las principales magnitudes de actividad que caracterizan el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales (tasas de resolución, pendencia y congestión).

1. Tasa de resolución. Distintas formulaciones e interpretaciones

La actividad de los órganos jurisdiccionales resulta habitualmente valorada a partir de la tasa de resolución.⁵ En 2020 la tasa de resolución se redujo respecto al año precedente de manera generalizada para el conjunto de jurisdicciones [Figura 3]. En cualquier caso, la JCA es la única donde la tasa de resolución se sitúa próxima al 100 %. El promedio de la tasa de resolución se sitúa en un 94 % para el conjunto de las jurisdicciones. La tasa de resolución en la JCA pasa de un 91 % en 2019 a un 99 % en 2020.

Al considerar el período 2010-2020, el promedio de la tasa de resolución más alto se alcanza en la JCA, con unos niveles del 100 % en el caso de las jurisdicciones civil y penal y una menor tasa de resolución (94 %) en la jurisdicción social. Este nivel en promedio de la tasa de resolución de la JCA se justifica principalmente por el comportamiento de esta tasa en el período 2012-2015 cuando presenta valores superiores al 110 % y la reducción del número de asuntos ingresados durante los últimos años de la serie histórica.

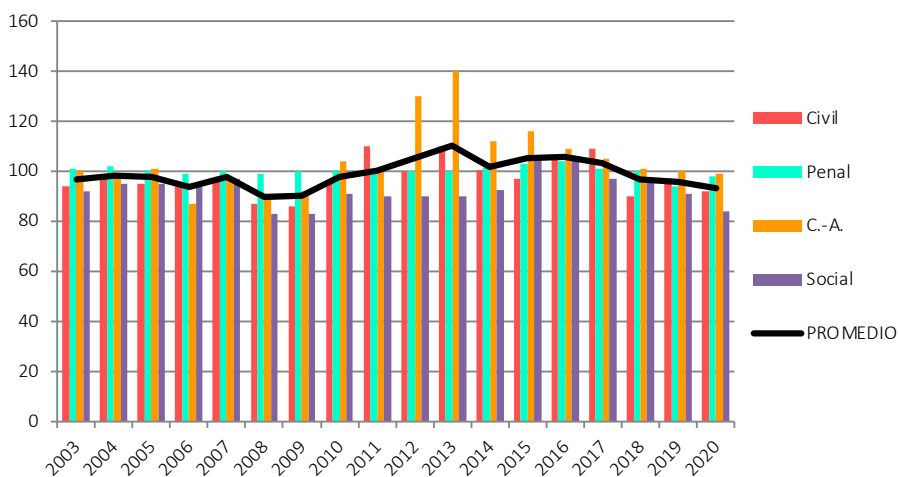
No obstante lo anterior, la capacidad de resolución de los órganos de la JCA en 2020 no es suficiente para reducir el volumen de casos pendientes, que ya se habían incrementado notablemente por la tasa de resolución del 91 % registrada en 2019. En consecuencia, la tasa de resolución calculada a partir del volumen de asuntos pendientes al inicio del periodo pasa de 107 % en 2019 a 89 % en 2020. Esta aparente contradicción entre la tasa de resolución habitualmente utilizada y la referida al período precedente se salva atendiendo al modo de cálculo de las citadas tasas. En este sentido, la tasa de resolución representa el cociente de asuntos resuelto respecto a los ingresados en el mismo período. Así la adopción de valores superiores al 100 % en el caso de la JCA durante el período más reciente supone que los órganos jurisdiccionales resuelven más asuntos de los que ingresan anualmente. No obstante, no se puede concluir a partir de esta tasa que sea suficiente para reducir la pendencia de los órganos jurisdiccionales. La capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales tiene dos componentes. En primer lugar, un componente está relacionado

⁵ La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos resueltos e ingresados. La tasa de pendencia es el cociente entre los asuntos en tramitación y resueltos, mientras que la tasa de congestión es el cociente entre los asuntos ingresados y pendientes al inicio y el número de asuntos resueltos en el mismo. Para expresar estas magnitudes en porcentaje, en todos los casos el resultado se ha multiplicado por 100, siguiendo el modo de cálculo e interpretación de estos datos por la CEPEJ.

con la entrada de asuntos en el período considerado. En segundo lugar, un componente retrospectivo relacionado con el volumen de asuntos en trámite de pasados ejercicios. Este segundo componente puede afectar al primero de manera que, previsiblemente, la pendencia de un órgano dificulta la gestión de la carga de trabajo durante el año en curso y también es tenido en cuenta por el propio órgano jurisdiccional para adecuar su gestión de asuntos en los ejercicios sucesivos.

Durante el año 2019, la tasa de resolución se situó en el 91 % mientras que la tasa de resolución retrospectiva en un 107 %. Este escenario se debió al menor volumen de asuntos ingresados durante los años 2018 y 2019 y no tanto al comportamiento de la tasa de resolución. Así se explica que el empeoramiento de la tasa de resolución en 2019 y el mantenimiento de la misma en niveles inferiores al 100 % en 2020 haya hecho descender la capacidad de reducir los asuntos pendientes en 18 puntos porcentuales (la tasa de resolución retrospectiva ha pasado de 107 % en 2019 a 89 % en 2020). El comportamiento de estas magnitudes apunta que el previsible incremento en el número de nuevos asuntos durante 2021 incrementará la dificultad de los órganos jurisdiccionales de reducir los asuntos pendientes si se mantienen unas tasas de resolución próximas al 100 %.

Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en porcentaje]

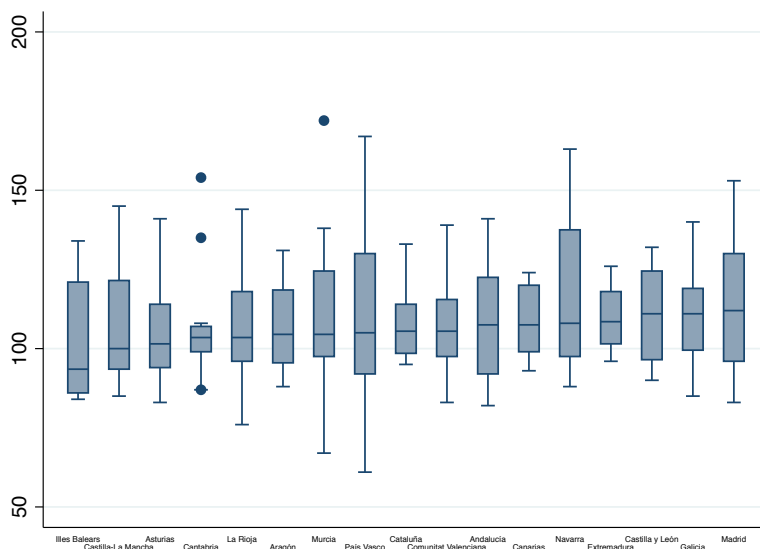


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Desde una perspectiva territorial, existe una notable diversidad en las tasas de resolución durante el período 2009-2020. A través de las siguientes figuras de caja se representa la heterogeneidad en el comportamiento de la tasa de resolución para el período 2009-2020.⁶ La heterogeneidad, representada por la mayor extensión de las cajas, es superior en la dimensión territorial [Figura 4] que en aquélla temporal [Figura 5].

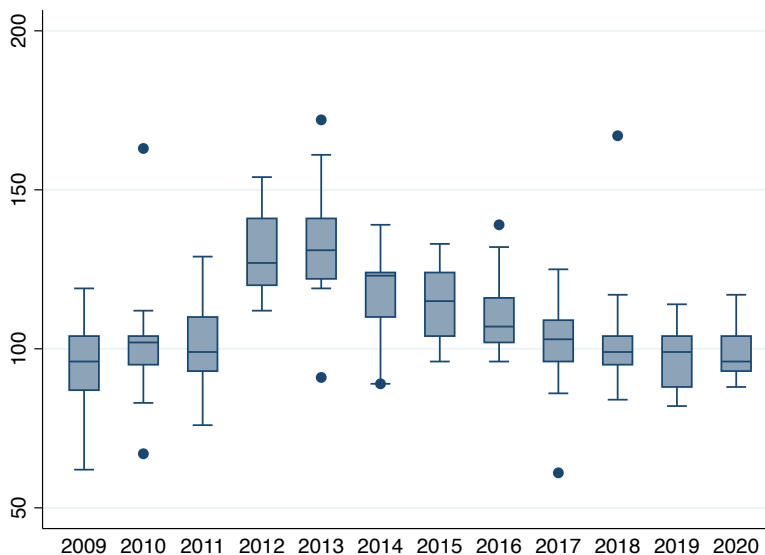
⁶ Las cajas en los gráficos reflejan el segundo y tercer cuartil de la distribución de casos en torno a la mediana o valor central. La línea dentro de las cajas marca el valor con tantos casos en los niveles superiores como inferiores. Los

Figura 4. Dispersión de la tasa de resolución entre CC.AA. (2009-2020) [en porcentaje]



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

Figura 5. Dispersión de la tasa de resolución por año (2009-2020) [en porcentaje]



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

extremos reflejan la dispersión de los valores de la tasa de resolución. De manera intuitiva una mayor amplitud de las cajas y los extremos muestran una mayor diversidad en el comportamiento de las tasas de resolución al corresponderse con las distintas tasas durante el período de tiempo considerado (2009-2020) o entre las 17 CC. AA.

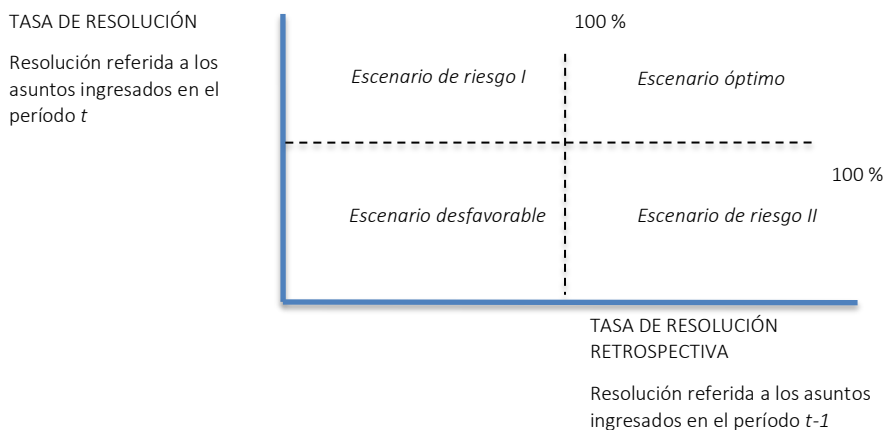
Las anteriores figuras permiten identificar el efecto temporal y territorial en la evolución de las tasas de resolución. La mayor heterogeneidad por territorio supone que la tasa resolución, aunque se diferencia entre territorios no presenta un efecto permanente. En otras palabras, la variabilidad en el comportamiento de la tasa de resolución en un territorio para el período de tiempo considerado no permite identificar de manera permanente un territorio con una determinada tasa de resolución.

Con relación a la dimensión temporal, se observa el impacto generalizado de la crisis económica iniciada en 2008 y que se refleja ya en la JCA a partir de ese mismo año con un incremento notable en el número de nuevos asuntos y, desde 2012, en el aumento de la tasa de resolución. Durante el año 2020, la dispersión entre territorios se sigue reduciendo respecto al período 2012-2015.

Las diferencias territoriales respecto a la tasa de resolución no están necesariamente vinculadas a la litigiosidad. En la Figura 4, las distintas CC. AA. están ordenadas de menor a mayor tasa media de resolución durante el período 2009-2020. En la Figura se observa cómo en algunos de los territorios donde hay mayor litigiosidad también se alcanzan unas mayores tasas de resolución, como en los casos de Madrid, Castilla y León o la Comunitat Valenciana

Este resultado vuelve a evidenciar la necesidad de no detener o limitar el análisis de la capacidad de gestión de la carga de trabajo de los juzgados y tribunales a las tasas de resolución de manera exclusiva. Las tasas de resolución están principalmente asociadas a la capacidad del órgano jurisdiccional de resolver la carga de trabajo durante el año en curso, pero sin atender a la relación entre los asuntos resueltos referidos a aquéllos que estaban en curso al inicio del período y que, como se ha señalado, podrían reflejar el proceso de adaptación del órgano al volumen de litigiosidad. La capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales muestra un distinto escenario cuando se pone en relación el número de asuntos resueltos con el de casos pendientes al inicio del periodo. Esta última magnitud serviría para analizar en particular la capacidad del órgano para adaptar su capacidad de resolución a la acumulación de asuntos pendientes de ejercicios precedentes. El siguiente análisis tiene por objeto profundizar en el análisis conjunto de la tasa de resolución referida al número de asuntos ingresados durante el período de tiempo considerado y la tasa de resolución referida al volumen de asuntos acumulados al iniciar el período (tasa de resolución retrospectiva o de reducción de la pendencia). El siguiente esquema representa las posibles combinaciones entre los dos tipos de cálculo de la tasa de resolución para así poder comprender mejor la capacidad de resolución del órgano.

Esquema. Evaluación de la capacidad de resolución

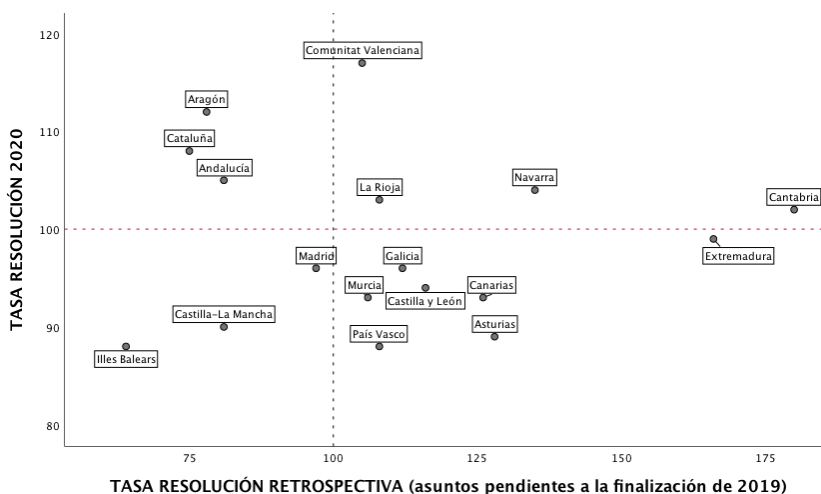


Fuente: elaboración propia.

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

A partir de estos escenarios es posible analizar la situación de las tasas de resolución por territorio. La Figura 6 refleja las diferencias existentes en 2020 entre los distintos territorios respecto a la tasa de resolución calculada a partir de los asuntos ingresados en el período (2020, eje vertical) y aquella otra de carácter retrospectivo que relaciona la capacidad de resolución del órgano a partir de los datos del período inmediatamente anterior (2019, eje horizontal)

Figura 6. Dispersión de la tasa de resolución de 2020 por CC. AA. [en porcentaje]



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

La dispersión de los datos muestra cómo, en 2020, la mayor parte de las CC. AA. están en un escenario bien desfavorable, por tener tasas de resolución tanto relativas al volumen de litigiosidad como a los asuntos pendientes inferiores al 100 %, o bien en un escenario de riesgo, por tener alguna de las tasas de resolución en valores inferiores al 100 %. En el caso de las CC. AA. en situación de riesgo, existen dos grupos. De un lado aquellos territorios que muestran una tasa de resolución en 2020 superior al 100 %, pero donde la tasa de resolución ejercicios no permite reducir la pendencia (Aragón, Cataluña y Andalucía). Un segundo grupo lo representan el mayor grupo de territorios donde las tasas de resolución en 2020 son adecuadas para ir reduciendo el número de asuntos pendientes pero que en 2020 mantuvieron una capacidad de resolución insuficiente para atender el ritmo de entrada de nuevos asuntos. En este segundo grupo de CC. AA. (Galicia, Murcia, Castilla y León, Canarias, Asturias, País Vasco y Extremadura) los ejercicios próximos supondrán una mayor tensión en la gestión de los asuntos en cursos por un previsible incremento de la pendencia. Finalmente, en tres territorios (La Rioja, Navarra y Comunitat Valenciana) el volumen de asuntos resueltos es suficiente tanto para compensar la nueva entrada de asuntos cuanto para reducir el volumen de asuntos en trámite de ejercicios pasados.

Una vez analizadas tanto la tasa de resolución habitualmente utilizada como aquella propuesta en este Informe y relativa al período inmediatamente anterior, se puede analizar la evolución de la tasa de pendencia con un mayor conocimiento de los factores que pueden explicar su comportamiento a partir de la capacidad de resolución del órgano jurisdiccional analizado.

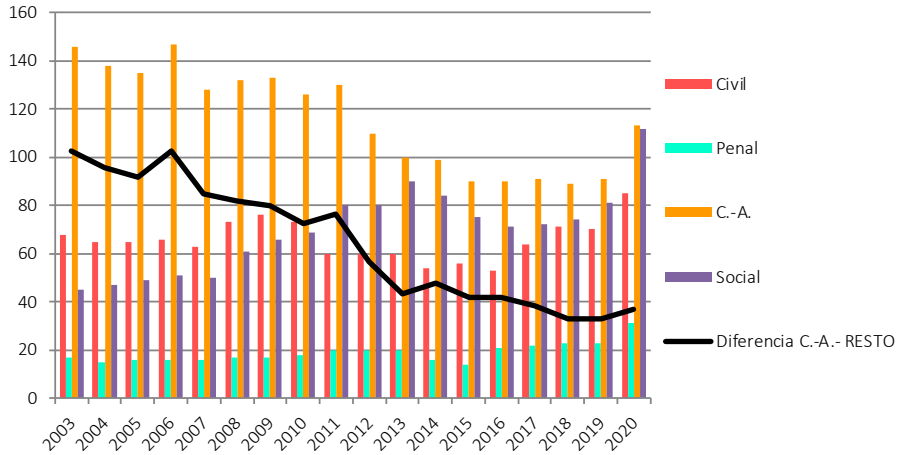
2. Tasa de pendencia

La tasa de pendencia relaciona el volumen de asuntos pendientes al final del período con la capacidad de resolución mostrada en el período analizado. Dado el comportamiento de la tasa de resolución, antes descrito, resultaba esperable un incremento de la tasa de pendencia. En este sentido, la tasa de pendencia es una magnitud de resultado en el sentido de reflejar las dificultades que puede presentar el órgano en la gestión de los asuntos bien cuando la tasa de resolución es inferior a 100 %, o también, cuando la resolución referida a los asuntos acumulados de pasados ejercicios tampoco alcanza el 100 %. Este ha sido el escenario que se ha producido en 2020 y que viene ya marcado por las tasas de actividad registradas en 2019 cuando se registra una tasa de resolución inferior a 100 % que impide no sólo la reducción de los asuntos acumulados, sino que supone un empeoramiento de la tasa de pendencia.

En 2020, la tasa de pendencia de la JCA fue de 113 % (93 % en 2019) y representó la mayor tasa para el conjunto de las cuatro jurisdicciones analizadas. Se mantiene el escenario de 2019 y se invierte la tendencia a la progresiva reducción de las diferencias que mostraba la JCA respecto al resto de jurisdicciones. De esta manera, la elevada pendencia representa el hecho diferencial de la JCA respecto al resto de jurisdicciones. Dada las materias a las que afecta esta jurisdicción, esta circunstancia es relevante para analizar el funcionamiento de la Administración. En otras palabras, la pendencia de asuntos y la revisión jurisdiccional de la actividad administrativa puede suponer una mayor carga en el ciudadano que inicie un procedimiento frente a la Administración.

En términos comparados, la tasa de pendencia en la JCA ha sido superior al del resto de jurisdicciones, si bien también en la JCA ha sido donde la pendencia se ha reducido más significativamente durante la serie histórica [Figura 7]. Ya en 2019 se incrementó la tasa de pendencia en dos puntos porcentuales consolidándose el cambio de tendencia que se observó en 2018. Como resultado y a pesar del descenso en el ingreso de nuevos asuntos en 2020, la distancia de la JCA respecto al resto de jurisdicciones en términos de pendencia se ha incrementado. El promedio de la tasa de pendencia se ha situado en 2020 en el 60 %, esto es, el número de asuntos en tramitación representa el 60 % de aquellos resueltos en el período, una cifra que evidencia la insuficiencia de la tasa de resolución para reducir la pendencia acumulada.

Figura 7. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en porcentaje]



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

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

A pesar de que el volumen de asuntos ingresados en la JCA ha pasado de 249.367 a 194.223, el volumen de casos en trámite en 2020 fue de 215.973 (211.616 en 2019). En este sentido, si la tasa de resolución calculada sobre el volumen de ingresos de nuevos casos durante el período es una magnitud especialmente sensible a la evolución de la litigiosidad, más que a la adaptación del órgano a la carga de trabajo, la tasa de pendencia da cuenta de la idoneidad del ritmo de resolución de asuntos en función de la carga de trabajo que históricamente soporta el órgano jurisdiccional.

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

En efecto, durante 2019, la JCA presentó la ratio más alto de sentencias respecto al total de resoluciones dictada en ese año (59 %). Este escenario se reproduce en 2020, cuando la tasa de sentencias respecto al número total de resoluciones se sitúa en un 55 %.

porcentaje de sentencias en la JCA respecto al resto de jurisdicciones durante 2020 es especialmente significativo (44 % de resoluciones fueron sentencias en los órganos de la jurisdicción social, 18 % en el caso de la jurisdicción penal y 26 % en la jurisdicción civil). La mayor frecuencia por tanto de las sentencias puede estar relacionada con los mayores niveles de pendencia. No obstante, una exploración de la serie histórica no permite concluir, de manera concluyente, la existencia de una relación lineal entre ambas variables por la mayor frecuencia de la tasa de sentencias y el oscilante comportamiento de las tasas de resolución y pendencia.

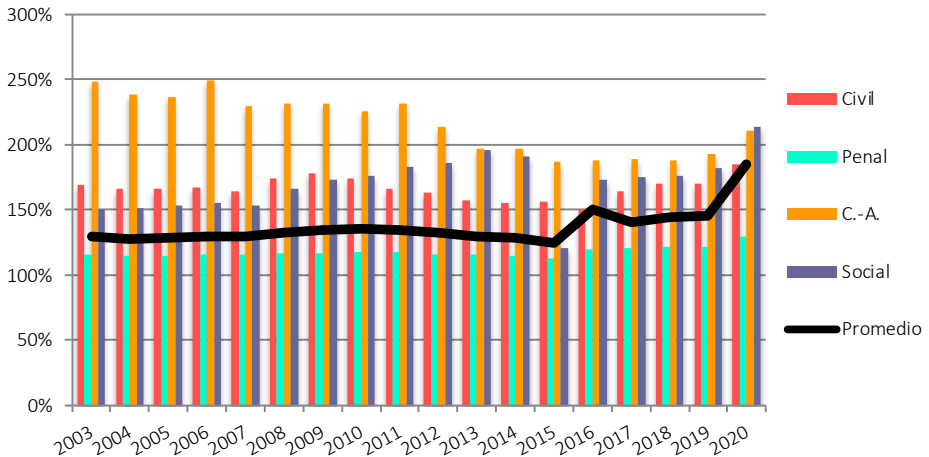
Finalmente, a partir del análisis del número de resoluciones adoptadas por los órganos jurisdiccionales y del volumen de asuntos resueltos es posible introducir una nueva magnitud para observar la actividad de los órganos jurisdiccionales. El cociente entre el número de resoluciones y el de casos resueltos serviría, de una manera aproximada al ser datos agregados, para identificar el efecto que tiene la ordenación de los procedimientos en las distintas jurisdicciones en la gestión del volumen de trabajo. En este sentido, la ratio entre resoluciones y procedimientos resueltos en la JCA es también el más alto entre las jurisdicciones 1,15 frente a los niveles notablemente inferiores que se alcanzan en la jurisdicción penal (0,87) o civil (1,09). La jurisdicción penal presenta unos valores similares a los de la JCA (1,13). Sin embargo, incluso respecto a esta última la ratio entre sentencias y asuntos resueltos es sensiblemente inferior al de la JCA (0,5 frente a 0,68) y muy alejado de las jurisdicciones civil (0,28) y penal (0,16). Estos resultados, aunque con la necesidad de profundizar en una evolución histórica, apunta a la concurrencia de factores procesales ligados a la tramitación de los procedimientos como uno de los factores que explican las tasas de actividad en la JCA respecto al resto de jurisdicciones.

3. Tasa de congestión

La tasa de congestión considera la relación de los asuntos resueltos con aquellos ingresados y pendientes al inicio del período [Figura 8]. De esta manera, la tasa de congestión da cuenta de hasta qué punto el nivel de resolución alcanzado por el órgano jurisdiccional es suficiente para resolver los asuntos que se ingresan en un año y reducir la pendencia de asuntos, de manera simultánea. La tasa de congestión recupera, por tanto, el comportamiento de los parámetros de gestión del volumen de asuntos en el período inmediatamente anterior al del período donde se analiza el número de asuntos resueltos. A pesar del menor volumen de entrada de asuntos, el impacto de las medidas durante el período de pandemia afectó a la gestión ordinaria de los asuntos, observándose un notable incremento de la congestión. Si de manera reciente el incremento del nivel de congestión en los órganos de la JCA había estado principalmente vinculado al mayor volumen de entrada de asuntos, en 2020 la reducción de la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales es la principal causa del incremento de la congestión.

La evolución de la tasa de resolución supone un empeoramiento de capacidad de gestión de los asuntos que ingresan en los órganos jurisdiccionales y que, en promedio, supone un incremento de 39 puntos porcentuales en el último año hasta situarse en el nivel máximo de la serie histórica (2003-2020) alcanzando un 185 %. Esta cifra considerando el 100 % como la capacidad del órgano de resolver los casos que ingresa en un período y los pendientes representa el exceso que el volumen de trabajo representa respecto a la capacidad de resolución del órgano.

Figura 8. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2020) [en porcentaje]



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

Se consolida de esta manera la tendencia al incremento de la congestión en los órganos jurisdiccionales ya que el año inmediatamente anterior, 2019, se había producido un incremento de cinco puntos porcentuales (193 %) respecto del nivel alcanzado en 2018. El mayor incremento de la tasa de congestión se produce en la jurisdicción social, en buena medida por las circunstancias generadas como consecuencia de la pandemia, donde la tasa de congestión aumenta en 32 puntos porcentuales frente a los 18 de la JCA o 15 de la jurisdicción social. La congestión registró el menor aumento, también como consecuencia de las medidas en cuanto a la tramitación procesal que se adoptaron durante el período de pandemia, en la jurisdicción penal donde el incremento fue de 8 puntos porcentuales. La menor tasa de resolución de asuntos y la pendencia que se arrastra de los años precedentes se traducen en un incremento notable de la congestión en los órganos jurisdiccionales.

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

Una exploración de los distintos órganos de la JCA evidencia, no obstante, un distinto comportamiento de las variables analizadas hasta ahora. Con relación a la tasa de congestión los valores máximos se mantienen respecto a 2019 en el caso de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (287 %), seguida de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (249 %). La menor tasa de congestión

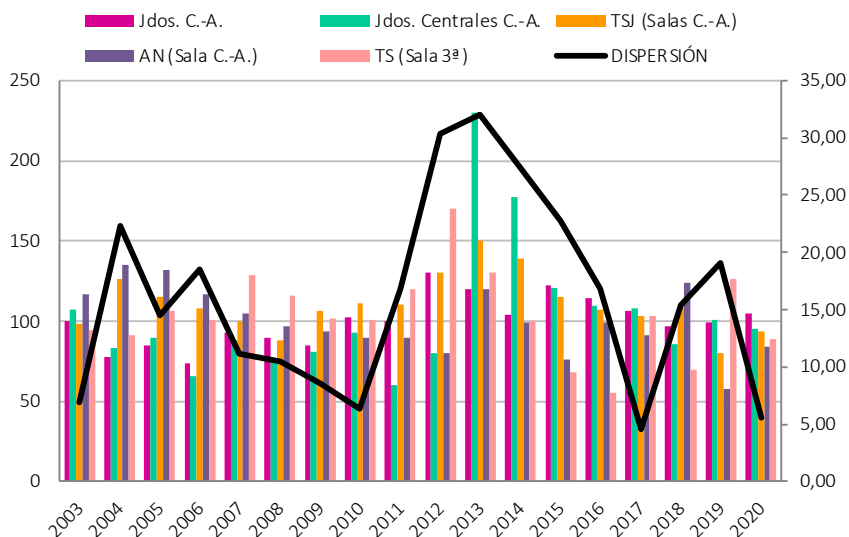
se corresponde con los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (164 %), y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (183 %). Con excepción de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el resto de órganos se produce un incremento de la tasa de congestión respecto a 2019 que, como se ha señalado, aparece vinculada principalmente a una reducción de la tasa de resolución. Así, por ejemplo, la menor tasa de resolución también se localiza en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (84 %), mientras que las mayores tasas de resolución se corresponden con los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (95 %), y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (105 %).

La hipótesis anteriormente planteada respecto a la mayor frecuencia de sentencias en el caso de la JCA respecto al resto de jurisdicciones para analizar la capacidad de resolución del órgano no se presenta de manera lineal cuando se analizan el conjunto de órganos de la JCA. Si bien en el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia durante 2020 se registró el mayor porcentaje de sentencias (81 %), en el caso de la Sala 3ª del Tribunal Supremo se alcanzan niveles de resolución bajos en comparación con el resto de órganos de la JCA (89 %) a pesar de tener la frecuencia más baja de sentencias en 2020 (22 %). Esta circunstancia llama la atención sobre la relevancia de factores concretos de los asuntos de los que conocen cada tipo de órgano jurisdiccional. En el caso de la Sala 3ª del Tribunal Supremo se invierte la situación de 2019 cuando alcanzó la mayor tasa de resolución (126 %) del conjunto de órganos de la JCA, así como del resto de salas del Tribunal Supremo. Esta tasa de resolución se produjo con una frecuencia de sentencias sobre el total de resoluciones que sólo se ha incrementado en un punto porcentual (15 %) en 2020 respecto al año anterior.

La Sala 3ª del Tribunal Supremo fue la que experimentó un menor descenso en el volumen de asuntos nuevos ingresados (4 % respecto a la litigiosidad alcanzada en 2019) y, junto a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, experimentó el mayor descenso en la tasa de resolución (32 % y 34 % respectivamente). La contención en el aumento de la tasa de congestión en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo estuvo relacionada con la circunstancia de que estos órganos experimentaron el mayor descenso en el volumen de entrada de nuevos asuntos respecto al año 2019 (30 %).

Con relación a las tasas de pendencia, se mantiene la concentración de la misma en la Sala de la Audiencia Nacional, aunque se reduce respecto a los valores alcanzados en 2019 (202 % y 186 % en 2020) y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia con un incremento de 11 puntos porcentuales respecto al año 2019 (149 %). Como se ha señalado en este último caso se observa la mayor frecuencia de sentencias a diferencia de lo que sucede en la Sala de los Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Figura 9. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2020) [en porcentaje]



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

A modo de resumen de las principales magnitudes analizadas hasta ahora, se evidencia que la actividad de los juzgados y tribunales ha estado notablemente influenciada por la suspensión de los plazos procesales y la ordenación de la gestión procesal como consecuencia de la pandemia. En términos generales, el menor volumen de entrada de asuntos no se ha visto acompañado del mantenimiento del ritmo de resolución de los órganos jurisdiccionales, lo que se ha traducido en una mayor pendencia y congestión. El comportamiento de las tasas de resolución en relación con el volumen de asuntos acumulados hace prever además una mayor dificultad para mantener tasas de resolución que consigan reducir la pendencia en los próximos años. No obstante, y atendiendo a la evolución histórica, los órganos jurisdiccionales también han mostrado su capacidad para adaptarse a las variaciones en la carga de trabajo como se demuestra con las consecuencias que en términos de litigiosidad se derivó de la crisis económica de 2008.

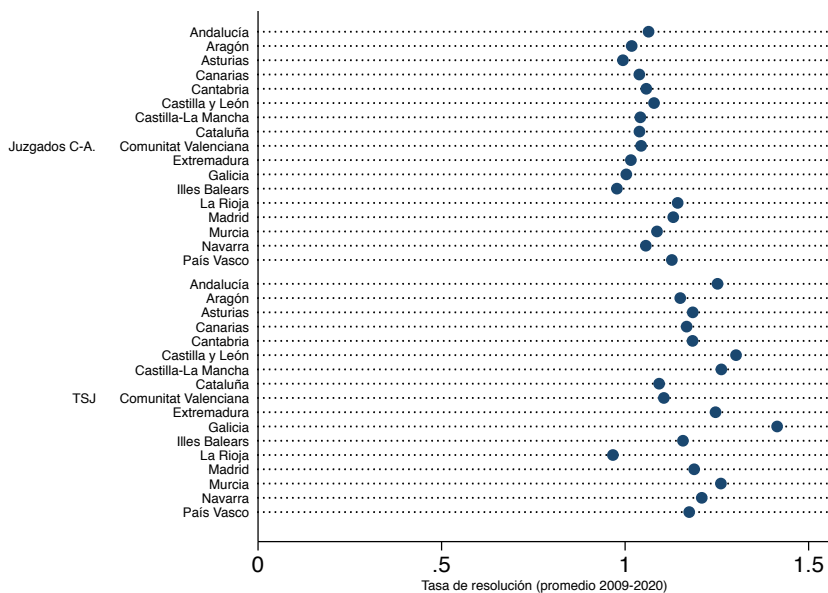
En relación con el resto de jurisdicciones, el dato más significativo es la inversión de la tendencia por la que la tasa de pendencia, significativamente más alta en la JCA, tendía a acercarse al resto de jurisdicciones. El año 2020 se interrumpe este proceso volviéndose a incrementarse la diferencia de la JCA con el resto de jurisdicciones en cuanto a los niveles de pendencia. Este incremento de la pendencia genera, de otro lado, una mayor homogeneidad en la gestión de la carga de trabajo entre los distintos órganos de la JCA.

Con relación a la dimensión territorial en la evolución de las tasas de funcionamiento, también se observan notables diferencias entre los distintos órganos jurisdiccionales. A fin de profundizar en el impacto que pueden producir las distintas características socioeconómicas del territorio, la actividad económica de las Administraciones y la gestión

de los servicios públicos por las administraciones territoriales se recogen a continuación las tasas de resolución tanto de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia [Figura 10] en relación con el período 2009-2020. Al analizar el promedio para este periodo temporal se observa cómo la tasa de resolución es superior en el caso de los Tribunales Superiores de Justicia respecto a los Juzgados Contencioso-Administrativo, aunque también la heterogeneidad es mayor en el caso de los Tribunales Superiores de Justicia. Estos resultados apuntan al impacto del territorio en las tasas de actividad y, por tanto, de a gestión realizada en buena medida por el nivel territorial autonómico de la Administración Pública. Estos aspectos serán ulteriormente desarrollados en la última sección del capítulo al analizar el origen de la actividad administrativa impugnada.

No obstante lo anterior, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia están simultáneamente entre los órganos de la JCA que acumulan un mayor nivel de pendencia y congestión. Esta circunstancia es debida a que, aunque puedan presentar una tasa de resolución superior a 100 %, no se alcanzan niveles equivalentes en el caso de la tasa de resolución retrospectiva. En consecuencia, se genera un escenario descrito anteriormente como de riesgo I donde se evidencian problemas persistentes y estructurales en la reducción de la pendencia.

Figura 10. Promedio de la tasa de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2009-2020)

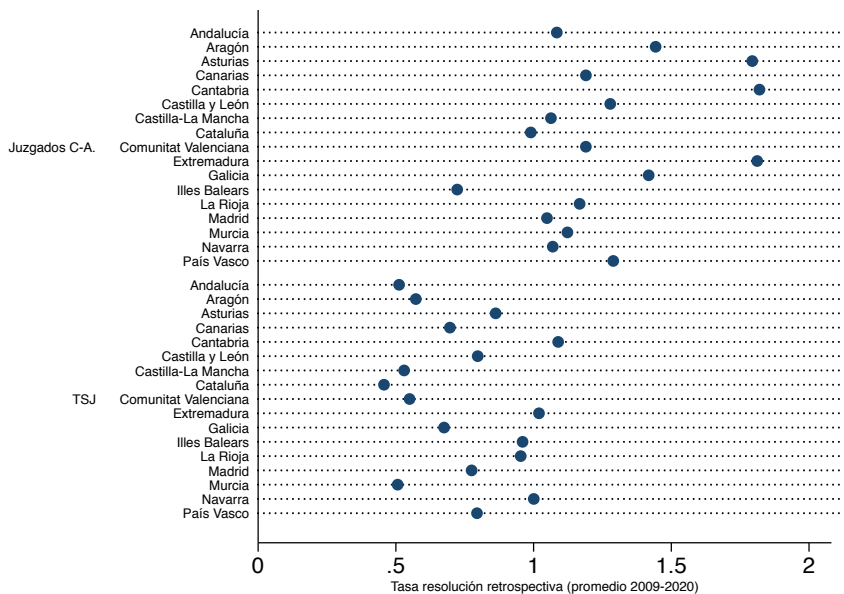


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

A fin de evidenciar las diferencias que se presentan para valorar la gestión de la actividad a partir de las distintas fórmulas de cálculo de la capacidad de resolución, la Figura

11 representa la tasa de resolución referida al volumen de asuntos acumulados en el período inmediatamente anterior (tasa de resolución retrospectiva). Esta magnitud permite identificar la capacidad del órgano para reducir pendencia ante un escenario en el que sólo se dedicara a resolver asuntos en trámite del ejercicio pasado sin nueva entrada de asuntos en el ejercicio analizado. La representación gráfica evidencia un escenario radicalmente distinto al anterior [Figura 10] donde son precisamente los órganos que presentan una mayor tasa de resolución en promedio (las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia) aquellos que tienen más dificultades para traducir la capacidad de resolver asuntos en reducción de la pendencia de asuntos acumulados.

Figura 11. Promedio de tasas de resolución retrospectiva en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por CC. AA. (2009-2020)



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

La interpretación conjunta de ambas figuras permite también evidenciar la persistencia del escenario descrito como de riesgo I por la incapacidad para reducir la pendencia dado que las figuras representan la puntuación media obtenida para un amplio período de tiempo (2009-2020). Además, y como se señaló anteriormente, no siempre una mayor litigiosidad está asociada a una menor capacidad de resolución, si bien el mantenimiento de altos niveles de litigiosidad parece estar relacionado con menores tasas de resolución retrospectivas (como por ejemplo en los casos de Andalucía, Cataluña o Comunitat Valenciana).

Estos últimos resultados permiten matizar la interpretación que habitualmente se hace de la tasa de resolución tradicional. No siempre una tasa de resolución calculada como el cociente entre asuntos resueltos e ingresados muestra una mayor capacidad de tramitar

casos. Por el contrario, esta capacidad está directamente asociada al volumen de asuntos pendientes al inicio del período. Considerando estas magnitudes, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo presentan una capacidad de resolución más cercana al volumen de asuntos, pendientes e ingresados, respecto a los Tribunales Superiores de Justicia durante el período de tiempo analizado. Además, y como ya se observó con relación a la tasa de resolución, los Tribunales Superiores de Justicia presentan una notable dispersión territorial, principalmente en cuanto a su capacidad de resolución de los asuntos acumulados. Esta circunstancia también apunta a un desigual desempeño en el nivel territorial autonómico de la Administración Pública.

IV. Duración del proceso

El análisis de la duración de los procedimientos es un factor crucial para evaluar el derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas (artículo 24 CE). Al margen de algunos trámites procesales (por ejemplo, presentación de recursos o plazo para dictar sentencia) la duración de los procedimientos no está legalmente definida, lo que hace del análisis del caso concreto y sus circunstancias (complejidad del asunto, entre otras) la única herramienta para analizar si se está garantizando ese derecho.

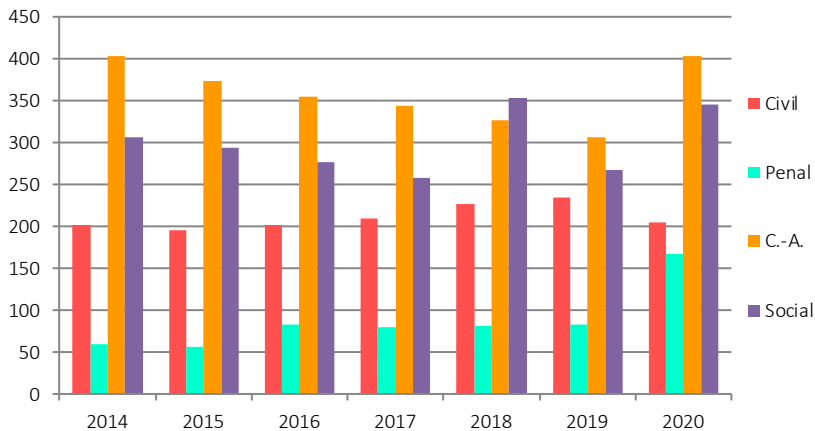
En razón a lo anterior, resulta necesario acudir a distintos indicadores que permitan, si quiera de manera agregada, analizar la duración media de los procedimientos en atención a distintos factores (tipo de órgano y materia, por ejemplo). La estimación que se realiza a continuación es una aproximación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

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

La estimación a nivel agregado que a continuación sigue se basa en dos indicadores principales. De un lado, el indicador denominado “duración de los procedimientos” da cuenta de la duración media de los procedimientos en función del número de asuntos ingresados y resueltos durante un período determinado. De otro lado, el indicador “tiempo de resolución o de disposición” se dirige a analizar el tiempo necesario para resolver los asuntos pendientes en función de la tasa de resolución del órgano jurisdiccional. Así, con este segundo indicador se ofrece una medida relativa y vinculada a la capacidad de resolución de cada órgano jurisdiccional.⁷ Esta medida es conveniente dadas las diferencias que se producen en el volumen de ingreso de asuntos entre los distintos órganos de la JCA y territorios, como se ha mostrado en la sección anterior.

Con relación a la duración media de los procesos, el año 2020 supone un incremento generalizado en el tiempo de duración medio observado en el conjunto de jurisdicciones [Figura 12]. La duración media de los procedimientos se incrementó en 281 días en el promedio del conjunto de jurisdicciones, situándose el límite inferior en la jurisdicción penal (168 días respecto a los valores alcanzados en 2019) y el superior en la JCA (404 días respecto al año precedente). La JCA no sólo sigue manteniendo el promedio más alto (número de días en la resolución de asuntos) de todas las jurisdicciones durante el período analizado (2014-2020), sino que invierte la tendencia decreciente que se observaba en los años precedentes de la serie histórica.

Figura 12. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2020) [en días]



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

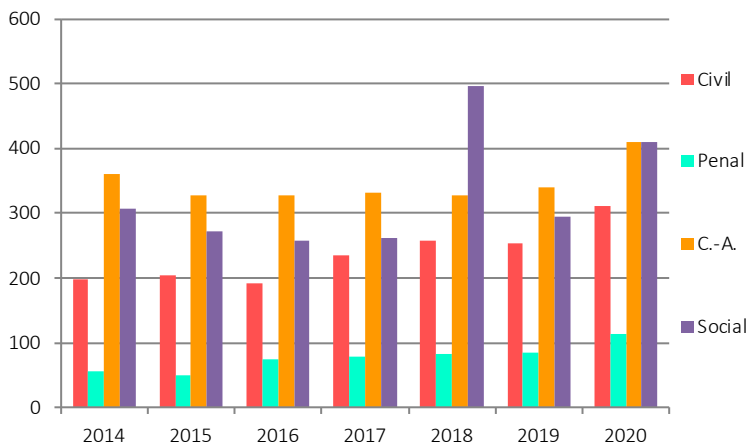
De otro lado, y atendiendo al tiempo necesario para resolver los asuntos pendientes, los órganos de la JCA presentan un mayor tiempo de resolución como consecuencia de que

⁷ El cálculo del tiempo de resolución responde al cociente asuntos pendientes al final del periodo/ asuntos resueltos en el período. Esta magnitud se expresa en días por lo que el anterior cociente se multiplica por 365. Por su parte, la duración de los procedimientos se ha elaborado a partir de una fórmula usual en la literatura $(Pendientes_{t-1} + Pendientes_t) / (Ingresados_t + Resueltos_t) * 365$.

las tasas de resolución referidas al número de asuntos ingresados no resultan suficientes para reducir la pendencia de asuntos. Mientras que la duración de los procedimientos contempla los casos pendientes al inicio y final del período, la tasa de resolución sólo contempla los primeros por lo que no captura la dinámica o evolución histórica de la tasa de pendencia en la JCA.

Considerando ahora la resolución de asuntos en relación con el número de asuntos pendientes al inicio de cada período, se observa cómo el tiempo de resolución ha pasado de 341 días en 2019 a 411 en 2020 [Figura 13]. Aunque más contenida en el ámbito de la jurisdicción penal se observa un incremento generalizado en las cuatro jurisdicciones en el tiempo de resolución, con un promedio en 2020 de 311 días.

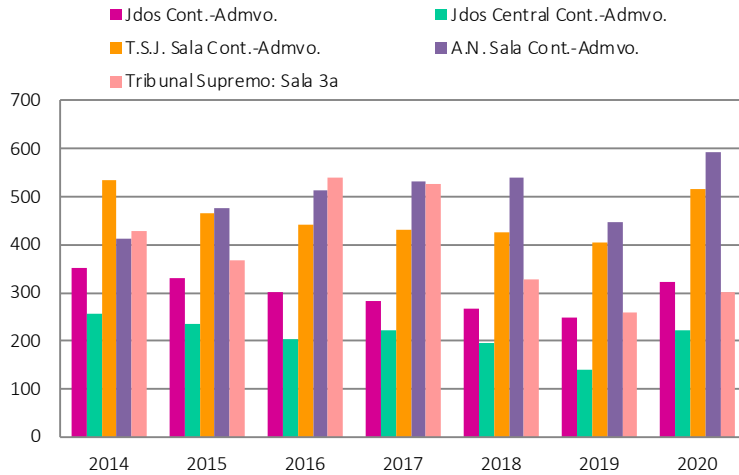
Figura 13. Tiempo de resolución (2014-2020) [en días]



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

Al igual que ocurría con el análisis del resto de magnitudes de actividad de los órganos jurisdiccionales, las relativas al tiempo de duración y de resolución no presentan un comportamiento homogéneo entre los órganos jurisdiccionales. Con relación a la duración de los procedimientos, en 2019 se observaba una evolución favorable (reducción de la duración de los procedimientos) de manera generalizada en los distintos juzgados y tribunales de la JCA. Por el contrario, 2020 representa un año de incremento generalizado en los tiempos de duración de los procedimientos para el conjunto de la JCA, alcanzándose los niveles más altos en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [Figura 14].

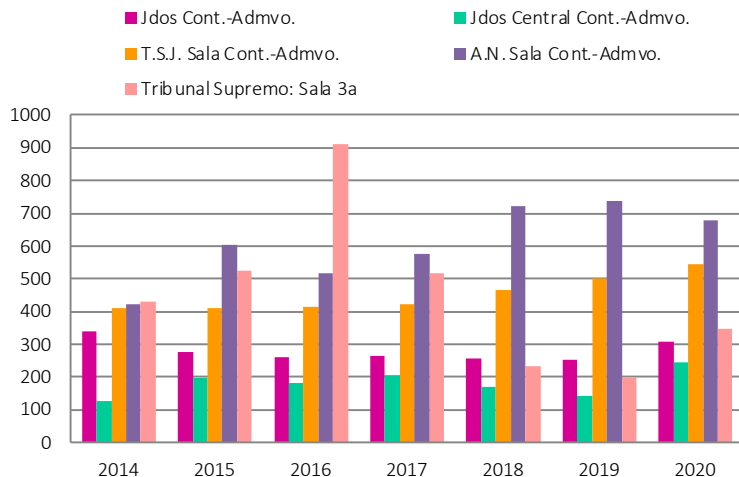
Figura 14. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2020) [en días]



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

La menor duración en la duración de los procedimientos se reproduce parcialmente en relación con el tiempo de resolución. De manera generalizada se observa un incremento del tiempo de resolución con excepción de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional donde se produce una ligera reducción respecto a los niveles alcanzados en 2019 [Figura 15]. Esta circunstancia es principalmente debida al incremento del número de asuntos resueltos que aun no siendo suficiente para reducir significativamente la pendencia y la congestión del órgano presenta un incremento tanto en 2019 como en 2020. En todo caso, este órgano presenta el mayor nivel considerando el tiempo de disposición (679 días) del conjunto de juzgados y tribunales de la JCA.

Figura 15. Tiempo de resolución / disposición. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2020) [en días]

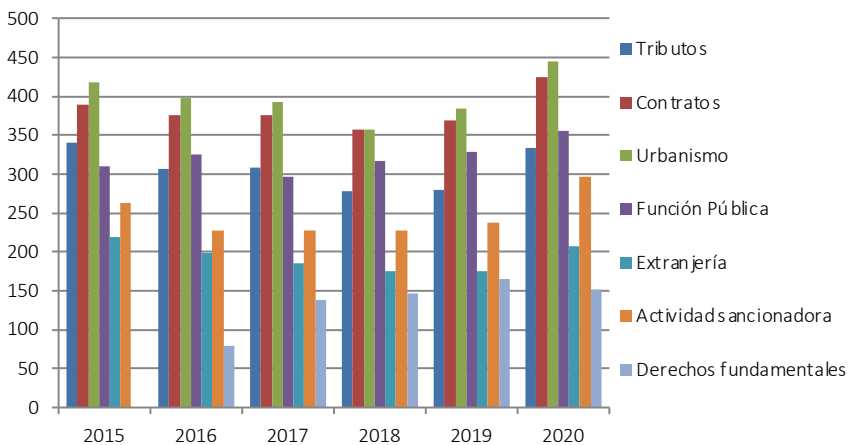


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Los valores inferiores respecto al tiempo de disposición son alcanzados en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (244 días) así como en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (309 días). En ambos casos se localizan valores inferiores al promedio para el conjunto de la JCA (425 días). De otro lado, y aun manteniendo valores inferiores a ese promedio, la Sala 3ª del Tribunal Supremo incrementa el tiempo de resolución de los asuntos pendientes al final del ejercicio desde los 196 días en 2019 hasta los 350 días en 2020.

Como se señaló anteriormente, las magnitudes analizadas sobre la actividad de los órganos de la JCA pueden resultar condicionadas por las características del sector material de la actividad administrativa que es revisado en sede jurisdiccional. La complejidad de la normativa, la estabilidad del marco jurídico en vigor, las características de la práctica de la prueba en cada uno de los sectores de la actividad administrativa cuestionan que las anteriores cifras puedan ser aplicadas de manera uniforme a todos los sectores analizados. Los resultados expuestos en la Figura 16 muestra cómo la duración de los procedimientos está afectada por la naturaleza de los asuntos, no traduciéndose la evolución de la pendencia o resolución de manera homogénea entre los distintos sectores. Los valores encontrados en los distintos sectores reproducen en 2020 los de la serie histórica analizada y en los sectores de contratación, función pública, tributos y urbanismo es donde se alcanzan los valores más altos de la serie, superiores al promedio (316 días). El año 2020 supone un incremento del número de días en la duración de los procedimientos en los sectores analizados de 39 días, con el mayor incremento respecto a los niveles de 2019 en materia de urbanismo y ordenación del territorio (61 días). En sentido inverso, la evolución en el sector de la protección de los derechos fundamentales se observa una reducción en 15 días de la duración de los procedimientos.

Figura 16. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2020) [en días]



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

La exploración de la evolución histórica de las principales magnitudes de la actividad de los juzgados y tribunales de la JCA evidencia el impacto que tiene la pendencia acumulada de asuntos en el comportamiento de las distintas magnitudes. La JCA es la que presenta una ratio de sentencias respecto al conjunto de resoluciones más alto respecto al resto de jurisdicciones. Estas circunstancias determinan que, si bien las tasas de resolución pueden no estar alejadas de las del resto de órganos jurisdiccionales de las otras jurisdicciones, aquéllas relativas a la congestión y los tiempos de resolución aún resultan notablemente influenciadas por el volumen de los asuntos acumulados. La reducción de la pendencia en la JCA ha sido posible por el mantenimiento de altas tasas de resolución, principalmente en el período 2012-2015. El año 2020 supone un cambio en la tendencia y un incremento de la pendencia y aumento de los tiempos de resolución para el conjunto de la JCA y del resto de jurisdicciones.

V. Planta y aspectos presupuestarios

Con relación a la planta, la JCA se compone de 242 órganos unipersonales (230 Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y 12 Juzgados Centrales de los Contencioso-Administrativo). Estas cifras están alejadas del número de órganos unipersonales de la jurisdicción civil o penal, pero más cercana a los 344 juzgados de la jurisdicción social. El número de órganos colegiados en la JCA asciende a 30, frente a los 23 de la jurisdicción social. En este escenario la distribución de la carga de trabajo por órgano presenta una diferencia significativa en la JCA respecto al resto de jurisdicciones y relacionada con la distinta carga que soportan los órganos unipersonales y colegiados. En 2020, y a modo de ejemplo, el número casos ingresado en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en promedio alcanzó los 441 casos frente a los 2.405 de los Juzgados de Instrucción, los 744 casos en los Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción, los 1.458 de los Juzgados de 1ª Instancia o los 982 de los Juzgados de lo Social. Por el contrario, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia alcanzaron los 3.136 casos de ingreso medio en 2020 frente a los 187 de las Salas de lo Civil y Penal o los 1.917 de la Sala de lo Social. Estas diferencias están relacionadas con el comportamiento de las tasas de actividad anteriormente referidas y que sitúan a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia como uno de los órganos con mayor pendencia y congestión.

El número de plazas orgánicas de jueces y magistrados por 100.000 habitantes se situaba en 11,9 para el conjunto del territorio nacional con niveles mínimos en Castilla-La Mancha (9,9) y máximos en el Principado de Asturias (15,3). Este promedio de jueces profesionales a nivel nacional se sitúa cercano a la ratio de países del entorno europeo más inmediato. El número de jueces y magistrados en la JCA es ligeramente superior al de la jurisdicción social (571 y 557 respectivamente) aunque alejado del total de las jurisdicciones civil y penal (4.272). Desde una perspectiva de género y edad, y considerando la situación a

fecha 1 de enero de 2020, el número de mujeres es superior al de hombres entre los jueces y magistrados (2.902 frente a 2.439), siendo además la edad media inferior en el caso de las mujeres (48 años) que en el de hombres (53 años).

Con relación al número de letrados de la Administración de Justicia (4.310 para el conjunto de jurisdicciones), el promedio a nivel nacional se sitúa en 9,1 por 100.000 habitantes alcanzándose la ratio mayor durante 2020 en Asturias y el inferior en Navarra (7,7). Finalmente, y con relación al grupo de personal al servicio de la Administración de Justicia (cuerpos de gestión procesal, tramitación procesal y auxilio judicial) el promedio es de 85 por 100.000 habitantes (respecto a 83 en 2019), con una ratio máximo en Asturias (103) y mínimo en Castilla-La Mancha (63). Se observa por tanto que la disparidad territorial es superior en este grupo de personal al servicio de la Administración de Justicia que el resto de cuerpos. No obstante, la dispersión de las tasas de resolución por Comunidades Autónomas [Figura 4] cuestionan la existencia de una relación directa con los medios personales en cada uno de los territorios.

Respecto a los medios económicos, si en 2019 se produjo un incremento de 3,1 % en los presupuestos autonómicos aprobados en el área de Justicia respecto al año 2018, y en menor medida en el presupuesto total nacional (1,8 %), en el año 2020 el incremento presupuestario se localiza en el nivel autonómico. Los presupuestos aprobados en el total de las Comunidades Autónomas alcanzaron en 2020 un total de 2.573.540.783 euros en lo que supuso un incremento de 5,7 % respecto al anterior período. La parte autonómica del presupuesto en justicia representó en 2020 un 60,3 %, frente al 38,4 % correspondiente a la Administración General del Estado y un 1,4 % del Consejo General del Poder Judicial en lo que supone el reflejo de la progresiva transferencia de las competencias en materia de justicia a las Comunidades Autónomas.

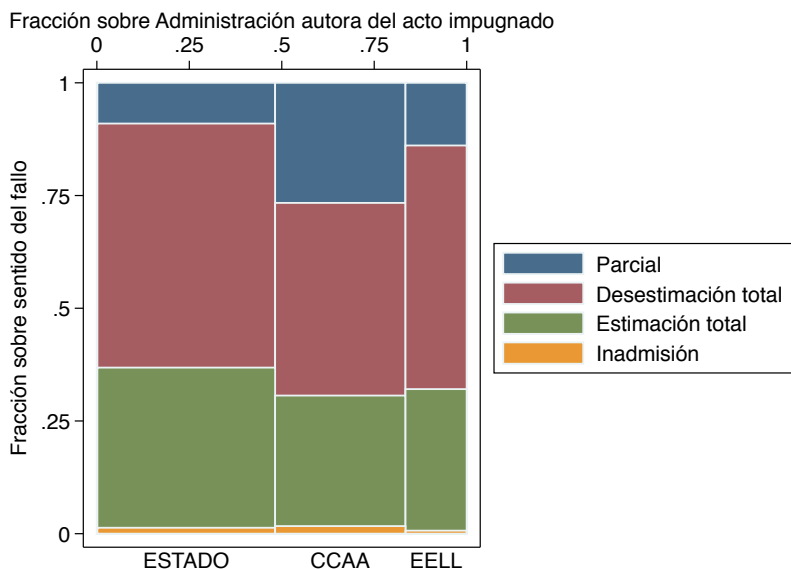
VI. Comparación entre sectores de la actividad administrativa y Administraciones

El análisis empírico de las principales magnitudes sobre la actividad de los órganos de la JCA previamente realizado es completado en esta sección con un estudio exploratorio del contenido de las decisiones judiciales. El análisis que sigue a continuación está dirigido a explorar la diferencias en la revisión judicial de la actividad administrativa en razón a los distintos niveles territoriales de la Administración Pública, así como de los sectores materiales de actividad. Si bien el análisis del contenido de las sentencias será objeto de un tratamiento individualizado en cada uno de los capítulos del Informe, se presenta aquí, de manera introductoria, una visión general tendente a explorar de dónde procede la actividad administrativa impugnada ante los juzgados y tribunales, así como el resultado de los procesos en función de la actividad material impugnada. Para ello se han analizado 2.696 sentencias correspondientes a siete sectores de la actividad administrativa (responsabilidad

patrimonial de la Administración, tributos, función pública, contratos públicos, derechos fundamentales, transparencia y protección de datos).

La Figura 17 indica cuál es el nivel territorial de la Administración Pública donde se origina la actividad administrativa impugnada (eje horizontal) así como el resultado de la revisión judicial (eje vertical). Las áreas representadas se corresponden con la fracción o proporción de casos en función de las variables analizadas (origen de la actividad impugnada y sentido del fallo) correspondiendo así una mayor área a un mayor número de casos de la correspondiente categoría. De manera general, se observa como la mayor parte de la actividad administrativa impugnada se corresponde con actos de la Administración estatal (eje horizontal). Sin embargo, esta circunstancia no se corresponde con una mayor estimación de las pretensiones del recurrente en los casos donde la Administración General del Estado es la autora de la actividad impugnada. Por el contrario, el mayor porcentaje de desestimaciones de las reclamaciones frente a la Administración se concentra también en el nivel general de la Administración (54,13 %). El escenario opuesto se localiza en el nivel autonómico donde el porcentaje de desestimaciones se sitúa en el 42 % frente al de estimaciones, totales o parciales, que asciende hasta un 58 %. Estos resultados muestran un escenario similar a 2019 cuando la desestimación de los recursos frente a actos administrativos de la Administración General del Estado alcanzaba el 60 % frente al 50 % y 51 % de los recursos frente a actos de las Administraciones autonómica y local.

Figura 17. Administración origen de la actividad impugnada y sentido del fallo

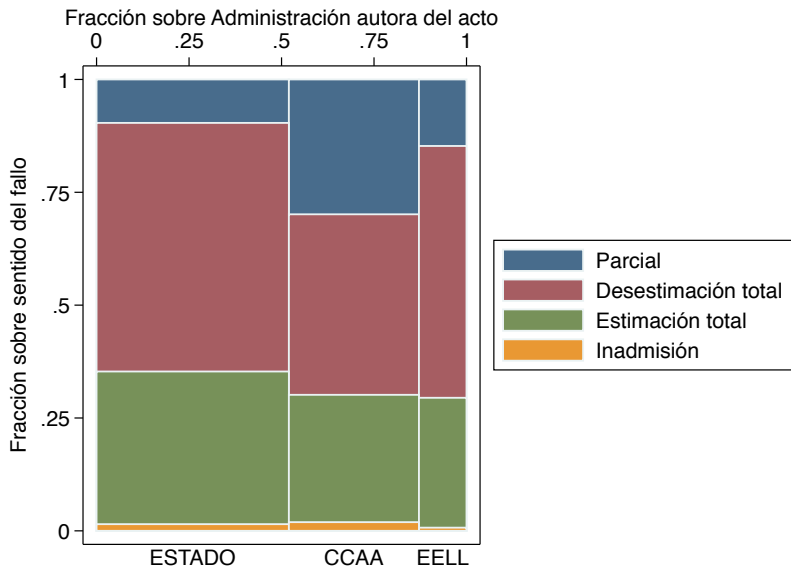


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Como complemento a lo anterior y si se consideran aquellos casos en los que el recurrente es un particular, persona física o jurídica, se observa cómo la estimación de sus

pretensiones frente a actos procedentes de la Administración autonómica representa un 58 % (un 28 % de estimación total y un 30 % de estimación parcial). En el caso de los recursos frente a actos de la Administración General del Estado la estimación total o parcial no supera el 50 % de los casos (42 %). Un escenario similar al de la Administración General del Estado se produce en el caso de los entes locales [Figura 18].

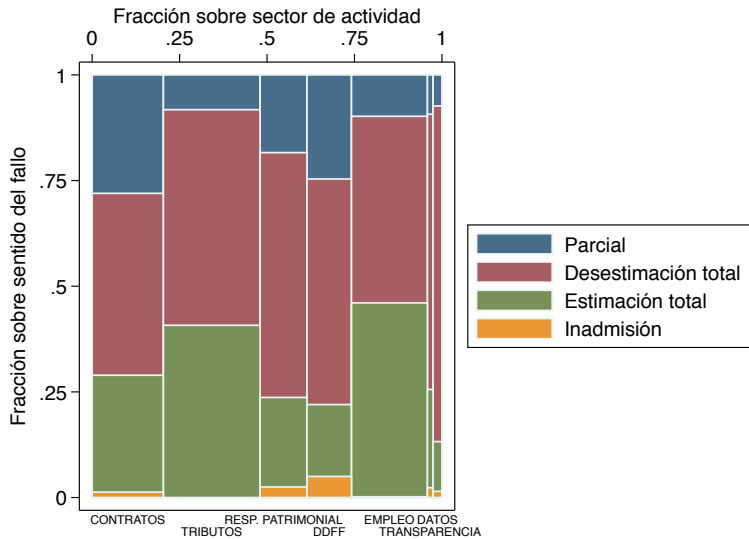
Figura 18. Administración origen de la actividad impugnada y sentido del fallo. Recurrente particular



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

Las diferencias en la revisión de la actividad administrativa no sólo resultan de la dimensión territorial de la Administración Pública sino también de una dimensión material relativa a los distintos sectores de la actividad administrativa. En este sentido, la Figura 19 muestra las diferencias entre los distintos sectores analizados. Los casos en los que la estimación, total o parcial, de las impugnaciones realizadas sobre la actividad administrativa es más frecuente se corresponde con los sectores de empleo público, contratación pública y tributos. La proporción o fracción de casos en los que se produce un mayor porcentaje de estimaciones frente a la actividad de la Administración se corresponde con las materias de tributos (41 %) y empleo público (46 %).

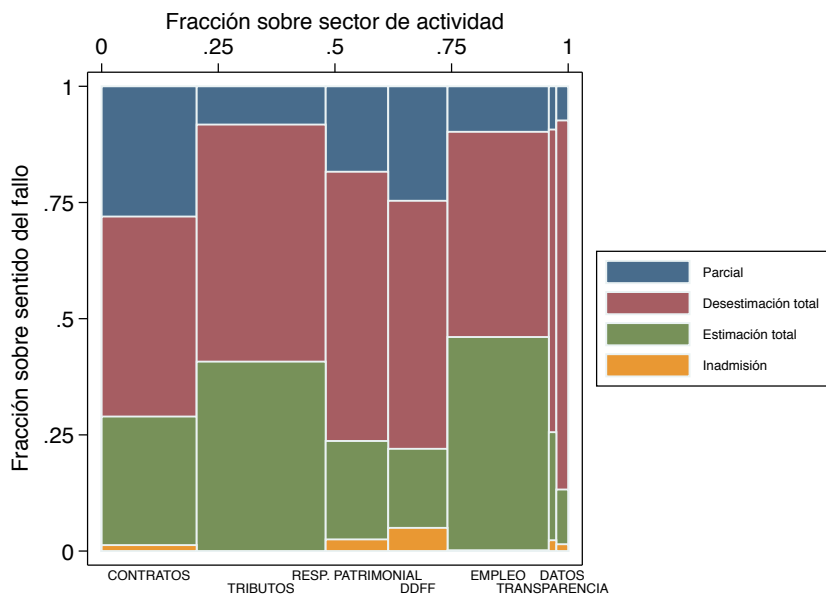
Figura 19. Sector material y sentido del fallo



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

La Figura 20 refleja la combinación de los anteriores criterios que parecen afectar al resultado de la revisión judicial de la actividad administrativa (nivel territorial y sector material). Al considerar de manera simultánea ambos criterios es posible identificar no sólo el nivel territorial de la Administración donde se produce con mayor frecuencia la revisión de su actividad administrativa sino también en qué sectores materiales se produce esa revisión. Se observa una diferencia por sectores de los supuestos en los que el recurrente obtiene un fallo estimatorio, total o parcial, frente a la actividad de la Administración. Si en el caso de la Administración General del Estado la revisión de la actividad administrativa se produce en el sector de tributos, cuando se considera los niveles autonómico y local de la Administración, los sectores donde se revisa la actuación de la Administración con mayor frecuencia se corresponden con la contratación y empleo públicos. Son por tanto estos sectores en los que se concentra en buena medida la litigiosidad en los niveles autonómico y local. Este escenario reproduce el ya indicado en 2019, apuntando de esta manera no tanto a un efecto circunstancial sino a una tendencia.

Figura 20. Administración origen de la actividad impugnada y sector material

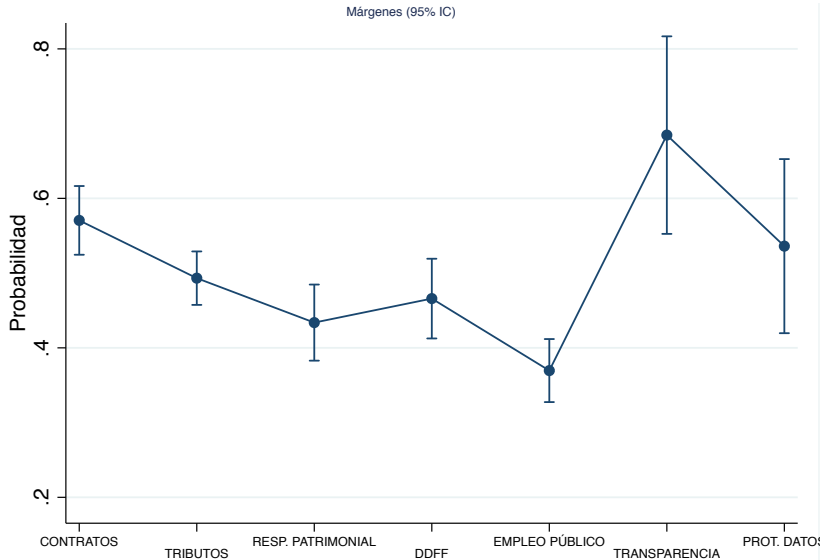


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA UAM.

La impugnación de la actividad administrativa no se produce sin la asunción de riesgo alguno por parte de los recurrentes. Más allá de los tiempos de duración de los procedimientos, que ha sido objeto de análisis en las secciones anteriores, la impugnación de la actividad de las Administraciones Públicas implica el riesgo también de que se produzca una condena en costas en función del resultado del procedimiento. La condena en costas, en principio, genera una suerte de racionalización del acceso al sistema de justicia y un incentivo para el alineamiento de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico. A fin de analizar el riesgo derivado de la impugnación de la actividad administrativa, la Figura 21 refleja la probabilidad estimada de que se produzca condena en costas en función de cuál sea el ámbito material de la actividad administrativa impugnada.

Los datos apuntan a una mayor probabilidad de condena en costas en los casos de contratación y transparencia. Precisamente, en el primero de los sectores era dónde se concentraba la revisión de la actividad de las Administraciones autonómica y local, junto al empleo público. En el extremo opuesto, baja probabilidad de imposición de costas, nos encontramos con uno de los sectores que concentran buena parte de la revisión de la actividad administrativa de los niveles local y autonómico, esto es, el empleo público. Esta circunstancia apunta a que la imposición de costas no siempre parece estar alineada con el objetivo de incentivar la corrección de las desviaciones de la actividad administrativa del marco normativo.

Figura 21. Probabilidad de condena en costas en razón del tipo de recurrente



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

Estos resultados apuntan a la necesidad de realizar un análisis en profundidad de cada uno de los sectores de la actividad administrativa a fin de configurar los patrones que explican el contenido del fallo en relación a las características presentes en cada uno de los sectores.

VII. Conclusiones

El año 2020 representa un contrapunto en la tendencia de las principales magnitudes de la actividad de los órganos de la JCA y una consolidación de las características del tipo de actividad objeto de revisión judicial (nivel territorial de la Administración Pública y sector material). Con relación a los indicadores de actividad, en 2020 se produce un descenso de la litigiosidad en el conjunto de las jurisdicciones como consecuencia directa de las medidas adoptadas durante la pandemia y que afectan a la tramitación procesal de los casos. La litigiosidad se redujo en un 22 % respecto a 2019 en el caso de la JCA y en un 12 % para el promedio de jurisdicciones.

Aún considerando la excepcionalidad que supone 2020, se reproducen las tendencias que sitúan a la JCA como aquella con un mayor nivel de pendencia y congestión. De manera particular, el Informe de 2020 ha justificado la necesidad de analizar esas tendencias a partir de la denominada tasa de resolución retroactiva, que sitúa a buena parte de los órganos jurisdiccionales de la JCA en un escenario de riesgo caracterizado por la persistencia de un nivel de asuntos acumulados que hace que una tasa de resolución incluso superior al 100 %

sea insuficiente para reducir la pendencia. En este sentido, el escenario descrito se repite desde 2018. En 2020, el número de asuntos resueltos respecto a aquellos pendientes del período inmediatamente anterior supuso un 91 % frente al 121 % alcanzado durante 2019. Estas cifras apuntan a que la reducción de casos ingresados (77 % respecto de los ingresados en 2019) no ha supuesto una mejora sustantiva en la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales que han alcanzado un 85 % respecto a 2019, con la consiguiente pérdida en la capacidad de los órganos jurisdiccionales de reducir la pendencia.

Las diferencias en la actividad de los órganos jurisdicciones tienen una dimensión territorial. Si bien las diferencias en cuanto a la actividad en función del territorio se pueden observar para el conjunto de las jurisdicciones, resultan más acentuadas en el caso de la JCA. Esta dimensión territorial se puede explicar en buena medida por la concentración de la revisión judicial en los niveles autonómicos y local de la Administración. A su vez, esta dimensión territorial de la actividad de los órganos jurisdiccionales se acentúa cuando se considera que los casos donde se produce la revisión judicial se concentran en ámbitos de actividad susceptibles de diferencias territoriales entre las Administraciones, como son las materias de contratación y empleo público. Estos sectores se caracterizan por concentrar el mayor porcentaje de estimación de las pretensiones de los recurrentes personas físicas y jurídicas.

La necesidad de atender, por tanto, a la dimensión sustantiva y formal de la revisión judicial de la actividad administrativa queda justificada y pueden explicar parcialmente las diferentes tasas de actividad que se observa entre los distintos órganos de la JCA y, en particular, entre las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Adicionalmente, el análisis de los tiempos de duración de los procedimientos y de resolución ha mostrado como los aspectos procesales de la tramitación pueden ser también considerados para analizar las tasas de actividad de los órganos de la JCA, donde el porcentaje de sentencias sobre el total de resoluciones o el número de resoluciones en relación al volumen de casos resueltos son superiores respecto al resto de jurisdicciones.

**[III. Estudio empírico del
funcionamiento de la vía
económico-administrativa y
contencioso-administrativa en
materia tributaria]**

César Martínez Sánchez

I. Los tribunales económico-administrativos

1. Datos generales

Desde hace casi un siglo –fueron creados por Real Decreto de 16 de junio de 1924– los tribunales económico-administrativos son los órganos competentes para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas que se promuevan contra los actos de aplicación de los tributos del Estado, así como contra las sanciones tributarias, tal y como se establece en el Capítulo IV del Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), desarrollada en este ámbito por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

A pesar de su nombre, estos tribunales no tienen la consideración de órganos jurisdiccionales *stricto sensu*, en tanto que no forman parte del Poder Judicial⁸ sino que son órganos de revisión especializados de la propia Administración. No en vano, el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), que extiende sus competencias a todo el territorio nacional, depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Hacienda. En un nivel inferior se encuentran los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR), con competencias referidas al ámbito territorial de la comunidad autónoma en que están situados. Asimismo, existen también los Tribunales Económico-Administrativos Locales (TEAL) con competencias sobre el territorio de la ciudad con Estatuto de Autonomía donde tengan su sede. Igualmente, tiene también la consideración de órgano económico-administrativo la Sala Especial para la Unificación de Doctrina, que resuelve el recurso extraordinario para la unificación de doctrina.

Por razones sistemáticas y de espacio, al igual que hicimos en los años anteriores, dejamos fuera de nuestro análisis tanto lo relativo a los órganos de revisión de las comunidades autónomas en relación con sus tributos propios, como lo tocante a la revisión de los actos tributarios en el ámbito local.

2. Metodología

El estudio de la actividad de los tribunales se apoya exclusivamente en los datos extraídos de las memorias anuales de actividad relativas al período 2009-2019 (la de 2019 es la última publicada al cierre de este informe) que realiza el Ministerio de Hacienda, que pueden ser libremente consultadas en su sede electrónica⁹. A fin de que el lector sepa en cada momento la procedencia de los datos, en cada figura se indicará cuál es la fuente. En cada edición de este informe se ha incorporado nueva información relativa a las sucesivas memorias que se iban publicando. En este caso, se incorpora la información relativa al

⁸En este sentido se pronunció la Sentencia de 21 de enero de 2020 (asunto Banco de Santander, C-274/15), dictada por el TJUE en formación de Gran Sala.

⁹<http://www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx> (Última consulta 1 de octubre de 2021).

ejercicio 2019, ya que se ha publicado la correspondiente memoria desde el cierre de la edición anterior. En este sentido, es digno de elogio el esfuerzo que se ha llevado a cabo para ofrecer una información actualizada en relación al funcionamiento de estos órganos tan relevantes.

Al igual que en años anteriores, para facilitar la interpretación y la comparación de los datos se han calculado en ocasiones algunos valores a partir de los datos de las memorias y se han producido agregaciones de ciertas variables. Asimismo, hay que señalar que cuando se han calculado porcentajes, se ha redondeado el primer decimal al alza cuando el segundo decimal era 6 o superior. En los demás casos se ha mantenido el primer decimal sin cambios.

Los datos suministrados en las referidas memorias tienen un marcado carácter cuantitativo, de suerte que, a diferencia de lo que se realiza en el apartado relativo a los tribunales de recursos contractuales, no es posible ofrecer información acerca de los recurrentes ni de la impugnación de las resoluciones. En este sentido, no resulta posible realizar un muestreo de las resoluciones económico-administrativas –tal y como realizamos con las sentencias de la jurisdicción– puesto que no son publicadas en su integridad, lo que impide conocer la existencia o no de sesgos. Resulta, por tanto, muy necesario que se proceda a la publicación íntegra de estas resoluciones, a fin de que pueda realizarse un análisis más completo del funcionamiento de la vía económico-administrativa en nuestro país.

En contrapartida, el valor añadido del análisis que se ofrece a continuación tiene que ver con que, en vez de centrar nuestra atención en el ámbito territorial como se hace en las memorias, hemos agregado los datos por tributos, de forma que podamos aproximarnos al carácter más o menos litigioso de cada uno de ellos. Así, en cada epígrafe se analizarán los datos del TEAC en primer lugar y, acto seguido, del total de los 17 TEAR y 2 TEAL, distinguiendo los datos referidos a las cinco materias más relevantes en términos cuantitativos en cada uno de los órganos. Así, en el TEAC consideraremos el IRPF, el IS, el IVA, el IBI y los procedimientos recaudatorios, mientras que en los TEAR el ITPAJD sustituirá al IS de la relación anterior. Finalmente, pondremos en relación las variables número de ponentes y presupuesto con el número de asuntos resueltos, a fin de aproximarnos a la posible correlación que pueda existir entre ellas.

Por último, cumple señalar que la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, de modificación parcial de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria introdujo algunas modificaciones organizativas y procedimentales en la vía contencioso-administrativa. Al igual que se apuntó el año pasado, en esta ocasión ya se cuenta con datos con los que se podría apreciar el posible impacto de esta reforma legal.

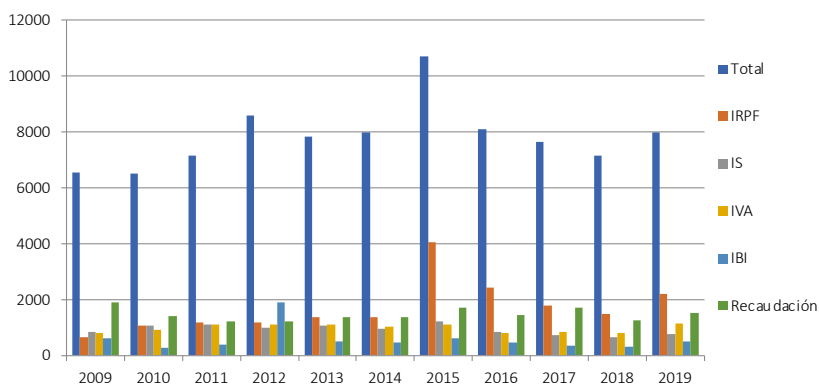
3. Volumen de actividad

3.1. Nuevos asuntos

3.1.1. TEAC

Como se puede apreciar en la Figura 22, el número de asuntos ingresados en el TEAC presenta una tendencia descendente desde el año 2015, ejercicio algo anómalo en el que la cifra de asuntos ingresados superó en más de un 20% a la del año anterior. No obstante, en 2019 existe un repunte en el número de casos que podría significar un cambio en la tendencia.

Figura 22. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2019) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Si se analizan pormenorizadamente las materias más importantes sobre las que han versado las reclamaciones la tendencia es descendente, con el matiz referido a 2019 que se acaba de exponer. Por un lado, los asuntos relativos al IRPF se han consolidado en los últimos años como los más importantes en términos cuantitativos, lo cual contrasta con la situación inicial en 2009, momento en el que prácticamente eran los menos relevantes. Como ya se apuntó en ediciones anteriores, se ha de señalar que, teniendo en cuenta que la memoria no distingue aparentemente entre el IRPF y el IRNR, es posible que este aumento se deba a las numerosas reclamaciones presentadas en relación con la solicitud de devolución de ingresos indebidos, por las retenciones practicadas, formuladas por entidades de inversión no residentes en España.

En lo que se refiere a las reclamaciones relativas al IS, la tendencia que se apunta es la contraria: pasa de ser la segunda materia más numerosa en 2009 a ser la penúltima en 2019 (puesto que repitió también en ediciones anteriores). Las reclamaciones de IVA, sin embargo, siguen ocupando el tercer puesto en términos cuantitativos.

En años anteriores se observó que los asuntos relacionados con el IBI (en puridad, actos de la Administración catastral) han experimentado un comportamiento errático, con diferencias muy acusadas, como pone de manifiesto el hecho de que los asuntos de 2012

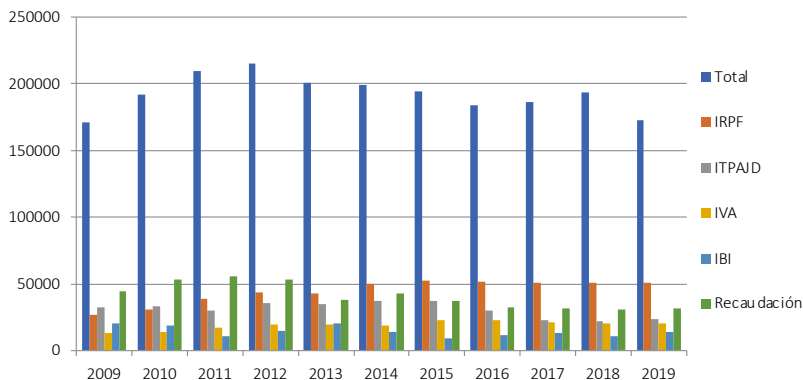
multiplican prácticamente por seis a los de 2011, mientras que los asuntos de 2013 son apenas una cuarta parte de los que entraron en 2012, al tiempo que los de 2009 y 2015 son prácticamente idénticos. En 2018 continuó el descenso que ya se observó respecto de 2016 y 2017. Sin embargo, en 2019 los casos crecen de manera muy relevante, casi duplicando las cifras del ejercicio anterior. A este respecto se ha de reiterar que no se están analizando los actos de aplicación del IBI, que son revisados en el ámbito municipal, sino a las valoraciones catastrales, que constituyen la base imponible del IBI, y que pueden ser objeto de reclamación económico-administrativa. Se trata de una materia conflictiva como pocas, cuya litigiosidad está muy relacionada con el ritmo de actualización de los valores catastrales, el cual puede explicar las variaciones tan intensas que se reflejan en la Figura.

Por su parte, los asuntos relativos a los procedimientos de recaudación impugnados descendieron en 2016, para volver a ascender en 2017 hasta alcanzar prácticamente los valores (inusualmente altos) de 2015. En 2018 se experimentó un acusado descenso, que contrasta con el repunte de 2019. En ediciones anteriores, se dijo que era posible que esta cifra alta tuviera que ver con el mayor número de derivaciones de responsabilidad que pudiera estar llevando a cabo la AEAT, si bien no se disponían de los datos que pudieran confirmar completamente esta hipótesis.

3.1.2. TEAR

A continuación, se observa que el número de asuntos nuevos que han llegado a los TEAR y TEAL no dejó de crecer hasta el año 2012, momento en el que se inició una constante tendencia descendente, que se interrumpió tanto en 2017 como en 2018, pero que se ha retomado en 2019, tal y como se refleja en la Figura 23.

Figura 23. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2019) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Téngase en cuenta que, en esta figura, a diferencia de la anterior, no se han incluido los datos referidos al IS sino que se ha optado por reseñar el ITPAJD, toda vez que en los TEAR los asuntos relacionados con este tributo son más numerosos que los relativos a aquel.

La evolución del ITPAJD fue ascendente hasta 2015, con la sola excepción de 2011, para comenzar una tendencia descendente que se ha mantenido desde entonces, ligada probablemente a la litigiosidad relativa a las valoraciones que se aplican en la transmisión de bienes inmuebles. En 2019 se ha producido un ligero repunte, que quizás tenga que ver con la recuperación del mercado inmobiliario.

Respecto del IVA, la tendencia es al alza, con excepciones en 2014 y levemente en 2017, 2018 y 2019, habiendo aumentado más de un 45 % los asuntos relativos a este tributo en el período 2009-2019. Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI (actos de la Administración catastral) han experimentado un comportamiento contradictorio: descendieron a prácticamente la mitad en el período 2009-2011 para duplicarse en los dos años siguientes, al tiempo que se desplomaron en 2014 y, sobre todo, en 2015, volviendo a crecer en 2016 y 2017 para descender claramente en 2018 y, por fin, volvieron a elevarse en 2019.

En todo caso, la ausencia de datos desagregados impide ofrecer, al igual que ocurría en los informes de los años anteriores, una explicación clara a la falta de correspondencia entre la tendencia de los asuntos del IBI en los TEAR y en el TEAC.

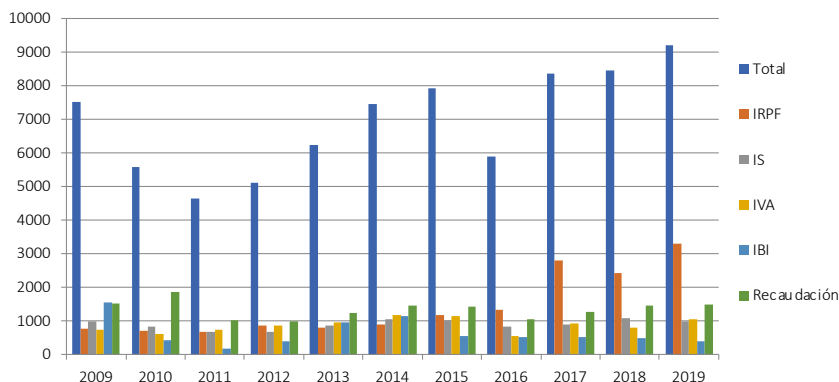
3.2. Asuntos resueltos

3.2.1. TEAC

Como se muestra en la Figura 24, el número de asuntos resueltos por el TEAC en los años 2009-2019 presenta una tendencia contradictoria, que no se acompasa exactamente con la variación del número de asuntos ingresados que se vio con anterioridad. Así, de 2009 a 2011 descendió de forma notable el número de asuntos resueltos, si bien esta tendencia se revirtió de forma continuada en los cuatro años siguientes, de suerte que en 2015 se resolvieron 7.922 asuntos, cifra ligeramente superior a los casi 7.500 asuntos que se solventaron en 2009. En 2016, los asuntos resueltos descendieron hasta los 5.877 para en 2017 ascender vertiginosamente hasta 8.342 asuntos, alcanzando una cifra levemente superior en 2018 (8.441 asuntos), que ha sido superada –alcanzando el máximo de la serie aquí estudiada– en 2019 (9.193 asuntos). Como ya se dijo en ediciones anteriores, según se apunta en las memorias, el fuerte aumento en la resolución de expedientes que se ha producido parece estar relacionado, en buena medida, con los avances en gestión del conocimiento (Base de Documentación Común de los Tribunales Económico-Administrativos).

Si se examina pormenorizadamente cada una de las materias, se advierte una tendencia al alza continuada del número de asuntos de IRPF resueltos, que alcanza un máximo histórico en 2019, multiplicando por cuatro los resultados de 2009, momento en el que se sitúa el inicio de esta serie. Por su parte, el número de asuntos resueltos de IS ha experimentado el comportamiento contrario, de forma que los asuntos resueltos de 2009 son prácticamente los mismos que en 2019.

Figura 24. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2019) [en número]



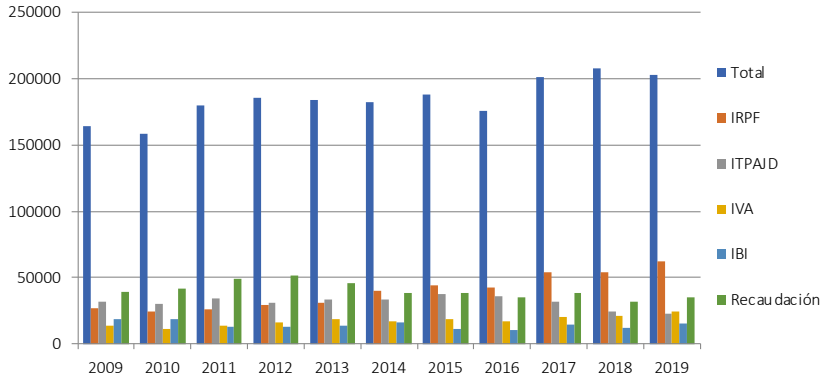
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

En ediciones anteriores se apuntó que el comportamiento de los asuntos resueltos de IVA presentaba, tras la bajada experimentada en 2010, una permanente tendencia al alza (con una muy leve excepción en 2014), que se compadecía con el aumento de asuntos. Sin embargo, la tendencia se rompió abruptamente en 2016, pareció que se retomaba en 2017 pero descendió en 2018. En 2019, por el contrario, vuelve a elevarse con claridad. Por su parte, el número de asuntos resueltos relacionados con el IBI ha experimentado un comportamiento en forma de uve, con descensos y ascensos muy acusados hasta 2015. Sin embargo, en 2016, 2017, 2018 y 2019 las cifras se han estabilizado, con una leve tendencia descendente. Por último, existe igualmente un comportamiento errático, aunque no con cambios tan acusados como en lo que se refiere al IBI, en el número de asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación.

3.2.2. TEAR

En la Figura 25 se presentan los datos relativos al total de asuntos resueltos por los TEAR y TEAL. La tendencia en la resolución de asuntos en estos tribunales es algo diferente a la que se acaba de observar en el TEAC, toda vez que ha crecido constantemente hasta 2012 el número de asuntos resueltos, disminuyendo o estancándose desde entonces, con la salvedad del importante repunte acaecido en 2017 que continuó en 2018, año en el que se alcanzó la cifra máxima de resoluciones de toda la serie que aquí se muestra, para disminuir levemente en 2019. Esta tendencia no se ha reflejado igual en todas las materias. Así, los asuntos de IRPF, al igual que en las figuras anteriores, se comportan de una forma relativamente estable, con un marcado carácter al alza. En lo que se refiere al ITPAJD, el comportamiento es irregular, puesto que se han sucedido subidas y bajadas consecutivas, si bien a partir de 2012 se muestra igualmente una tendencia al aumento en el número de asuntos resueltos, que se estabiliza a partir de 2015 y que desciende continuamente en 2017, 2018 y 2019.

Figura 25. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2019) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

En cuanto al IVA, tras el descenso en 2010 y una pequeña bajada en 2014, ha aumentado ininterrumpidamente (salvo en 2016) el número de asuntos resueltos, de forma que la cifra de 2019 es claramente superior a la de 2009 (más de un 50 % superior). En lo que se refiere al IBI, existe, al igual que observamos en el TEAC, una tendencia contradictoria en la que se suceden subidas y bajadas de un año a otro. Por último, el aumento continuado en el número de asuntos resueltos relacionados con los procedimientos de recaudación producido desde 2009 a 2012 cambió su tendencia, de forma que desde entonces ha descendido paulatinamente hasta 2016 y, a pesar de experimentar un repunte en 2017, en 2018 volvió a bajar y en 2019 ha repuntado, si bien en este último año la cifra de resoluciones en esta materia fue inferior a la que se produjo en 2009.

3.3. Tasa de resolución

Aunque las cifras de asuntos resueltos son bastante indicativas, se ha calculado, al igual que se hizo en las ediciones anteriores, la tasa de resolución de asuntos (*clearance rate*) para mostrar de forma más expresiva y precisa el ritmo de resolución de los tribunales. Esta tasa es el resultado de la siguiente operación:

$$\frac{\text{Número de asuntos resueltos}}{\text{Número de nuevos asuntos}} \times 100$$

Esto significa que cuando el resultado es del 100 %, se ha resuelto exactamente el mismo número de asuntos que han entrado ese año. Por debajo de 100 %, el tribunal ha resuelto una cifra inferior al número de nuevos asuntos. Y, por encima de esa cifra, el tribunal ha resuelto un número mayor de asuntos que el registrado ese año, lo que incluye la resolución de asuntos pendientes del año o los años anteriores.

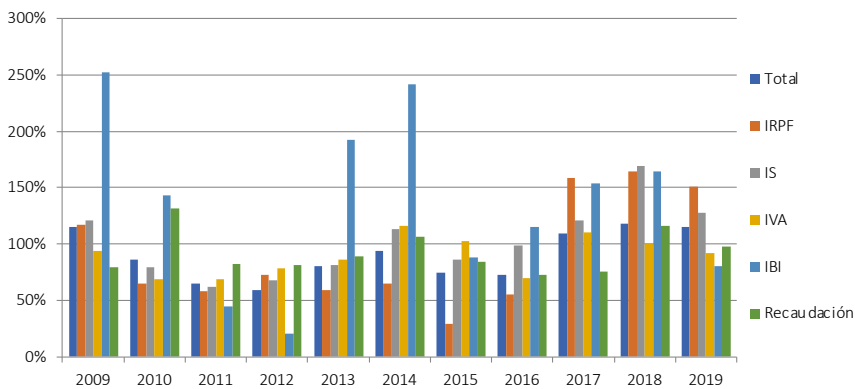
Para un entendimiento más completo del funcionamiento de los tribunales, y sobre todo del tiempo que tardan en resolver, sería necesario conocer el dato de los asuntos que

se encuentran pendientes de resolución cada año. Sin embargo, desafortunadamente, ese dato no se facilita en las memorias.

3.3.1. TEAC

Como se aprecia en la Figura 26, la tasa de resolución del TEAC ha experimentado una tendencia un tanto errática, toda vez que mejoró de forma muy significativa pasando de un 59 % en 2012 a un 94 % en 2014, si bien aún lejos del 115 % alcanzado en 2009, para volver a descender a un modesto 74 % en 2015, que se mantuvo prácticamente inalterado en 2016 y despegó hasta el 110 % de 2017, que aún mejoró algo en 2018 (118 %) y se ha estabilizado en 2019 (115 %). Así, tras siete años con más ingresos que resoluciones, en 2017 se invirtió por fin la tendencia, que ofrece un resultado también muy positivo en 2018 y 2019.

Figura 26. Tasa de resolución del TEAC (2009-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Así, aun desconociendo el dato de tiempo de resolución media de cada expediente (que sería muy útil para medir la calidad de la tutela prestada en este tipo de procedimientos), los porcentajes de tasa de resolución nos conducen a la conclusión de que el plazo de un año establecido en el art. 240 LGT es aún incumplido de forma sistemática. Aún es más, el hecho de que se hayan encadenado siete ejercicios en los que la tasa de resolución fue inferior al 100 % genera necesariamente un abultado número de expedientes pendientes de resolución que complican, aún más, el cumplimiento de los plazos de resolución legalmente previstos. Conviene igualmente tener presente que, a partir de los doce meses, en aplicación de lo dispuesto en el art. 240.2 LGT, cesa el devengo de intereses, con lo que es ciertamente posible que el incumplimiento del plazo esté suponiendo una merma relevante en los ingresos públicos. No obstante, el hecho de que se hayan encadenado tres ejercicios consecutivos en los que el número de asuntos resueltos ha superado al de ingresados permite aventurar que se está reduciendo la pendencia de casos, lo que, de continuar en el tiempo, posibilitará una reducción en los tiempos de resolución.

El análisis de cada uno de los tributos sirve para comprender mejor las figuras que se han expuesto con anterioridad. En años anteriores se observó que tanto en el caso del IRPF (con excepción del año 2013) como en el del IS, la tasa de resolución se había comportado de forma más o menos homogénea respecto de la tasa de resolución total. No obstante, se llamó la atención sobre el hecho de que en 2015 el porcentaje de resolución en los asuntos de IRPF descendió hasta el 29 %, como consecuencia del aumento muy notable en el número de reclamaciones ingresadas. Este desajuste ha sido compensado, al menos parcialmente, con la tasa de resolución de casi el 160 % que tuvo lugar en 2017, con la subida hasta el 164 % acaecida en 2018 y con el 151 % de 2019.

Por su parte, en el caso del IVA, a partir del año 2010 se eleva en contraste con el paulatino descenso de la tasa de resolución total, llegando a superar la barrera del 100 % en 2014, 2015, 2017 y 2018, descendiendo hasta un 92 % en 2019. Sin duda, el caso más llamativo es el del IBI (actos de la Administración catastral), en tanto que en los dos primeros años la tasa se sitúa muy por encima del 100 % (sobrepasando incluso el 250 % en 2009) para caer hasta el exiguo 21 % de 2012, dispararse hasta el 193 % en 2013 y 242 % en 2014, para volver a caer hasta el 88 % en 2015, elevarse claramente por encima del 100 % en 2016, 2017 y 2018 y, por último, descender hasta el 80 % en 2019. Este comportamiento tan errático puede deberse, aunque es una mera hipótesis, a la presentación masiva de recursos, que pueden dar lugar a resoluciones igualmente estandarizadas. Algo similar, aunque mucho menos acusado, ocurre con los asuntos relacionados con los procedimientos por recaudación, respecto de los que en 2010 y 2014 se resolvieron claramente más asuntos de los que ingresaron para situarse en tasas en torno al 80 % en el resto de los años hasta que en 2018 se volvió a superar el 100 %, cifra que prácticamente se ha alcanzado en 2019 (97 %).

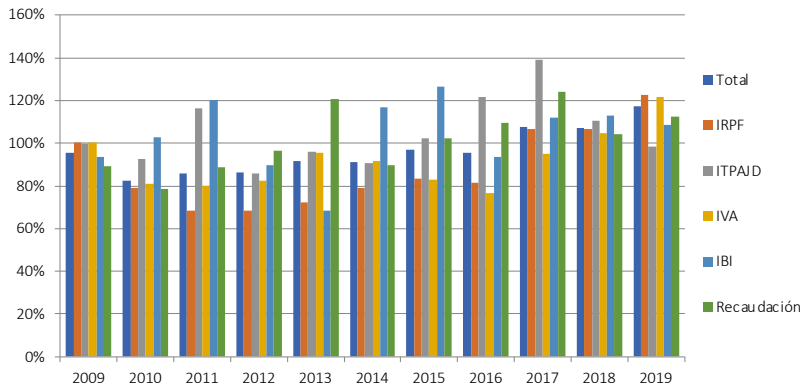
En definitiva, como se ha apuntado anteriormente, parece muy necesario que el tribunal mantenga la tendencia de 2017, 2018 y 2019, de forma que logre acompasar su número de resoluciones al volumen de asuntos de nueva entrada.

3.3.2. TEAR

La tasa de resolución de los TEAR es, en su evolución, más halagüeña que la anterior del TEAC y, desde luego, más homogénea en el período 2009-2019. En efecto, como resultado de la tendencia al alza experimentada en los últimos años, se ha de apuntar que la tasa es superior en veintiún puntos porcentuales a la que existía al comienzo de la serie, ya que en 2009 se resolvió un número de asuntos equivalente al 96 % de los ingresados, mientras que en 2019 esa relación arrojó un resultado del 117 %. En este sentido, al igual que se afirmó en ediciones anteriores respecto de los datos de 2017 y 2018, se constata un hecho esperanzador: de nuevo, en 2019 la tasa ha superado el 100 %, esto es, se han resuelto más casos de los que han tenido entrada. A fin de reducir la pendencia de asuntos, sería necesario que se mantuviera esta tendencia en los años venideros.

En todo caso, a pesar de la mejora de los tres últimos años, la tasa de resolución de los ejercicios anteriores conduce a suponer, como se hizo en relación con el TEAC, el incumplimiento sistemático de los plazos de resolución legalmente establecidos. No obstante, de mantenerse la actual tendencia, es previsible que los mencionados plazos vayan acortándose paulatinamente.

Figura 27. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Si se analiza cada una de las materias más relevantes por separado, se aprecia un comportamiento en forma de uve en la tasa de resolución de los asuntos relacionados con el IRPF, descendiendo paulatinamente hasta 2011 y ascendiendo desde entonces hasta el 122 % de 2019, por encima del 100 % registrado en 2009. En el caso del ITPAJD la evolución es muy irregular ya que al descenso en 2010 le sucedió un aumento importante en 2011, que elevó la tasa hasta casi el 120 % para descender al 86 % en 2012, volver a remontar hasta el 96 % en 2013, bajar hasta el 91 % en 2014 y comenzar entonces una escalada continua que le permitió llegar hasta el 139 % en 2017 para descender en 2018 y 2019, situándose en este último año en el 98 %. En lo que se refiere a los asuntos relacionados con el IVA el comportamiento fue bastante homogéneo hasta 2012, toda vez que tras la bajada de 2010 se ha mantenido la tasa de resolución en el 80 %, si bien en 2013 y 2014 se elevaron las tasas por encima del 90 % para descender de nuevo en 2015, volver a hacerlo en 2016 y experimentar un importante repunte en 2017, 2018 y 2019. En cuanto al IBI (actos de la Administración catastral), como ya se observó anteriormente, su comportamiento ha sido muy poco uniforme, aunque cabe destacar que en siete ejercicios (2010, 2011, 2014, 2015, 2017, 2018 y 2019) se resolvieron más asuntos de los que entraron, lo cual redujo necesariamente el volumen de asuntos acumulados de años anteriores, sin perjuicio de que el porcentaje relativo a 2013 fue llamativamente bajo (69 %). Por último, la tasa de resolución de asuntos relativos a los procedimientos de recaudación ha presentado un comportamiento ascendente, salvo en 2014, que ha deparado en que se haya superado el umbral del 100 % en 2013 (en particular, 120 %), en 2015 (102 %), en 2016 (110 %), en 2017 (124 %), en 2018 (104 %) y, por último, también en 2019 (112 %).

En suma, los datos globalmente considerados apuntan a dos conclusiones complementarias entre sí: por un lado, la tasa de resolución de los TEAR en la serie histórica es mayor que la del TEAC (aunque es prácticamente idéntica en 2019) y, por otro lado, es el tercer año consecutivo en el que se fue capaz de dar respuesta al número de asuntos que ingresan.

A pesar de que es difícil establecer una explicación única a la evolución de las tasas de resolución tanto en el TEAC como en el TEAR, más adelante se ofrecerán varios análisis que pondrán en relación el número de resoluciones totales con posibles variables explicativas, a saber: presupuesto total, número de ponentes y número de personal de apoyo.

4. Sentido de la resolución

Los datos que se encuentran disponibles recogen exclusivamente tres categorías: resoluciones estimatorias (en la que se engloban, sin distinción, tanto las estimaciones parciales como las totales), desestimatorias y “otros” (concepto que engloba, sin distinción pormenorizada, desistimientos, archivo de actuaciones, incompetencias y otras actuaciones que implican la terminación del procedimiento). Si los datos estuvieran más desagregados podría realizarse un análisis más refinado del sentido de las resoluciones, si bien en todo caso los datos que ofrecemos a continuación son suficientemente elocuentes para comprender el sentido de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos.

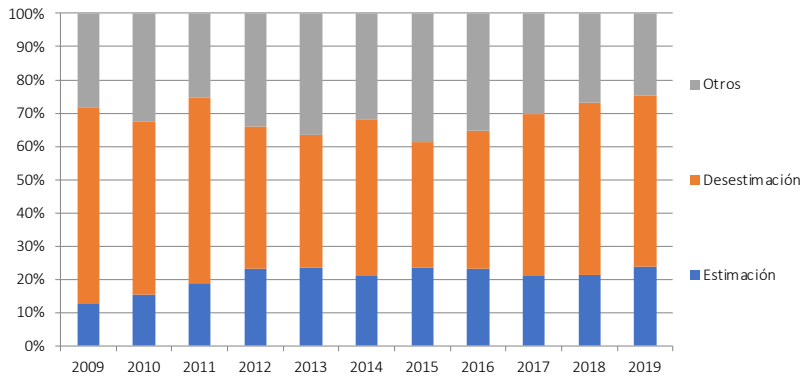
4.1. TEAC

Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General Tributaria, el TEAC puede conocer asuntos en única o en segunda instancia (resolviendo recursos de alzada contra las resoluciones de los TEAR en determinados supuestos). Un análisis óptimo del sentido de sus resoluciones debería distinguir las dos modalidades a las que nos acabamos de referir, ya que resultaría lógico que el porcentaje de estimaciones fuera más alto en única que en segunda instancia, sin embargo, las memorias no ofrecen los datos desagregados.

Sea como fuere, los datos reflejados en la Figura 28 permiten sostener las mismas conclusiones que se ofrecieron en las ediciones anteriores: el porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2019, año con la mayor tasa de la serie, apenas alcanzó el 24 %), de forma que desde el año 2013 se sitúa con pocas oscilaciones en el entorno del 20 %. Por su parte, a pesar de que la heterogénea categoría “otros” dificulta un análisis certero, los datos parecen indicar un abultado número –aunque en aparente retroceso– de casos en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso (36 % de “otros” en 2013 y casi un 40 % en 2015), lo cual contrasta con las aparentemente restrictivas situaciones en las que se ha de proceder a la inadmisión (art. 239.4 LGT). La explicación a este alto porcentaje podría tener que ver, como ya se apuntó en años anteriores, con la discutida interpretación del

cálculo de la cuantía necesaria para acceder al TEAC, si bien esta aseveración no se puede contrastar empíricamente porque los datos disponibles no lo permiten.

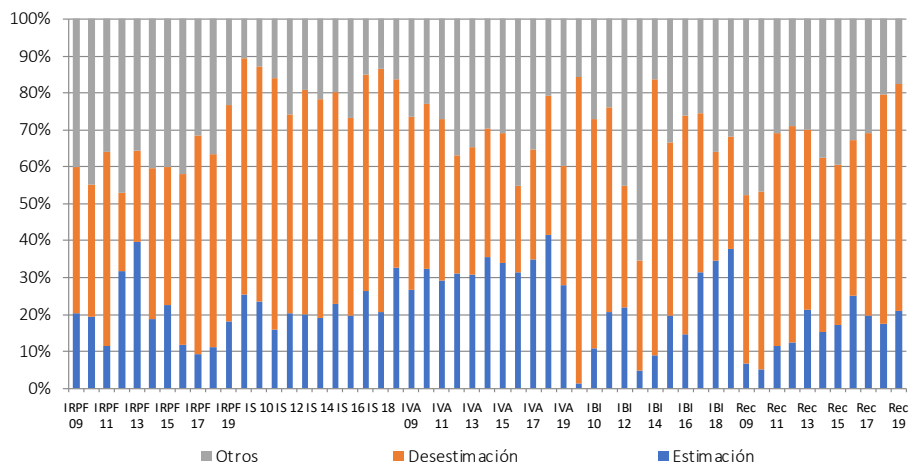
Figura 28. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

La laboriosa tarea de desagregar los resultados por materias resulta fructífera a la hora de analizar los datos, tal y como se muestra en la Figura 29. En efecto, existen diferencias notables en cuanto al sentido de la resolución en cada una de las materias. Así, en el caso del IRPF se observa una primera clara evolución al alza de las estimaciones, desde el 20 % hasta casi el 40 % en 2013, para descender abruptamente a partir de 2014, de suerte que en 2017 se situó por debajo del 10 % y apenas por encima de esa cifra en 2018. Este dato tan bajo es aún más significativo si se tiene en cuenta que tanto en 2017 como en 2018 se resolvió un volumen muy alto de resoluciones relacionadas con el IRPF. Sin embargo, en 2019 las estimaciones han repuntado, quedando no obstante por debajo del 20 %. Por su parte, en lo que se refiere al IS, el porcentaje medio de estimación se encuentra por encima del 20 %, con un comportamiento homogéneo, y al alza, en los once años observados. En lo que se refiere al IVA, los asuntos relacionados con este tributo presentan una alta y constante tasa de estimaciones, ligeramente por encima del 30 % (en 2018 se llegó a superar el 40% aunque en 2019 ha bajado del 30 %). Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI (actos de la Administración catastral) ofrecen unos resultados relativamente bajos (una media de estimaciones en torno al 15 %) y muy dispares, destacando el casi irrelevante 1,22 % de resoluciones estimatorias del año 2009, precisamente el año en el que, como se vio anteriormente, más resoluciones de IBI dictó el TEAC. No obstante, en 2017, 2018 y 2019 las estimaciones han superado el 30 %, lo que podría ser una nueva tendencia. Por último, la tasa de estimación de los asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación presenta igualmente un comportamiento tendencialmente creciente.

Figura 29. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2019) [en porcentaje]



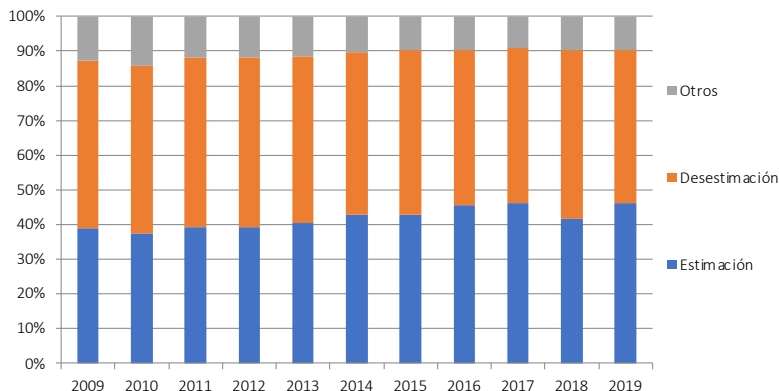
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

4.2. TEAR

Como cabía esperar de órganos que revisan las resoluciones administrativas en primera instancia, el porcentaje de estimaciones de los TEAR y TEAL, tal y como puede comprobarse en la Figura 30, es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales y con una leve tendencia al alza– en torno al 40 % de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por debajo del 45 %) como del epígrafe “otros” (en torno al 10 % y en continuado descenso). En cuanto a esto último, el hecho de que el porcentaje de “otros” sea prácticamente la mitad en los TEAR frente a lo que se acaba de ver del TEAC se explica, hipotéticamente, por la inexistencia de supuestos de inadmisión por razón de la cuantía en los TEAR.

En atención a los porcentajes de estimación tanto de los TEAR como del TEAC, tal y como ya se expuso en los informes de años anteriores, cabe reafirmar el carácter materialmente independiente de estos órganos, en el sentido de que efectivamente anulan cuantiosas resoluciones dictadas por la Administración en los procedimientos de aplicación de los tributos, así como en los procedimientos sancionadores tributarios. Este mismo dato puede interpretarse también de una forma menos complaciente: existe un constatable margen de mejora en la calidad de las resoluciones tributarias.

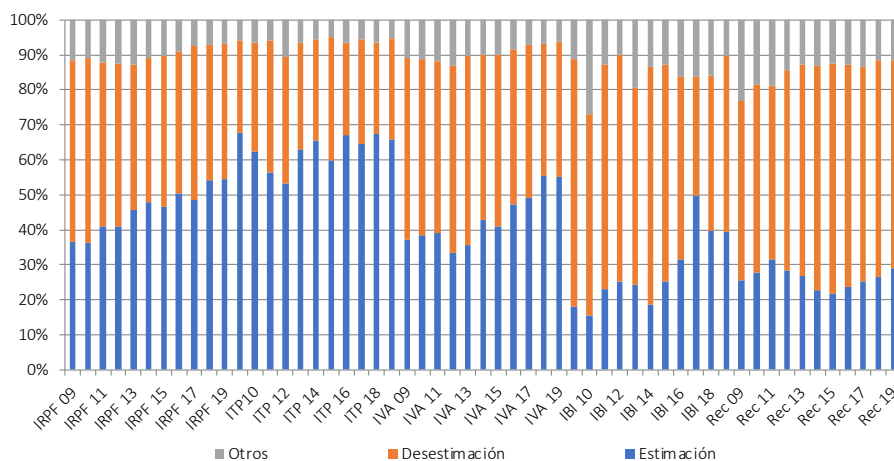
Figura 30. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Al igual que ocurría en el caso del TEAC, el análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables, tal y como se refleja en la Figura 31. Un año más, la materia en la que existe un mayor porcentaje de estimaciones es la referida al ITPAJD y se sitúa en todos los años analizados por encima del 50 %, llegando casi al 70 % en el año 2009 y acercándose también a esa cifra en 2018 y, en menor medida, en 2019. Si se recuerda lo dicho anteriormente, se trata de una materia cuantitativamente relevante (32.329 asuntos resueltos en el referido 2009), con lo que este porcentaje refleja una preocupante baja calidad de este tipo de resoluciones, que aconsejaría la adopción de medidas correctoras al respecto.

Figura 31. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

En lo que se refiere al IRPF y al IVA, el nivel medio de estimaciones se encuentra por encima del 40 %, ofreciendo un comportamiento relativamente homogéneo a lo largo del

período analizado y se ha superado el 50 % en los últimos ejercicios analizados. En este sentido, en 2018 y 2019 se aprecia un inusualmente alto volumen de estimaciones de IRPF (por encima del 50 %) que quizás se debe a las reclamaciones relativas a la prestación por maternidad, que finalmente fue declarada exenta por el TS. Igualmente, el nivel de estimaciones del IVA en 2018 y 2019 ha superado la barrera del 50 %, cuya explicación no resulta evidente.

Como se apuntó en los informes de los años anteriores, dejando de lado el comportamiento inusualmente alto de 2018 y 2019, el hecho de que las estimaciones en las reclamaciones relativas a IRPF e IVA, ambos impuestos muy complejos y con un muy alto volumen de contribuyentes, sean inferiores a las que se refieren al ITPAJD, tributo más sencillo en su estructura, puede explicarse por la Administración encargada de su gestión. En efecto, los dos primeros son gestionados por la AEAT en tanto que el último es gestionado por los órganos autonómicos. En ese sentido, es probable que la AEAT, tanto por sus medios personales como materiales, produzca resoluciones de mayor calidad que las que realizan los órganos de gestión autonómicos. Podría ofrecerse otra explicación hipotética a este distinto grado de estimaciones: toda vez que los TEAR están compuestos mayoritariamente por funcionarios que han trabajado en la AEAT, podrían estar más familiarizados con los criterios expresados por dicha agencia.

Por su parte, las reclamaciones contra actos relativos a los procedimientos de recaudación son estimadas, como media, por debajo del 30 % de los casos, con una tendencia al alza desde el año 2015. Sin embargo, lo más destacable de esta materia tiene que ver con el relativamente alto nivel del indicador “otros” (en torno al 20 %) entre 2009 y 2012, que podría ser explicado por los estrictos motivos que pueden oponerse contra las providencias de apremio, lo que daría lugar a un mayor número de inadmisiones. Con todo, al igual que ya se advertía en ediciones anteriores, se ha de apuntar que la tendencia es descendente, lo que podría manifestar una mejor aplicación de las causas tasadas de impugnación por parte de los reclamantes. Por último, cumple señalar que, al igual que ocurría en el TEAC, las reclamaciones relativas al IBI (actos de la Administración catastral) son las que ofrecen una menor tasa de estimaciones (del 20 % como media), con la llamativa excepción del ejercicio 2017, en el que las estimaciones prácticamente alcanzaron el 50 %, lo cual solo se ha corregido parcialmente en 2018 y 2019 (40 % en ambos ejercicios). Hasta el ejercicio 2017, cabía entender que el escaso éxito de las reclamaciones podía deberse a la complejidad técnica de la materia, sobre todo lo referido a las ponencias de valoración, en las que a veces existe un muy limitado ámbito de discusión estrictamente jurídica.

5. Medios personales

En lo que se refiere a medios personales, las memorias no ofrecen datos desagregados del TEAC y de los TEAR, sino que aparecen datos globales de todos los tribunales económico-administrativos. Sería deseable contar con ese tipo de datos a fin de

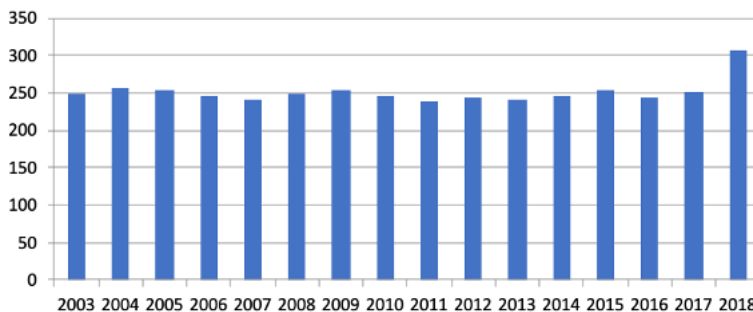
poder realizar un análisis más exhaustivo. Con todo, merece la pena profundizar en los datos disponibles para ofrecer, al menos, tendencias generales.

A fin de ofrecer un análisis que, en la medida de lo posible, se abstraiga de los efectos de la crisis económica y las consecuentes restricciones presupuestarias, se ofrecen datos desde 2003 a 2018 (último año del que se han obtenido datos oficiales). Al igual que ocurrió en la memoria de 2018, y sin que se haya ofrecido ninguna explicación al respecto, en la memoria de 2019 no se ofrece información respecto al número de ponentes ni al personal de apoyo. Desde el punto de vista de la transparencia que obliga a todas las Administraciones Públicas (conforme a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), sería muy necesario que en la memoria de 2020 se vuelvan a ofrecer esos datos, incluyendo los relativos a 2018 y 2019.

5.1. Ponentes

En cuanto al número de ponentes, como cabe apreciar en la Figura 32, la tendencia en el período estudiado es muy irregular. Hasta 2013 la tendencia fue claramente decreciente y, en los cuatro últimos años de los que se tienen datos, se ha invertido la tendencia salvo en 2016, de suerte que en 2017 había un total de 252 ponentes, frente a los 249 con que se contaba en 2003. Según los datos directamente suministrados por el TEAC¹⁰, en 2018 se elevó notablemente el número de ponentes, alcanzando la cifra de 308, que es el máximo histórico de la serie. Esta figura no ha podido ser actualizada en esta edición, al carecer de los datos desagregados relativos al ejercicio 2019.

Figura 32. Número total de ponentes (2003-2018) [en número]



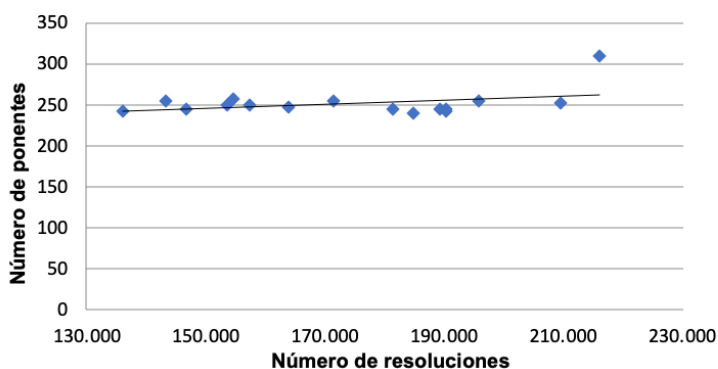
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos y, en cuanto a 2018, por medio de una solicitud de acceso a la información pública.

Tras constatar lo anterior, en la Figura 33 podemos observar que las variaciones en el número de ponentes no han acarreado una variación similar en el número de resoluciones totales. Esto es, el hecho de que se redujera el número de ponentes no siempre ha supuesto

¹⁰ Este dato no consta en la memoria de 2018, sino que se ha obtenido tras formular una solicitud de acceso a la información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

la resolución de un número menor de casos ni viceversa. Así, es particularmente llamativa la situación en 2013 en la que se dieron cita dos datos aparentemente contradictorios: con excepción del 2011, fue el año con el que menos ponentes se contó de toda la serie (242) y, sin embargo, fue un año en el que se emitieron resoluciones por encima de la media (190.384). En este sentido, cabe afirmar que no ha habido una correlación clara entre número de ponentes y número de resoluciones en el período indicado. Lo anterior puede explicarse por la existencia de otros factores relacionados con la organización del trabajo (como, por ejemplo, el uso de nuevas tecnologías) que seguramente influyen en la eficiencia de cada ponente. Esta figura no ha podido ser actualizada en esta edición, al carecer de los datos desagregados relativos al ejercicio 2019.

Figura 33. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos y, en cuanto a 2018, por medio de una solicitud de acceso a la información pública.

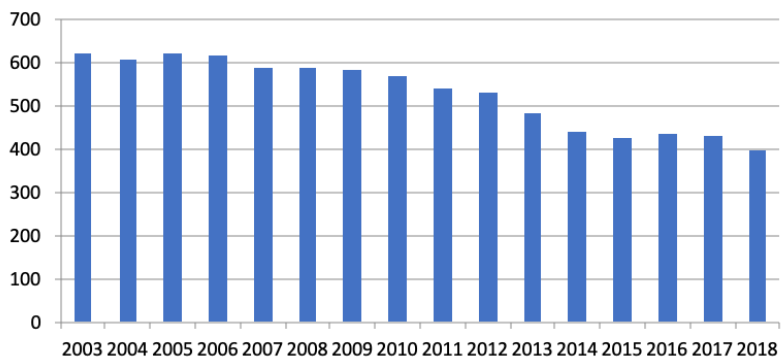
5.2. Personal de apoyo

Las memorias aportan, junto con el dato del número de ponentes, la cifra relativa al personal de apoyo que auxilia en las labores de los tribunales económico-administrativos. Como muestra la Figura 34, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de más de un 35 % entre 2003 y 2018.

Al igual que se observaba anteriormente, el comportamiento del número de personal de apoyo y el del número de resoluciones difieren claramente. Así, por ejemplo, resulta muy llamativo que 2018 sea el año en el que el número de personal fue el más bajo de toda la serie (397)¹¹, al tiempo que, precisamente en ese año, se produjeron los más altos resultados en términos de resoluciones (216.139). Esta figura no ha podido ser actualizada en esta edición, al carecer de los datos desagregados relativos al ejercicio 2019.

¹¹ Este dato no consta en la memoria de 2018, sino que se ha obtenido tras formular una solicitud de acceso a la información pública, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

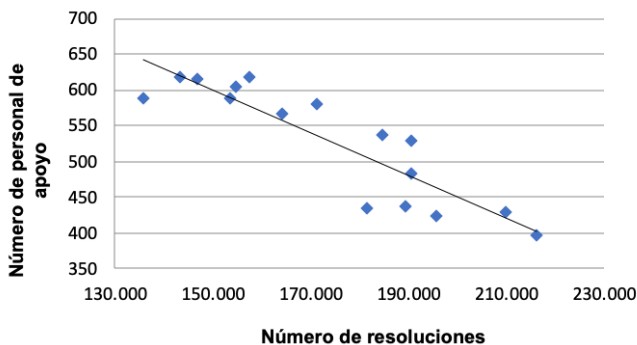
Figura 34. Número total del personal de apoyo (2003-2018) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos y, en cuanto a 2018, por medio de una solicitud de acceso a la información pública.

Es más, desde un punto de vista estadístico, se advierte una correlación negativa en la Figura 35 entre ambos factores, correspondiéndose una mayor dotación de personal a un menor número de resoluciones y viceversa. Esta correlación, aparentemente tan sorprendente, muestra una evolución que no es nada infrecuente: una mejor organización del trabajo ha dado como resultado que el personal de apoyo mejore su eficiencia. En particular, en las memorias de 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 se sostiene que el mayor número de asuntos resueltos tiene que ver con las mejoras relacionadas con la mejor gestión del conocimiento (Base de Documentación Común de los Tribunales Económico-Administrativos) así como con la implantación del expediente electrónico. Por tanto, como se sostenía en informes anteriores, no debe entenderse que una reducción del personal ha deparado una mayor resolución de expedientes, sino que la mejora de la eficiencia del personal de apoyo ha deparado una mayor resolución de expedientes, incluso a pesar de haberse reducido el número de efectivos. Esta figura no ha podido ser actualizada en esta edición, al carecer de los datos desagregados relativos al ejercicio 2019.

Figura 35. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2018)



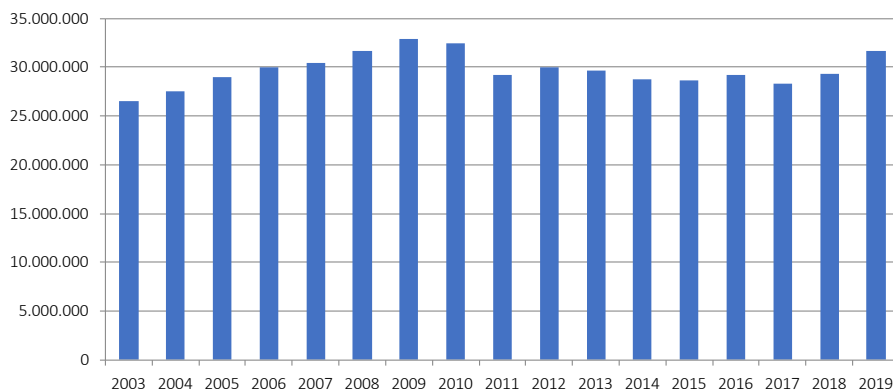
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos y, en cuanto a 2018, por medio de una solicitud de acceso a la información pública.

6. Presupuesto

Tal y como ocurría con los datos relativos a los medios personales, las memorias solo ofrecen el presupuesto total con el que anualmente contaron todos los tribunales económico-administrativos, con lo que no es posible realizar un análisis detallado de cada tribunal. Sin embargo, sí podemos ofrecer datos globales que ilustren acerca de la tendencia presupuestaria en la materia. En este caso, a diferencia de lo que se refiere al número de ponentes y personal de apoyo, la memoria de 2019 sí informa acerca del presupuesto del que han dispuesto los tribunales económico-administrativos.

Así, tal y como se puede observar en la Figura 36, el presupuesto total de los tribunales económico-administrativos ascendió de forma continuada de 2003 a 2009, descendió en los años 2010 y 2011 y, por último, experimentó un leve repunte en 2012 para estancarse, con leves subidas y bajadas, desde 2013. Ahora bien, la tendencia anterior no impidió que en 2019 existiera una partida presupuestaria superior en términos nominales (no se ofrecen las cantidades actualizadas) a la de 2008.

Figura 36. Presupuesto total (2003-2019) [en euros]

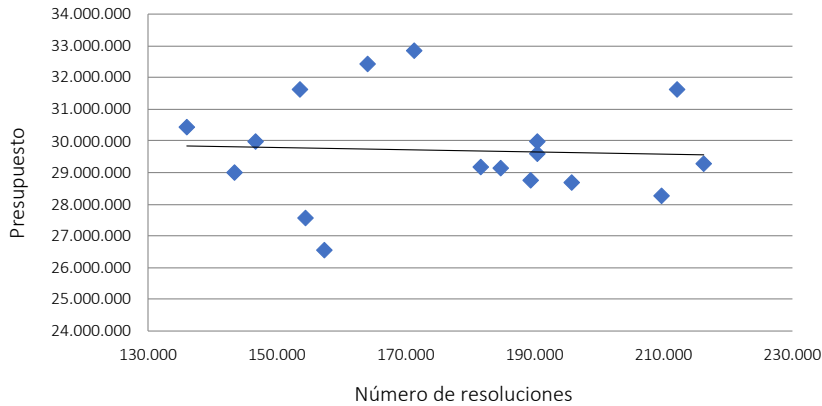


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

En este caso, como ocurría con el número de ponentes, se observan comportamientos muy distintos entre las variables, lo que impide establecer una clara correlación, tal y como ilustra la Figura 37. Así, de nuevo el año 2017 resulta particularmente paradójico pues el hecho de disponer de un bajo presupuesto (el tercero menor de toda la serie en términos nominales) no impidió que se obtuviera el segundo mejor registro de la serie en lo que se refiere al número de resoluciones. Igualmente, en 2018 se obtuvo el mayor número de resoluciones de toda la serie con un presupuesto que se coloca en la parte media-baja de los ejercicios analizados. En todo caso, a diferencia de lo que se ha apuntado en el apartado anterior relativo al personal de apoyo, durante los años estudiados estadísticamente no existe una correlación relevante entre el presupuesto y el número de

resoluciones, con lo que no podemos pronunciarnos acerca de cómo una variable, en su caso, influye en la otra.

Figura 37. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2019) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

7. Impugnación ante la JCA

No cabe duda de que, a la hora de evaluar la calidad de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos, sería muy relevante contar con el dato relativo a la impugnación de las mismas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No en vano, esta cuestión es analizada en este informe en el apartado encargado de estudiar los tribunales de recursos contractuales. Desafortunadamente, este dato no se incluye regularmente en las memorias de los tribunales económico-administrativos. De hecho, la única referencia encontrada al respecto es una mención del entonces presidente del TEAC, en la presentación de la memoria de 2012 (p. 5), en la que se afirma que el 88 % de las reclamaciones interpuestas se resuelve definitivamente, esto es, que solo el 12 % son impugnadas ante la jurisdicción. Careciendo de mayores datos, no es posible evaluar esta cuestión. En este sentido, se ha de reiterar un año más que resultaría de gran interés la elaboración y publicación de este dato en las sucesivas memorias.

II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Tras el análisis del funcionamiento de los tribunales económico-administrativos, hay que detenerse en la actividad judicial relativa al ámbito tributario que, en España, se atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en países como Alemania, no existe un orden jurisdiccional que se encargue específicamente de la materia tributaria, sino que se integra en el orden contencioso-administrativo, junto con materias tan dispares como urbanismo, contratación pública,

personal público, responsabilidad patrimonial de la Administración, etc. La complejidad y relevancia de la materia tributaria son dos motivos que habitualmente se esgrimen en defensa de la creación de un orden jurisdiccional diferenciado.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial previó, en sus artículos 100.5 y 113.7, la posibilidad de conformación de secciones especializadas que conocieran con carácter exclusivo de los recursos que se interpusieran en materia tributaria en la Audiencia Nacional (AN) y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), respectivamente.

Sin embargo, estas novedosas propuestas no fueron incorporadas finalmente en la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. No es este el lugar apropiado para pronunciarse a favor o en contra de este tipo de medidas. Ahora bien, el análisis que aquí se realiza, y las posteriores comparaciones con el resto de sectores estudiados, facilitarán al legislador una información muy valiosa a la hora de decidir las modificaciones legales pertinentes.

A continuación, se analizan algunos factores que perfilan la calidad del funcionamiento de la actividad judicial contencioso-administrativa en relación con los asuntos tributarios. A fin de hacer posible una comparación entre años distintos, se han estudiado las mismas variables que se tuvieron en cuenta en el *Informe CIJA 2020* (que, a su vez, mantenía esencialmente las que aparecieron en *Informe CIJA 2019*) y se han añadido algunas nuevas, que se indicarán expresamente, a fin de precisar aún más el análisis. Estos datos deben examinarse junto con los anteriores a la hora de analizar el nivel de calidad de la justicia que se está administrando en esta materia.

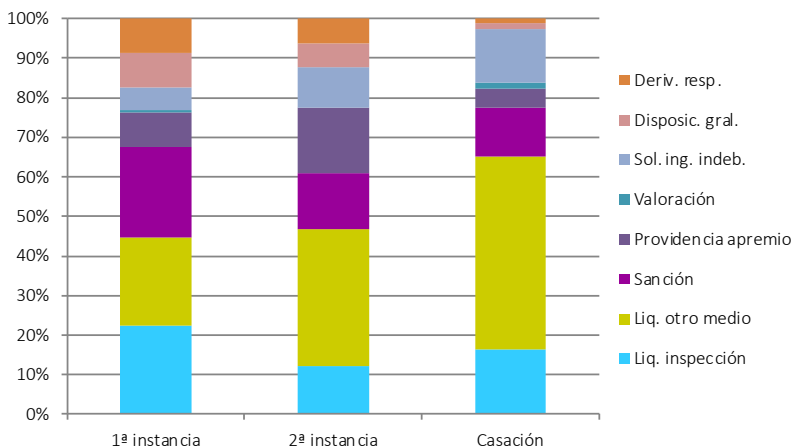
1. Objeto impugnado

1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia

Como se pone de manifiesto en la Figura 38, el objeto de los litigios varía claramente en función de la instancia de la que se trate. De forma similar a lo que ocurrió el año pasado, la mayoría de los asuntos que son resueltos en primera instancia se refieren mayoritariamente a sanciones y a liquidaciones provenientes de procedimientos de comprobación distintos de la inspección. Si conociéramos en detalle la actividad que llevan a cabo las Administraciones tributarias, esto podría ser una señal o bien de que está aumentando la imposición de sanciones, o bien de que estas ahora son impugnadas en mayor medida. En cuanto a la segunda instancia, que en este estudio se refiere a la realizada por los Tribunales Superiores de Justicia respecto de las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la mayoría de los asuntos tiene que ver con liquidaciones que no provienen de procedimientos de inspección, lo cual es perfectamente explicable ya que en el ámbito local no son muy numerosas las inspecciones tributarias. También aparece un elevado número de asuntos relacionados con la solicitud de devolución de ingresos

indebidos, que seguramente se refieren a la muy polémica situación en la que ha quedado el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).

Figura 38. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

Al igual que se observó en los dos años anteriores, las liquidaciones que fueron resultado de una inspección no son ya mayoritarias en el ámbito de la casación, donde este año vuelven a ser clara mayoría las liquidaciones provenientes de procedimientos distintos de la inspección, así como, en segundo lugar y al igual que el año anterior, las solicitudes de devolución de ingresos indebidos relacionadas con el IIVTNU.

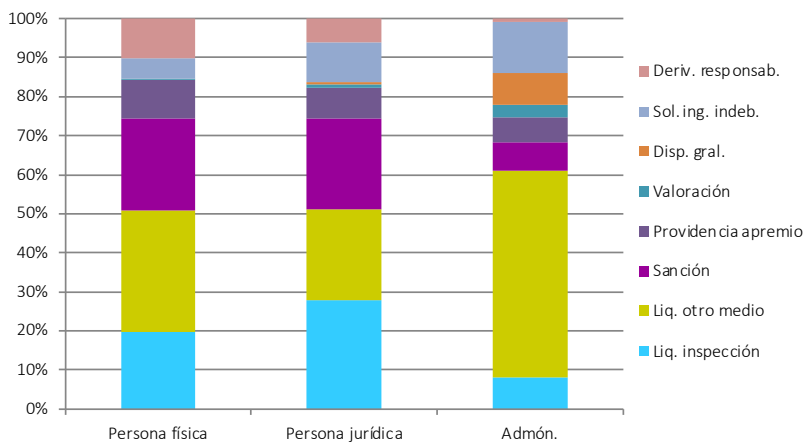
Por último, se ha de llamar la atención acerca del cambio metodológico que se operó hace dos años. En las ediciones anteriores, la categoría de “Otros” presentaba unos valores inusualmente altos, que desmerecían en cierta medida los resultados ofrecidos. A fin de reducir ese valor, se añadieron en la codificación de las sentencias dos nuevas categorías específicas, en particular las siguientes: requerimiento de información y solicitud de ingresos indebidos. La primera apenas apareció en las sentencias estudiadas y, en consecuencia, no se ha vuelto a introducir. Sin embargo, la segunda sí sirvió para identificar un número relativamente alto de supuestos, lo que deparó un avance significativo en la calidad de la información que aquí se aporta, tanto el año pasado como en la presente edición. Tras lo anterior, la categoría “Otros” ha pasado a ser lo que siempre debería haber sido, un valor residual y muy poco significativo, salvo en la segunda instancia, donde aún alcanza un volumen excesivo que tienen que ver con la escasa información que se ofrece en las sentencias acerca del procedimiento administrativo originario.

1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente

Para ofrecer datos algo más concretos, en la Figura 39 se ofrece un desglose más específico acerca del objeto de impugnación que llega a la jurisdicción. Téngase en cuenta que, al igual que el epígrafe anterior, se está haciendo referencia a qué se impugnó en la vía

económico-administrativa aunque en puridad el objeto del recurso contencioso-administrativo sea la resolución del órgano económico-administrativo correspondiente o, en su caso, la sentencia de instancia. En particular, resulta de interés conocer si, en función del recurrente, existen diferencias a la hora de impugnar las liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, el resto de liquidaciones, las sanciones, las valoraciones y las providencias de apremio. Al igual que se hizo en los años anteriores, este año también se ha estudiado si existen diferencias en relación con la impugnación de las derivaciones de responsabilidad, así como la de las disposiciones de carácter general, al tiempo que se han añadido, como ya se ha dicho, las solicitudes de devolución de ingresos indebidos.

Figura 39. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]



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

Al igual que se comprobó en los informes anteriores, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en torno al 28% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representa un 19 %. Por otro lado, la situación es la inversa en lo que se refiere a la impugnación de liquidaciones provenientes de procedimientos distintos de la inspección (verificación de datos, comprobación limitada, etc.): entre las personas físicas constituyen el 31 % de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, el porcentaje es inferior (22 %), cifra prácticamente idéntica a la del año anterior. Estos datos parecen corroborar una impresión generalizada en el sector tributario: existe una mayor concentración de procedimientos de inspección en las personas jurídicas que en las físicas. No obstante, al igual que se advirtió en años anteriores, esta afirmación no puede ser definitiva toda vez que no se cuenta con los datos relativos a los actos que emite la Administración, sino que se ofrece simplemente un análisis de los asuntos que llegan a la jurisdicción.

Por otro lado, en lo que se refiere a la frecuencia con que impugnan las sanciones las personas jurídicas y físicas, las diferencias se estrechan respecto de los años anteriores, aunque aún es más frecuente en las primeras que en las segundas. En efecto, los recursos contra sanciones representan el 28 % del total de recursos impulsados por personas jurídicas, mientras que en el caso de las personas físicas este objeto representa algo menos del 27 % del total de recursos interpuestos por este tipo de personas. En este sentido, se ha de poner de manifiesto que los datos de 2020 reafirman –un año más– la presencia importante de las sanciones como objeto de recurso, ya que, tanto en lo que se refiere a las personas físicas como jurídicas, el porcentaje supera el 25% del total de pleitos iniciados. Así pues, de nuevo cabe concluir que no se puede afirmar que se estén recurriendo las sanciones en mayor medida que en años pasados (para eso habría que conocer el dato de las sanciones impuestas), lo que sí se puede sostener es que las sanciones son un objeto muy frecuente de impugnación en la jurisdicción.

Los resultados de la presente edición ofrecen cierta continuidad con los de la edición anterior, en cuanto a la diferencia en lo que se refiere a la impugnación de los procedimientos de derivación de responsabilidad tributaria. En efecto, estos casos constituyen prácticamente el 12 % de los litigios entablados por las personas físicas, mientras que apenas suponen el 7 % de los impulsados por las personas jurídicas. Esta gran diferencia se explica, a buen seguro, porque la mayoría de las derivaciones se realizan a los administradores de las sociedades, que son los principales interesados en su impugnación.

1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito

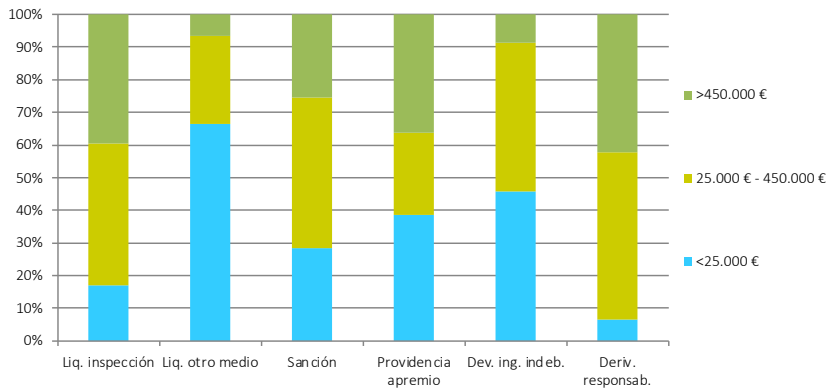
A fin de ofrecer un análisis más detallado de la actividad jurisdiccional, tal y como ya se hizo en ediciones anteriores, en el presente informe se presenta una relación entre los actos impugnados y la cuantía del pleito. Se ha de manifestar que, en una parte de los pleitos examinados, como ha ocurrido en años anteriores, la cuantía era indeterminada o no constaba. Evidentemente, en la figura que aquí se presenta solo se consideran aquellos pleitos en los que sí se especificaba la cuantía¹². A diferencia de ediciones anteriores, en la presente no se han podido incluir los datos relativos a la impugnación de disposiciones generales, ya que el número de casos era tan reducido que los resultados no eran suficientemente representativos.

Una vez más, este año cabe reafirmar con contundencia el dato que está en la mente de todos los operadores jurídicos del sector: las liquidaciones resultantes de una inspección son de mayor cuantía que el resto de liquidaciones. En efecto, esta intuición aquí se vuelve a probar empíricamente ya que solo el 17 % de los asuntos relativos a liquidaciones derivadas de una inspección presentaron una cuantía inferior a los 25.000 euros, mientras que en el caso del resto de liquidaciones esta cuantía era la de la mayoría de los asuntos (66 %). Por el

¹² Téngase en cuenta que constaba expresamente la cuantía –o se ha podido inferir– en 428 de las 741 sentencias estudiadas en este sector, lo que representa un 58 % del total.

contrario, el 40% de los litigios relacionados con las liquidaciones provenientes de una inspección ofrecían una cuantía superior a los 450.000 euros, mientras que los litigios con esta cuantía apenas suponían el 7 % del total de los asuntos en los que se disputaba en torno al resto de liquidaciones. Igualmente –como ya se observó en las tres ediciones anteriores– existe una correlación significativa en el ámbito de las derivaciones de responsabilidad, apreciándose una cuantía inusualmente alta, que podría obedecer al hecho de que buena parte de las derivaciones se refieren a deudas cuantiosas (en materia de IVA e IS) de las sociedades.

Figura 40. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2020) [en porcentaje]



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

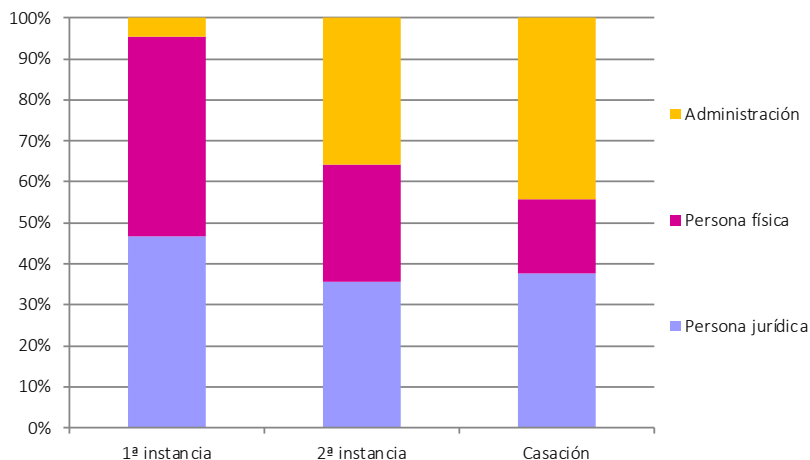
Como ya ocurrió en la edición anterior, destaca el dato de las solicitudes de devolución de ingresos indebidos, cuya cuantía es relativamente baja (casi la mitad por debajo de los 25.000 euros), lo que se explica por el alto número de litigios relacionados con el IIVTNU.

2. Tipo de recurrente

2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

El análisis del tipo de recurrente en los pleitos tributarios permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción brinda tutela en estos procedimientos. En el caso de la primera instancia, la Figura 41 muestra que, en la línea de la edición anterior en la que las diferencias fueron mínimas, los recurrentes que son personas jurídicas igualan a los que son personas físicas. Para un mejor entendimiento de la Figura, se ha de aclarar que, en esta instancia, toda vez que estamos ante recursos contenciosos-administrativos promovidos contra actos de la Administración, el valor “Administración” se refiere a una distinta de la que resolvió el acto impugnado. La valoración correcta de estos resultados solo podría asegurarse empíricamente si conociésemos en qué proporción acuden a la vía económico-administrativa cada tipo de recurrente, dato que, desafortunadamente, no está publicado.

Figura 41. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

Nota metodológica: en relación con el tipo de recurrente, en el estudio jurisprudencial se analizó la posibilidad de que fueran varios los recurrentes y de distinta naturaleza. Sin embargo, dada la escasa frecuencia de este tipo de supuestos los resultados no son suficientemente significativos como para tenerlos en cuenta.

Los resultados de la segunda instancia van en la misma dirección que las dos ediciones pasadas, en tanto que vuelven a apuntar al “efecto de desánimo” en las personas físicas que se apreció en el *Informe CIJA 2015* al analizar el período 2003-2014. En efecto, hay una mayor diferencia que en la primera instancia entre las personas físicas y las personas jurídicas, que son las recurrentes en más del 20 % de los asuntos ventilados en segunda instancia. Este efecto podría deberse, como en su momento se dijo, a la mayor capacidad económica de las personas jurídicas, que les permite afrontar en mayor medida los costes que implica acudir por segunda vez a los tribunales.

En lo que se refiere a los recursos de casación, al igual que se aprecia en la segunda instancia, vuelve a destacar la presencia de la Administración como recurrente (por encima del 44 % ante el TS), si bien es un porcentaje inferior al del año pasado. La explicación a este destacado lugar del poder público como recurrente tiene que ver, a buen seguro, con el alto volumen de litigios relacionados con el IIVTNU, en los que los divergentes criterios de los Tribunales Superiores de Justicia han acabado casados por el Tribunal Supremo. Igualmente, frente a la situación que se ha descrito en primera instancia, resulta llamativo que en casación el porcentaje de recurrentes personas jurídicas (37 %) duplique al de personas físicas (18 %).

2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo

Tal y como se hizo en los cinco años anteriores, en la presente edición se ha prestado atención a la vía previa de impugnación de los actos tributarios que acaban llegando a la jurisdicción. Toda vez que el estudio se ha realizado sobre las sentencias del Tribunal

Supremo, de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, va de suyo que el grueso de los asuntos provenga del TEAC y de los TEAR. Sin embargo, se ha pretendido analizar algo más en detalle la cuestión, estudiando si hay diferencias relevantes entre los asuntos en los que los recurrentes son personas físicas o jurídicas.

En efecto, como se puede comprobar en la siguiente figura, al igual que se constató en los cuatro años anteriores, el porcentaje de pleitos de personas jurídicas que provienen del TEAC es superior al de personas físicas (43 % frente al 22 %). Correlativamente, es más alto el porcentaje de asuntos iniciados por personas físicas que provienen de los TEAR (76 %) que el correspondiente a los asuntos en los que las personas jurídicas son las recurrentes (52 %). Aunque sea por vía indirecta, esto permite ratificar también este año una intuición generalizada en el sector: el TEAC se dedica a resolver mayoritariamente asuntos relacionados con personas jurídicas.

Figura 42. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2020) [en porcentaje]



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

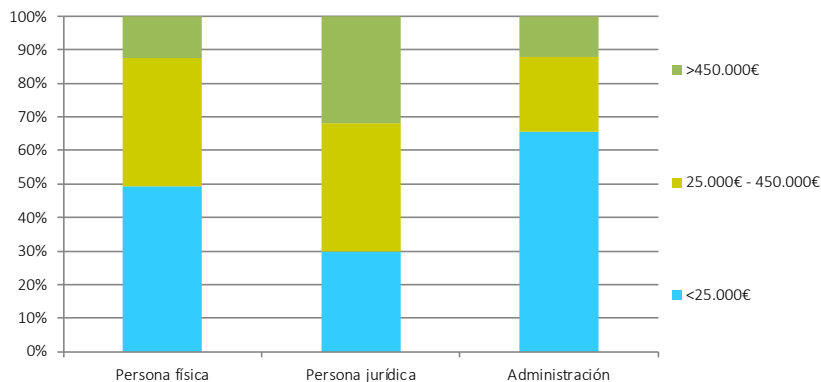
2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito

Como ya se manifestó anteriormente, se ha de tener presente que en una parte de los pleitos examinados la cuantía era indeterminada o no constaba. En la figura que aquí se presenta solo se consideran aquellos pleitos en los que sí se especificaba la cuantía, lo que podría producir algún sesgo en los resultados (algo que también ocurrió en las ediciones anteriores).

Sentado lo anterior, los datos que se ofrecen a continuación confirman empíricamente, como ya ocurrió en pasadas ediciones, intuiciones habituales en el sector. En efecto, del total de recursos interpuestos por personas físicas, más del 49 % de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 25.000 euros, mientras que solo el 30 % del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si aproximadamente el 13 % del total de recursos formulados por personas físicas

reflejaba una cuantía superior a los 450.000 euros, este porcentaje era muy superior en el caso de las personas jurídicas (32 %). Al igual que en ediciones anteriores, con esto se confirma la común creencia de que los asuntos relacionados con las personas jurídicas son claramente de mayor cuantía que aquellos formulados por personas físicas. Este dato podría justificar las exenciones previstas exclusivamente para personas físicas, como ocurre, por ejemplo, en el ámbito de las tasas judiciales desde la reforma operada por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero.

Figura 43. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2020) [en porcentaje]



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

En cuanto al dato de la Administración, al igual que se observó en la edición anterior, los litigios iniciados por esta presentaban una cuantía especialmente baja, ya que prácticamente en el 66 % de los casos se encontraba por debajo de los 25.000 euros. Una vez más, la explicación a este resultado inusual podría tener que ver con la acumulación de pleitos en torno al IIVTNU.

3. Sentido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas anteriormente, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten analizar el nivel de funcionamiento de la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA.

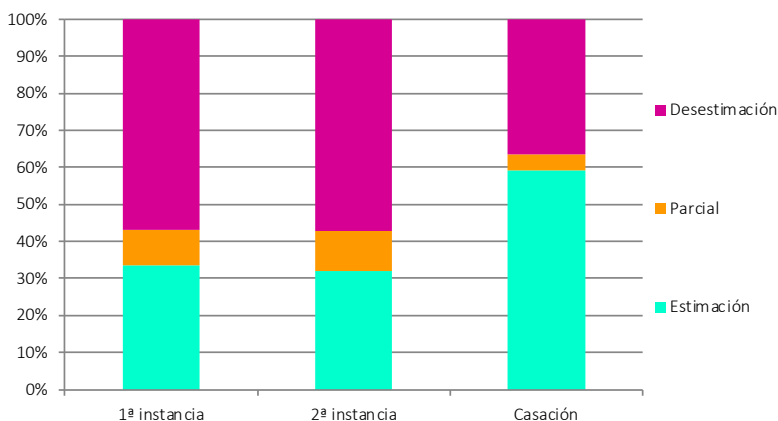
3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

Como se observa a continuación, el volumen de desestimaciones no es similar en todas las instancias. De hecho, en la línea de prácticamente todas las ediciones (aunque este año de forma muy poco acusada), es inferior el volumen de desestimaciones en primera instancia (56 %) que en apelación (57 %). Para realizar un diagnóstico certero de la situación habría que conocer el porcentaje de sentencias que se recurren en apelación, pero, asumiendo una situación de *cæteris paribus*, puede apuntarse que este resultado es

consecuente con el nivel de depuración con el que llegan los asuntos a la segunda instancia. Así, parece que, con la única excepción de lo expuesto en el *Informe CIJA 2018*, se confirma la tendencia que se ha reflejado en el resto de ediciones.

El porcentaje de desestimaciones de la casación es idéntico al registrado el año pasado (32 %). Como se señaló en la pasada edición, la explicación es muy probable que tenga que ver con la nueva regulación de la casación, en la que la admisión es ahora un filtro mucho más exigente. Igualmente, y también en relación con esta nueva regulación, se ha de apuntar que este año tampoco son estadísticamente relevantes aquellos asuntos que se inadmiten en sentencia, al igual que ya se advirtió en las tres últimas ediciones. Ahora bien, para interpretar correctamente este dato, se ha de tener presente que aquí no se recogen aquellos casos que son inadmitidos por auto.

Figura 44. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

Como se afirmó en los informes anteriores, si se dispusiera de los datos completos relativos al porcentaje de resoluciones de los tribunales económico-administrativos que se impugnan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cabría hacer una valoración de la calidad con la que resuelven los mismos. Por desgracia, solo se cuenta, como ya se dijo, con una referencia puntual que realizó el entonces presidente del TEAC en la presentación de la Memoria del año 2012, en la que afirmó que las disputas se resolvían finalmente en los tribunales económico-administrativos –sin llegar, por tanto, a la jurisdicción– en un 88% de los casos. Así, un año más cumple afirmar que sería muy deseable, a fin de evaluar mejor su funcionamiento, disponer de ese dato en las memorias que se publiquen en el futuro.

En efecto, se constata una apreciable cifra de estimaciones en primera instancia (el agregado de estimaciones totales y parciales es similar al año pasado, en torno al 45%), que podría reflejar un problema de calidad en la actividad administrativa, que incurre en vulneraciones del ordenamiento jurídico y que exigen una actitud activa del recurrente para lograr una tutela efectiva. Téngase en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en la vía

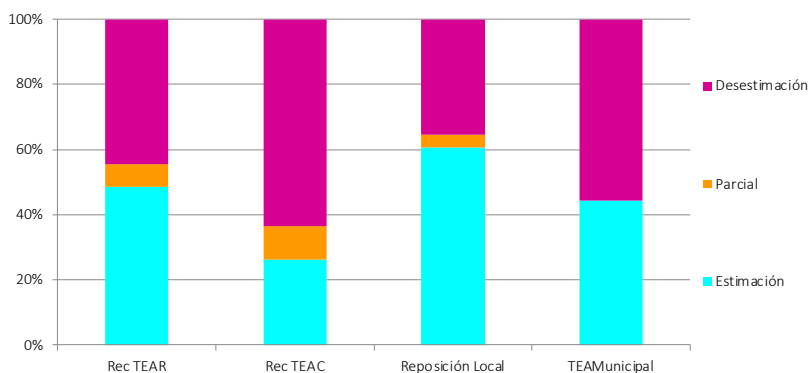
económico-administrativa, el acceso a la jurisdicción comporta un nada desdeñable coste en términos económicos, que ha de soportar –al menos en principio– el recurrente para hacer efectivos sus derechos. Sin embargo, esta conclusión no puede contrastarse empíricamente si no tenemos en cuenta el porcentaje de resoluciones que efectivamente son objeto de recurso ya que, si fueran muy pocas las resoluciones que se recurren, un porcentaje alto de estimaciones no debería ser *per se* indicativo de una mala calidad de los procedimientos de revisión previos.

Asimismo, en esta edición se ha reducido el porcentaje de estimaciones en casación aunque aún sigue siendo alto (ligeramente por encima del 60 %). Recuérdese que el año pasado se advirtió de que los litigios relativos al IIVTNU eran los responsables principales de estos resultados atípicos.

3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo

En la Figura 45, se profundiza algo más en el sentido del fallo, de forma que se ofrecen los datos en función del recurso administrativo previo a la vía judicial. Al igual que se hizo en los dos años anteriores, no solo se exponen los datos relativos a aquellos asuntos que provienen del TEAC frente a los que fueron resueltos por los TEAR, sino que también se hace referencia a aquellos que provienen de la Administración local. Además, respecto a estos últimos, se ha de apuntar que este año por primera vez se ofrecen datos desagregados respecto del ámbito local: se distingue entre los asuntos que fueron resueltos por medio del recurso de reposición obligatorio, de aquellos que fueron dirimidos por un tribunal económico-administrativo municipal.

Figura 45. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2020) [en porcentaje]



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

Como se puede apreciar, al igual que el año pasado, han aumentado las diferencias, ya que las impugnaciones de los asuntos que provienen de los TEAR se estiman completamente en casi un 50 % de los supuestos (cifra claramente superior a la del año pasado), mientras que las relativas a las resoluciones que han sido dictados por el TEAC se

estiman en un 26 %. Por su parte, al igual que en las dos ediciones anteriores, aunque de forma menos acentuada, son claramente los asuntos que provienen del ámbito local los que obtienen un mayor porcentaje de estimaciones. Ahora bien, la desagregación que se presenta de forma novedosa este año permite afinar algo más el análisis: los asuntos que provienen del recurso de reposición obligatorio en el ámbito local son estimados totalmente en un 60 %; sin embargo, esta cifra se reduce al 45 % cuando el recurso se alza frente a una resolución de un tribunal económico-administrativo municipal, lo que parece indicar que estos órganos están cumpliendo con su labor de depuración de la revisión de los tributos locales. Correlativamente, también existen diferencias relevantes en lo que se refiere al porcentaje de desestimaciones, ya que en el caso de los TEAR casi alcanza el 44 % (cifra inferior a la del año pasado), mientras que en los litigios que provienen del TEAC llega al 64 %. Igualmente se observa un comportamiento levemente disímil en lo relativo a las estimaciones parciales, que, tal y como ya ocurrió el año pasado, son inferiores en el caso de las resoluciones que provienen de los TEAR frente a las emanadas del TEAC (7 % frente al 10 %).

De nuevo, un año más, se ha de apuntar que estos datos podrían ser un claro indicativo de la calidad de las resoluciones de cada uno de los órganos administrativos de revisión si se supiera qué porcentaje de resoluciones son impugnadas ante la jurisdicción. Toda vez que se carece de ese relevante dato, las conclusiones han de ser necesariamente menos contundentes.

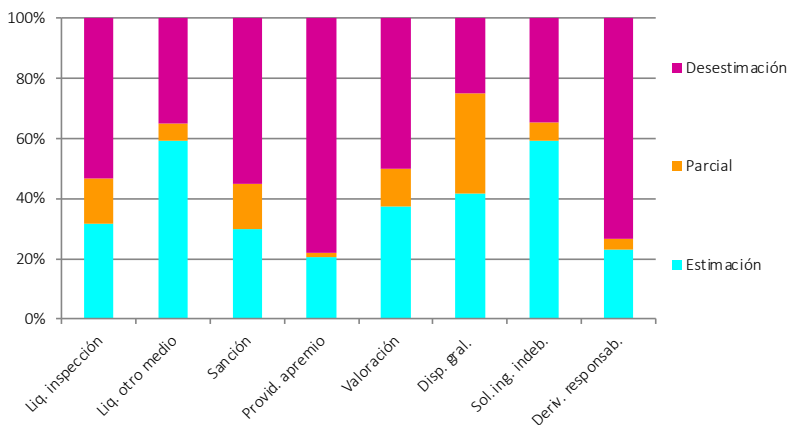
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado

Como se puede apreciar a continuación, el sentido del fallo varía en función del acto que ha sido impugnado, ya sea una liquidación resultante de una inspección, cualquier otro tipo de liquidación, una sanción, una providencia de apremio, un acto de valoración, una derivación de responsabilidad, una solicitud devolución de ingresos indebidos o una disposición general.

Por un lado, destaca el alto volumen de estimaciones (totales y parciales) en lo que se refiere a las disposiciones generales. No obstante, como se advirtió en ediciones anteriores, se ha de tener en cuenta que es habitual que este tipo de impugnaciones se refiera a ordenanzas fiscales similares, que habitualmente se resuelven en bloque. Por otro lado, respecto del año pasado ha aumentado el porcentaje de estimaciones en los asuntos relativos a valoraciones (en torno al 40%). Sin embargo, sí ha habido un apreciable cambio en el éxito de los litigios en los que se impugnaban sanciones, puesto que este tipo de litigios terminan con un fallo estimatorio (total o parcial) por debajo del 50% de las ocasiones. Al igual que ocurrió en ediciones anteriores, los resultados de este año siguen apuntando a una notable diferencia entre el porcentaje de estimaciones de los pleitos relacionados con liquidaciones procedentes de una inspección (apenas el 32 %) frente a casi el 60 % que consta en el resto de liquidaciones. La alta especialización de los órganos de inspección podría

explicar este bajo éxito de las impugnaciones, si bien habría que conocer también la frecuencia con la que se impugnan este tipo de actos.

Figura 46. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]



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

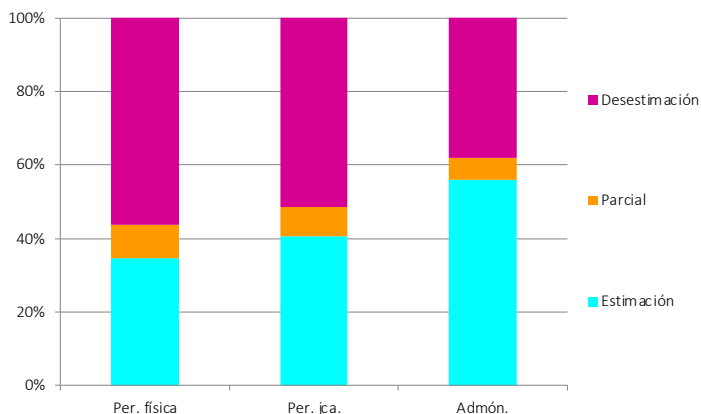
Igualmente, se aprecia un muy alto volumen de estimaciones en la solicitud de devolución de ingresos indebidos, debido a los litigios referidos al IIVTNU a los que ya se ha hecho referencia.

3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente

Se continúa el análisis del sentido del fallo observando si existen diferencias en ese aspecto en función del tipo de recurrente. Esto es, si el hecho de que el recurrente sea persona física, jurídica o una Administración hace más probable una resolución judicial favorable o no. Tal y como se muestra en la Figura 47, a diferencia de lo que ocurrió el año pasado, las personas físicas consiguen una resolución estimatoria (total o parcialmente) en menor medida que las personas jurídicas (un 34 % frente a un 40 %). Así pues, este año –a diferencia de lo que se obtuvo en las dos ediciones anteriores–, sí puede hablarse de un mayor éxito de las personas jurídicas que, en años precedentes, se apuntó que podría deberse a que, en general, cuentan con más especializadas defensas técnicas que las personas físicas.

Por su parte, la tasa de éxito de la Administración, aun siendo elevada, vuelve a niveles normales, que contrastan con el resultado atípico de la edición anterior que obedecía, como ya se dijo, al alto volumen de asuntos relacionados con el IIVTNU y, en particular, al rechazo por parte del TS de la denominada “tesis maximalista” que habían defendido algunos Tribunales Superiores de Justicia.

Figura 47. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]

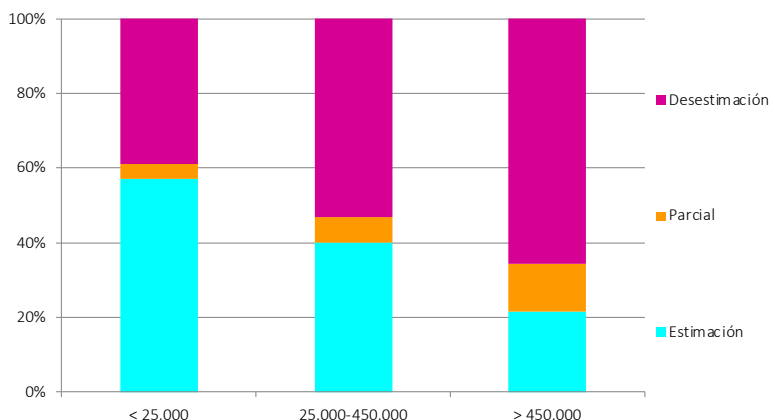


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

3.5. Sentido del fallo en función de la cuantía

Tal y como ya se hizo en la edición anterior, se ha estudiado la relación que puede existir entre la cuantía y el sentido del fallo. Al igual que se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, los resultados que a continuación se van a presentar adolecen de un pequeño problema de representatividad, puesto que hay un parte no despreciable del total de las sentencias estudiadas en la que no ha sido posible consignar la cuantía del pleito. Por tanto, la cifra concreta no es tan relevante como la tendencia que se observa, la cual sí es completamente fiable.

Figura 48. Sentido del fallo en la JCA en función de la cuantía (2020) [en porcentaje]



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

En cualquier caso, al igual que ya sucedió en la edición anterior, los datos parecen corroborar una de las más repetidas intuiciones en el sector: a más cuantía, menos posibilidad de obtener una sentencia estimatoria. Así, los pequeños asuntos finalizaron con

una estimación de las pretensiones en casi el 58 % de las ocasiones, mientras que, en claro contraste con esa cifra, poco más del 21 % de los grandes pleitos (por encima de los 450.000 euros) obtuvieron una resolución completamente estimatoria. El hecho de que los datos sean prácticamente idénticos a los de la edición anterior parece apuntar a la confirmación de una clara tendencia que, en cualquier caso, será sometida a análisis en lo sucesivo.

4. Razonamiento de la sentencia

En relación con el fallo y su argumentación, se ha analizado la frecuencia de la reproducción de fundamentos anteriores en la resolución de litigios en materia tributaria. Del estudio realizado se deduce un porcentaje muy alto (84 %) de sentencias –en la línea de los tres años anteriores y claramente superior al que arrojaba el estudio del año relativo a las sentencias dictadas en el año 2016– en las que se hace uso de los precedentes como forma de fundamentación de la *ratio decidendi*. Dentro de este conjunto de sentencias en las que efectivamente sí se reproducen los fundamentos de resoluciones anteriores, interesa analizar qué es lo que en concreto se cita.

4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto

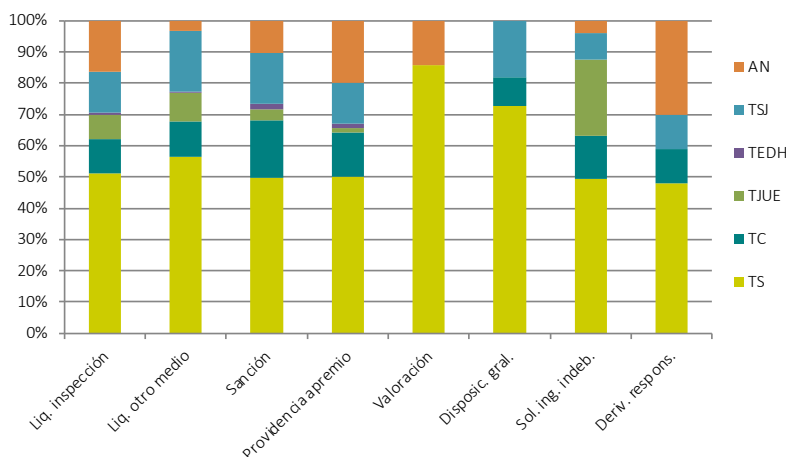
Como se acaba de decir, del análisis de los datos se desprende que la mayoría de las resoluciones se fundan en precedentes judiciales, ya que esto es así en más del 80% de los asuntos. Como cabía esperar, al igual que se concluyó en las cinco ediciones anteriores, el órgano más citado en todos los objetos es el Tribunal Supremo (este año sin excepción), lo cual se compadece con su labor de creación y unificación de doctrina.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es citada de manera desigual, ya que en relación con algunos objetos su presencia es poco significativa (por ejemplo, en las derivaciones de responsabilidad y en las liquidaciones resultantes de la inspección), mientras que vuelve a ser más relevante en los litigios referidos a sanciones, seguramente a causa de la habitual alegación referida a la vulneración de derechos fundamentales en este tipo de procedimientos. De nuevo, este año su cita es también muy habitual en los litigios en torno a la devolución de los ingresos indebidos, en tanto que buena parte de ellos giraron en torno al significado que había de darse al fallo de las SSTC atinentes al IIVTNU.

La cita de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹³ es igualmente muy disímil, en función del objeto del recurso. Así, es apenas inexistente en la mayoría mientras que –como se observó en la edición anterior– tiene una presencia relevante en los pleitos relativos a las solicitudes de ingresos indebidos, seguramente a causa de la invocación de las libertades fundamentales comunitarias.

¹³ Aquí se incluyen tanto las sentencias del Tribunal General como las del Tribunal de Justicia.

Figura 49. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios en función del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]



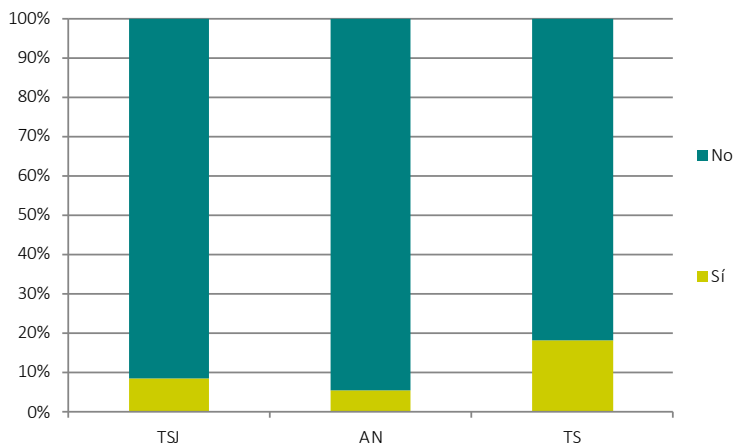
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

Al igual que en los cuatro años anteriores, se observa que la cita de las sentencias de la Audiencia Nacional es ciertamente habitual en algunos de los objetos impugnados (particularmente, en los referidos a las derivaciones de responsabilidad). La explicación a esto último puede tener que ver con el hecho de que buena parte de las derivaciones de responsabilidad provienen del TEAC y, por tanto, son enjuiciadas en la Audiencia Nacional que, como la mayoría de los órganos judiciales, habitualmente se cita a sí misma.

4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal

A los efectos de conocer el grado de penetración del Derecho de la Unión Europea – tanto originario como derivado– en la labor de los tribunales españoles, resulta de gran interés conocer si, en efecto, fundan o no sus decisiones invocando dicha normativa. Como se puede comprobar, de forma menos acusada que en la edición anterior, la relevancia del Derecho europeo en la resolución de los pleitos tributarios es relativamente baja, lo cual puede explicarse por la poca densidad de la normativa europea en materia de tributación directa. En el ámbito de la imposición indirecta, donde sí son relevantes las competencias de la UE, tampoco es común la cita directa de la Directiva (por ejemplo, en materia de IVA) sino que se hace referencia a la norma nacional de transposición. Los resultados difieren de los obtenidos el año pasado, de forma particular en lo que se refiere al Tribunal Supremo, que ha vuelto a las cifras que habían sido habituales hasta la anomalía del año pasado.

Figura 50. Invocación de normativa europea por tribunales (2020) [en porcentaje]



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

5. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis de la calidad del funcionamiento de la justicia. Por esa razón, ese parámetro se analiza con detenimiento a continuación en combinación con distintos factores que pueden identificar algunas distorsiones en la tramitación de los procesos contencioso-administrativos.

Con carácter previo al análisis de esta variable, debe destacarse que los resultados que se ofrecen son representativos de las tendencias existentes, pero no puede esperarse una fiabilidad plena de los datos concretos, toda vez que son mayoría –casi en la misma medida que en la edición pasada– las sentencias estudiadas en las que, al carecerse de los datos relativos al inicio del procedimiento, no ha podido calcularse su exacta duración.¹⁴

5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia

El examen de la duración media de los procesos en materia de tributación permite identificar algún cambio de tendencia en la duración de los procesos en todas las instancias, también en lo que se refiere al recurso de casación. Con las limitaciones estadísticas que se han reseñado anteriormente, pueden destacarse algunos datos. Así, en primera instancia los asuntos se ventilan en menos de dos años en más del 60 % de los casos, lo cual es una clara mejora respecto del año anterior. A la vez, son prácticamente insignificantes los casos en los que el litigio acaba con sentencia pasados más de cuatro años (menos del 1 %). Esto lleva a ser más optimistas que en la edición anterior: en general los casos se resuelven de forma

¹⁴ En particular, en esta edición consta la duración del 47 % de las sentencias estudiadas.

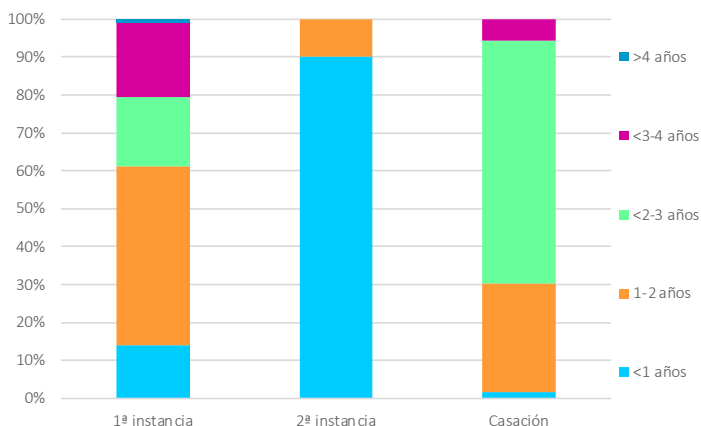
más rápida y los asuntos muy atascados (entendidos estos como los que superan los cuatros años) se han reducido respecto a la edición anterior.

Al igual que en ediciones pasadas, la muestra de este año en relación a la duración de los asuntos en segunda instancia es muy reducida, por lo que se ha de mostrar una prudente cautela sobre la representatividad de los datos ofrecidos.

En relación con la duración del recurso de casación las cifras sí son más representativas y fiables: apenas el 30 % de los procesos se resuelven en menos de dos años, cifra claramente inferior a la que se ofreció en la pasada edición. En este sentido, si –como se ha realizado en ediciones anteriores– se establece el umbral de los dos años como plazo razonable para resolver, se ha de advertir un deterioro muy significativo en la capacidad de respuesta del Tribunal Supremo a los asuntos que ingresan para su conocimiento. De confirmarse esta tendencia en lo sucesivo, sería muy recomendable adoptar medidas que eviten que se malogre el acortamiento de los plazos de resolución que se había logrado en los últimos años.

En definitiva, en el ámbito de la casación se advierte un severo empeoramiento del plazo de resolución de los litigios, lo que podría obstaculizar la efectiva realización del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

Figura 51. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado

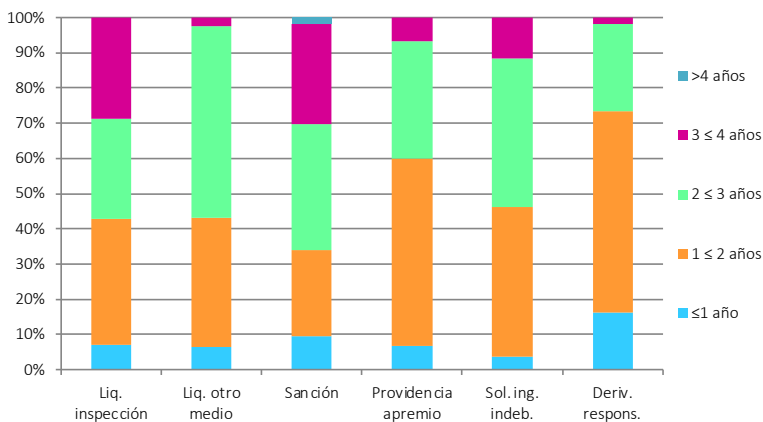
A continuación, a fin de ofrecer un análisis más específico de los factores que pueden influir en la decisión de los procesos, se desagregan los procedimientos en función del objeto de la litis. Al igual que se ha advertido en anteriores ocasiones, se ha de tener presente que lo significativo de estos resultados son las tendencias que se muestran, sin que pueda esperarse –por las limitaciones de la muestra– un resultado completamente exacto. En

particular, no se ofrecen datos sobre la impugnación de las disposiciones con carácter general ni sobre las valoraciones, ya que en ambos casos la muestra no era suficientemente representativa.

En este sentido, en ediciones anteriores se advirtió la existencia de una tendencia a que los procedimientos en los que se impugnan providencias de apremio o valoraciones se resuelvan en un menor tiempo que el resto. Sin embargo, al igual que ocurrió en las tres ediciones anteriores, el análisis de las sentencias de 2020 no permite corroborar esa conclusión, ya que –al igual que ocurrió en las dos ediciones anteriores– este año vuelven a ser las derivaciones de responsabilidad las que se resuelven, claramente, en menor plazo que el resto. Igualmente, si se atiende al porcentaje de asuntos resueltos en menos de dos años, las diferencias este año siguen siendo apreciables, desde el mínimo del 30% de sanciones, hasta la gran mayoría de las derivaciones de responsabilidad.

Al igual que ocurrió el año pasado, en la Figura 52 se observa que los procedimientos resueltos en más de cuatro años son estadísticamente insignificantes. A pesar de las limitaciones de la muestra que ya se han puesto de manifiesto, la comparación con años anteriores parece apuntar a que, al menos en lo referido a las derivaciones de responsabilidad, sí existe cierta correlación entre la duración del proceso y el particular objeto impugnado.

Figura 52. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

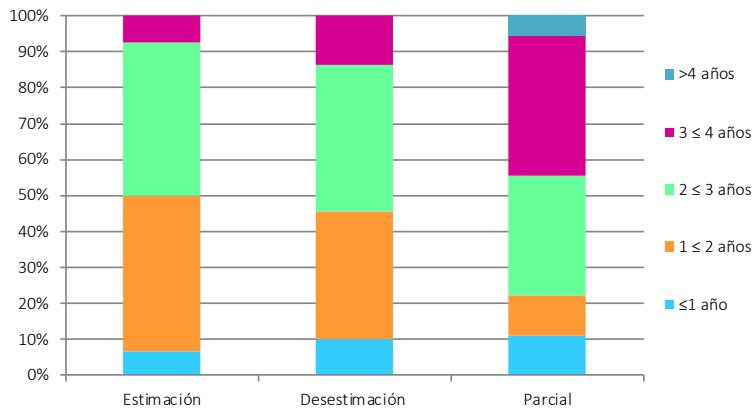
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo

A continuación, se analiza la posible existencia de una correlación entre dos de los factores que más interesan a los operadores jurídicos: la duración del proceso y el sentido del fallo. Antes de analizar los datos en sí, conviene, tal y como se ha realizado anteriormente, advertir que lo significativo de estos resultados son las tendencias que se muestran, sin que

pueda esperarse –por las limitaciones de la muestra con la que se ha trabajado– un resultado completamente exacto.

Este año, al igual que ya ocurrió en las dos ediciones anteriores, no se recoge el dato relativo a las (escasas) inadmisiones en sentencia, que se resuelven en prácticamente el 100% de los casos en menos de un año, ya que la muestra era tan pequeña que se veía afectada de forma importante su representatividad. En el *Informe CIJA 2016* se concluyó que cabía apreciar que los procedimientos que finalizaban con la desestimación completa de las pretensiones se resolvían notablemente en menor tiempo que aquellos que acaban con la total estimación del *petitum*. Sin embargo, en el *Informe CIJA 2017* no se apreció esa tendencia y en el *Informe CIJA 2018* así como en el *Informe CIJA 2019* se observó precisamente lo contrario: las sentencias estimatorias se resolvieron en menos de dos años en aproximadamente el 80% de los casos, mientras que las desestimatorias rondaban el 60%. Por su parte, en el *Informe CIJA 2019* los resultados apuntaron en la misma dirección y en 2020 vuelven a hacerlo: las sentencias totalmente estimatorias obtuvieron sentencia en menos de dos años en algo más del 50% de los casos, al tiempo que los procesos que finalizaron con una sentencia desestimatoria fueron resueltos en menos de dos años en menos del 45% de los litigios. Así, aunque no de forma tan clara como en años anteriores, parece que se puede seguir afirmando que los tribunales tienden a resolver más rápido los asuntos que acaban estimándose que los que terminan por desestimarse.

Figura 53. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

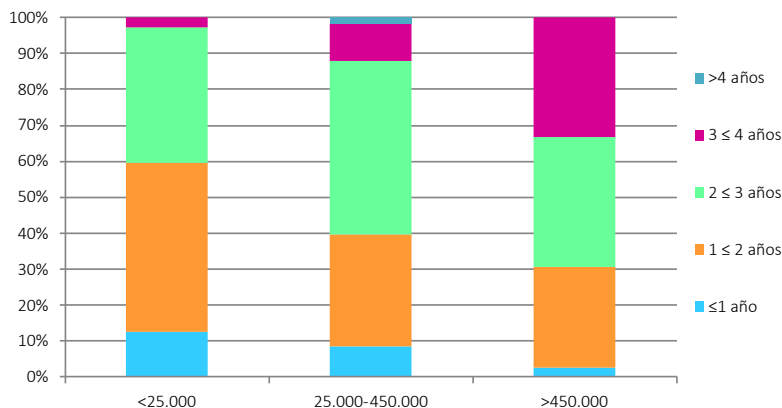
5.4. Duración de los procesos por cuantía

Al igual que se realizó el año pasado, en esta edición se ofrece un nuevo elemento de análisis del funcionamiento de la actividad de los tribunales, en el cual se ponen en relación la cuantía del procedimiento y la duración del pleito. Los resultados observados, que a continuación se expondrán, han de ser sometidos a una doble cautela: por un lado, ya se ha

apuntado que no ha podido determinarse la cuantía de todos los procedimientos, lo que afecta a la representatividad de las cifras; por otro lado, es la segunda vez que se realiza este cruce de variables, por lo que no es descartable que los resultados estén afectados por las peculiaridades de los asuntos de estos dos años (por ejemplo, por el gran número de litigios de IIVTNU estudiados). En consecuencia, razones de prudencia aconsejan esperar a las siguientes ediciones de este estudio para afianzar una conclusión a este respecto.

En efecto, como ya ocurrió en 2019, el análisis de las sentencias recaídas en 2020 permite establecer cierta correlación entre la cuantía del procedimiento y el tiempo que se emplea en su resolución: cuanto menor es la cuantía, menor es el plazo en el que se resuelve y viceversa. En este sentido, los litigios de poca cuantía (inferior a 25.000 euros) fueron resueltos en menos de dos años en el 60 % de los casos. Por el contrario, solo se dictó sentencia en menos de dos años en apenas el 30 % de los pleitos de mayor cuantía (por encima de los 450.000 euros). Tentativamente, la explicación a esto tendría que ver con la mayor complejidad que puede suponerse a los litigios de mayor cuantía, tanto en lo que se refiere al fondo del asunto como lo tocante a los posibles incidentes procesales que puedan suscitarse.

Figura 54. Duración del proceso por cuantía en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

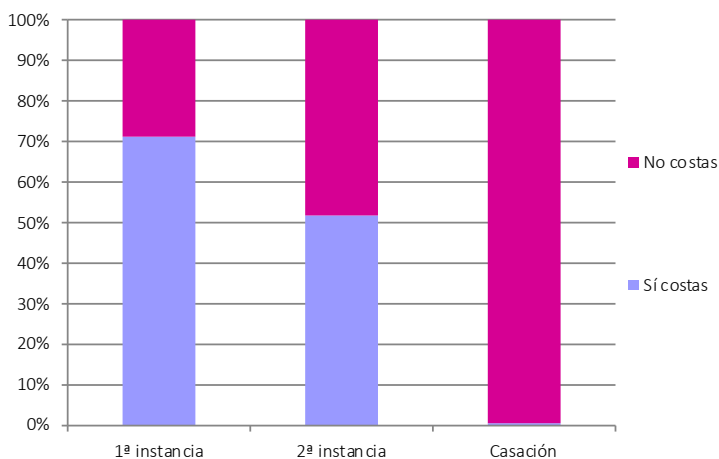
6. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de las costas procesales. En este sentido, hay que tener en cuenta que las costas pueden operar como un importante factor disuasorio a la hora de recurrir ante la JCA o de interponer recursos frente a las sentencias de los órganos judiciales. A continuación, se analizan.

6.1. Condena en costas por instancia

Frente a los resultados de los años anteriores (salvo los obtenidos en el *Informe CIJA 2017*), en los que los datos en torno a este parámetro ponían de manifiesto una leve tendencia a imponer las costas a medida que se transitaba a instancias judiciales superiores, el análisis de las sentencias dictadas en 2020, al igual que ya se observó en las ediciones anteriores respecto de las resoluciones emitidas en 2018 y 2019, ofrece unos resultados distintos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta al 71 % de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende a algo más del 50 % y en casación alcanza a menos de un 1%. Esta última cuestión seguramente tiene que ver con el nuevo sistema de casación: al haber un filtro previo exigente en el que se cuestiona el interés casacional del pleito, es esperable que haya más sentencias sin imposición de costas, en el buen entendido de que se trata de cuestiones sobre las que existen serias dudas de Derecho.

Figura 55. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

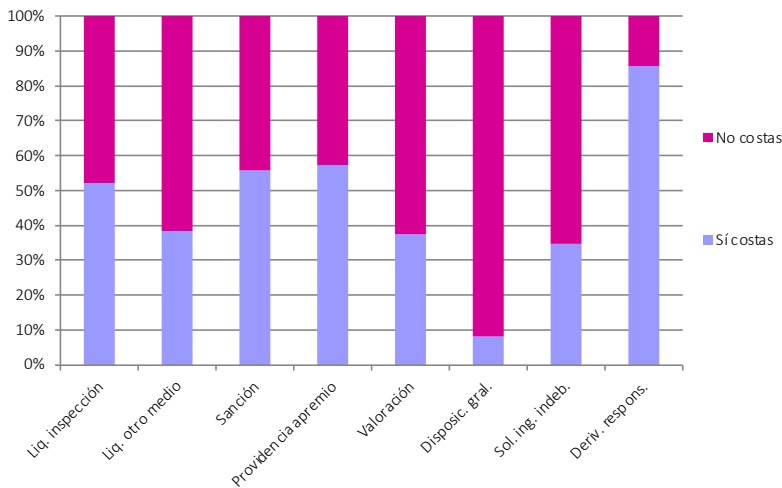
En esta cuestión resulta de nuevo muy útil la comparación con los datos que se ofrecieron en el *Informe CIJA 2015* en relación con el período 2003-2014. Así, durante ese período solo el 5 % de los asuntos resueltos en primera instancia terminaban con imposición de costas, mientras que en 2015 –tal y como se recoge en el *Informe CIJA 2016*– supusieron más del 50 % del total, en 2016, como aparece en el *Informe CIJA 2017*, alcanzaron el 70 % de los casos, y en 2017 –como se reflejó en el *Informe CIJA 2018*– llegó casi al 80 %. La explicación a este cambio tan importante reside en la modificación del sistema de imposición de costas en la JCA, que lo asemejó al sistema del vencimiento clásico del ámbito civil, operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Tal y como ya se avanzó en años anteriores, en tanto que en primera y segunda instancias existe condena en costas en, prácticamente, la mitad de los asuntos no cabe sino concluir que efectivamente se está poniendo en práctica esta reforma legislativa. El hecho de que el dato

de imposición de costas en primera instancia sea muy similar al que se ofreció en las ediciones anteriores parece reflejar la consolidación de una tendencia, que apunta a que en torno el 70 % de los recursos terminan con una condena en costas. Será muy interesante comprobar en próximas ediciones si estos resultados se mantienen en los años venideros.

6.2. Condena en costas por tipo de acto impugnado

Como se puede apreciar en la siguiente figura, existen dos claros casos diferenciados en la condena en costas, si se atiende al objeto que está siendo impugnado en la *litis*. Por un lado, como se apreció en la edición anterior, en aquellos supuestos en los que el objeto de impugnación es una disposición general, son clara mayoría las sentencias que no incluyen una condena en costas a la parte vencida (casi el 92 % de los casos). La explicación a esta acusada diferencia tiene que ver con que, en la muestra aquí estudiada, la mayoría de los casos fueron resueltos por el Tribunal Supremo que, como se ha apuntado con anterioridad, presenta este año también una clara menor propensión a la condena en costas. Igualmente, los litigios relacionados con las derivaciones de responsabilidad presentan un muy alto grado de condena en costas (85 %), cuya explicación no resulta evidente.

Figura 56. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]



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

6.3. Condena en costas por tipo de recurrente

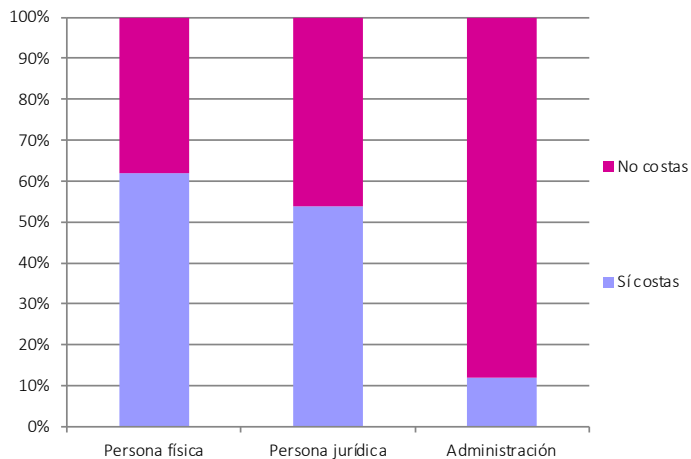
En la siguiente Figura 57 se precisan más los datos anteriores, de forma que se busca averiguar si los diferentes tipos de recurrentes (persona física, jurídica o Administración) presentan distintas frecuencias a la hora de ser condenados en costas. En particular, se cruzan los datos relativos a quién interpone el recurso y si el pleito finaliza o no con una condena en costas. En todo caso, como ya se ha señalado, la obtención de los datos relativos a la imposición de costas no es siempre sencilla, lo que puede influir en el grado de precisión

de los porcentajes que se ofrecen, si bien las tendencias que se aprecian son muy fiables desde un punto de vista estadístico.

Los datos que se han obtenido en el estudio de este año reflejan diferencias significativas en función de quién sea el recurrente. Los resultados de este año son similares a los de ediciones anteriores, si bien las personas físicas pasan a tener un mayor porcentaje de condena en costas que las jurídicas (62 % frente al 54 %, respectivamente). Asimismo, al igual que ya se puso de manifiesto en las tres ediciones anteriores, la diferencia más notable acaece en aquellos casos en los que es la Administración la actora del proceso, en los cuales poco más del 10 % de las sentencias contendrán una condena en costas.

La interpretación de los resultados anteriores debe realizarse junto con los datos que anteriormente ofrecimos en relación con el éxito del pleito en función de quién sea el recurrente. En efecto, se ha constatado que los procedimientos iniciados por personas físicas prosperan ligeramente en menor medida que los impulsados por personas jurídicas. Por su parte, la gran mayoría de los pleitos planteados por la Administración han terminado con resultado estimatorio. Así, en virtud de la actual norma de vencimiento que regula la imposición de costas en el ámbito contencioso-administrativo, resulta coherente que sean los procedimientos iniciados por la Administración los que presenten una menor probabilidad de acabar con una condena en costas.

Figura 57. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]



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

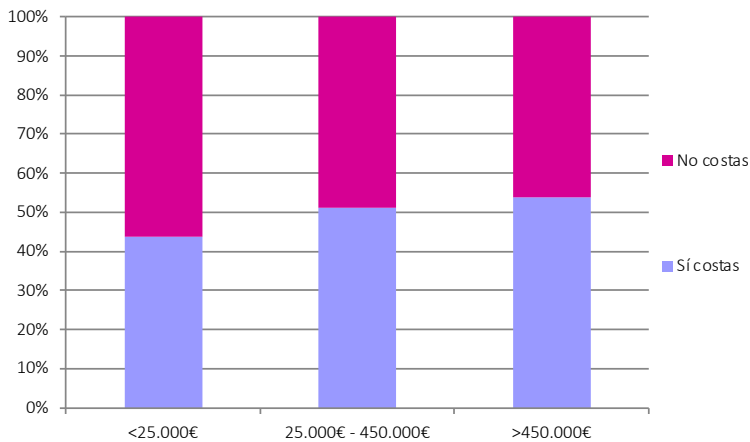
6.4. Condena en costas por cuantía

Se finaliza el estudio del siempre interesante dato relativo a la condena en costas con un último análisis, que se inició por primera vez hace tres ediciones, que trata de dilucidar si existe alguna relación entre dicha condena y la cuantía del pleito. Con carácter previo al comentario de los resultados obtenidos, se ha de recordar que, al no haber sido posible fijar

la cuantía de todos los pleitos, es posible que se afecte a la representatividad de los resultados obtenidos.

En todo caso, al igual que se observó en el *Informe CIJA 2017*, en el *Informe CIJA 2018*, en el *Informe CIJA 2019* y en el *Informe CIJA 2020*, sí que parece existir cierta correlación estadísticamente significativa entre la condena en costas y la cuantía del pleito, si bien es más débil que en años anteriores. Así, como puede observarse en la Figura siguiente, en aquellos asuntos cuya cuantía era inferior a 25.000 euros la condena en costas se producía en el 43 % de los supuestos, en tanto que, en los tramos intermedio y superior, aquí considerados, los porcentajes de condena son más altos (51 % y 54 %, respectivamente).

Figura 58. Condena en costas. Desglose en razón de la cuantía (2020) [en porcentaje]



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

III. Conclusiones

1. Vía económico-administrativa

Por tercer año consecutivo hay más resoluciones que nuevos asuntos

- ◆ La tasa de resolución del TEAC se estancó en 2016 en el entorno del 75 %, sin embargo, se disparó hasta un esperanzador 110 % en el año 2017, que aún mejoró en 2018 hasta el 118 % y se ha estabilizado en 2019 (115 %). Esto supone que en estos tres últimos años se resolvieron más asuntos que los que tuvieron entrada, algo que no ocurría desde el año 2009.
- ◆ La tasa de resolución de los TEAR también presenta una evolución positiva. Así, en 2016 se estancó en el entorno del 95 %, mientras que, en 2017, al igual que el TEAC, se elevó por encima del 100 %, en particular hasta el 108 %, cifra prácticamente idéntica a la que se obtuvo en 2018 (107 %), que aún ha sido superada en 2019 (117 %), lo que las convierte en las mejores cifras de la serie histórica aquí estudiada.

Sigue habiendo poca estimación y mucha inadmisión en el TEAC

- ◆ El porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2019, año con la mayor tasa de la serie estudiada, apenas alcanzó el 24 %), y la tendencia desde 2015 es ligeramente a la baja. Por su parte, a pesar de que la heterogénea categoría “otros” que ofrecen las memorias dificulta un análisis certero, los datos parecen indicar un abultado número de casos, aunque en aparente retroceso, en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso (algo menos de un 25 % de “otros” en 2019).

Considerable estimación en los TEAR e importantes diferencias entre materias

- ◆ El porcentaje de estimaciones de los TEAR y TEAL es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales y con una leve tendencia al alza– en el 40 % de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por debajo del 45 %) como del epígrafe “otros” (en torno al 10 % y con tendencia descendente).
- ◆ El análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables. Así, al igual que en los años anteriores, la materia en la que existe un mayor porcentaje de estimaciones es la referida al ITPAJD y se sitúa todos los años por encima del 50 %, habiendo llegado casi al 70 % en el año 2009. Se trata de una materia cuantitativamente relevante (32.329 asuntos resueltos en el referido 2009), con lo que este porcentaje refleja una preocupante baja calidad de este tipo de resoluciones, que aconsejaría la adopción de medidas correctoras al respecto. En lo que se refiere al IRPF y al IVA, el nivel de estimaciones se encuentra en un inusualmente volumen alto (por encima del 50 %), que, en el caso del IRPF, quizás esté relacionado con la controvertida exención de la prestación por maternidad.

2. Vía judicial

Las inspecciones siguen siendo mayoritariamente impugnadas por personas jurídicas

- ◆ Al igual que se comprobó en los informes anteriores, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección: en torno al 28 % de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representa un 19 %. Por otro lado, la situación es la inversa en lo que se refiere a la impugnación de liquidaciones provenientes de procedimientos distintos de la inspección (verificación de datos, comprobación limitada, etc.): entre las personas físicas constituyen el 31 % de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, el porcentaje es inferior (22 %).

- ◆ Estos datos parecen corroborar una impresión generalizada en el sector tributario: existe una mayor concentración de procedimientos de inspección en las personas jurídicas que en las físicas, de suerte que estas últimas son fiscalizadas mayoritariamente mediante los procedimientos de comprobación que llevan a cabo los órganos de gestión.

Más del 25% de los litigios tratan de la impugnación de sanciones

- ◆ Los datos de 2020 reafirman –un año más– la presencia importante de las sanciones como objeto de recurso, ya que, tanto en lo que se refiere a las personas físicas como jurídicas, el porcentaje supera el 25 % del total de pleitos iniciados.
- ◆ Así pues, de nuevo cabe concluir que no se puede afirmar que se estén recurriendo las sanciones en mayor medida que en años pasados (para eso habría que conocer el dato de las sanciones impuestas), lo que sí se puede sostener es que las sanciones representan un papel muy importante dentro del total de litigios tributarios.

La mayoría de los recursos de casación son iniciados por la Administración pero en menor medida

- ◆ En lo que se refiere a los recursos de casación, al igual que se apreció en la edición anterior, destaca la presencia de la Administración como recurrente (por encima del 44 % ante el TS), un dato inferior al inusualmente alto que se dio el año pasado. La explicación a esta disminución quizás tenga que ver con la paulatina reducción de los pleitos por IIVTNU.

A mayor cuantía, menor posibilidad de estimación

- ◆ Los datos parecen corroborar una de las más repetidas intuiciones en el sector: a más cuantía, menos posibilidad de obtener una sentencia estimatoria. Así, los pequeños asuntos (por debajo de 25.000 euros) finalizaron con una estimación de las pretensiones en casi el 58 % de las ocasiones, mientras que, en claro contraste con esa cifra, poco más del 21 % de los grandes pleitos (por encima de los 450.000 euros) obtuvieron una resolución completamente estimatoria.
- ◆ El hecho de que los datos sean prácticamente idénticos a los de la edición anterior parece apuntar a la confirmación de una tendencia.

Los pleitos de las personas jurídicas son más cuantiosos

- ◆ En línea con los resultados obtenidos en informes anteriores, del total de recursos interpuestos por personas físicas, más del 49 % de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 25.000 euros, mientras que solo el 30 % del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si aproximadamente el 13 % del total de recursos formulados por

personas físicas reflejaba una cuantía superior a los 450.000 euros, este porcentaje se duplicaba en el caso de las personas jurídicas (32 %).

- ◆ Lo anterior confirma empíricamente, como ocurrió en años anteriores, la común creencia de que los asuntos relacionados con las personas jurídicas son claramente de mayor cuantía que aquellos entablados por personas físicas.

Mayor volumen de desestimaciones en segunda instancia y llamativa estimación en casación

- ◆ En la línea de prácticamente todas las ediciones, es inferior el volumen de desestimaciones en primera instancia (56 %) que en apelación (57 %). Esta tendencia es coherente con la labor de depuración que se realiza en cada una de las instancias, lo que explica un porcentaje de desestimación superior en la apelación que en la primera instancia.
- ◆ En esta edición, aunque ha descendido respecto del año pasado, sigue siendo alto el porcentaje de estimaciones que se observa en casación (por encima del 60 %). Seguramente este dato se explica por el actual sistema de casación, en el que la admisión del recurso ha de estar especialmente motivada.

Los procesos se acortan en primera instancia y se alargan en casación

- ◆ La duración media de los procesos en materia de tributación permite identificar algún cambio de tendencia en la duración de los procesos en todas las instancias, aunque los datos pudieran tener algún problema de representatividad. Así, en primera instancia los asuntos se ventilan en menos de dos años en más del 60 % de los casos, lo cual es una clara mejora respecto del año anterior. A la vez, a diferencia de la edición anterior, se observa que son prácticamente insignificantes los casos el litigio acaba con sentencia pasados más de cuatro años. Así pues, se puede decir que los procesos se están acortando en primera instancia.
- ◆ En relación con la duración del recurso de casación (donde las cifras son más aún representativas y, por tanto, más fiables): apenas el 30 % de los procesos se resuelven en menos de dos años, cifra claramente inferior a la que se ofreció en la pasada edición. En este sentido, si —como se ha realizado en ediciones anteriores— se establece el umbral de los dos años como plazo razonable para resolver, se ha de advertir un deterioro muy significativo en la capacidad de respuesta del Tribunal Supremo a los asuntos que ingresan para su conocimiento.

Se confirma la tendencia en la imposición de costas

- ◆ Frente a los resultados de los años anteriores (salvo los obtenidos en el *Informe CIJA 2017*), en los que los datos en torno a este parámetro ponían de manifiesto una leve tendencia a imponer las costas a medida que se transitaba a instancias judiciales superiores, el análisis de las sentencias dictadas en 2020, al igual que ya

se observó en las ediciones anteriores respecto de las resoluciones emitidas en 2018 y 2019, ofrece unos resultados distintos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta a algo menos del 71 % de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende a algo más del 50 % y en casación alcanza a menos de un 1 %. Esta última cuestión seguramente tiene que ver con el nuevo sistema de casación: al haber un filtro previo exigente en el que se cuestiona el interés casacional del pleito, es esperable que haya más sentencias sin imposición de costas, en el buen entendido de que se trata de cuestiones sobre las que existen serias dudas de Derecho.

- ◆ En esta cuestión resulta de nuevo muy útil la comparación con los datos que se ofrecieron en el *Informe CIJA 2015* en relación con el período 2003-2014. Así, durante ese período solo el 5 % de los asuntos resueltos en primera instancia terminaban con imposición de costas, mientras que en 2015 –tal y como se recoge en el *Informe CIJA 2016*– supusieron más del 50 % del total, en 2016, como aparece en el *Informe CIJA 2017*, alcanzaron el 70 % de los casos, y en 2017 –como se reflejó en el *Informe CIJA 2018*– llegó casi al 80 %.
- ◆ La explicación a este cambio tan importante reside en la modificación del sistema de imposición de costas en la JCA, que lo asemejó al sistema del vencimiento clásico del ámbito civil, operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Al igual que se dijo en años anteriores, en tanto que en primera y segunda instancias existe condena en costas en, prácticamente, la mitad de los asuntos no cabe sino concluir que efectivamente se está poniendo en práctica esta reforma legislativa.
- ◆ El hecho de que el dato de imposición de costas en primera instancia sea muy similar al que se ofreció en las dos ediciones anteriores parece reflejar la consolidación de una tendencia, que apunta a que aproximadamente el 70 % de los recursos terminan con una condena en costas.

Hay más imposición de costas a las personas jurídicas

- ◆ A diferencia del año pasado, este año los datos reflejan una mayor condena en costa a las personas físicas que a las jurídicas. Así, si el recurrente es una persona física, el pleito finalizará con una condena en costas en torno al 62 % de los casos. Sin embargo, si el recurrente es una persona jurídica, dicha condena se producirá en prácticamente el 54 % de los supuestos.
- ◆ Al igual que ya se puso de manifiesto en las tres ediciones anteriores, la diferencia más notable acaece en aquellos casos en los que es la Administración la actora del proceso, en los cuales poco más del 10 % de las sentencias contendrán una condena en costas.

A mayor cuantía, mayor posibilidad de imposición de costas

- ◆ Al igual que se observó en el *Informe CIJA 2017*, en el *Informe CIJA 2018*, en el *Informe CIJA 2019* y en el *Informe CIJA 2020* sí que parece existir cierta correlación estadísticamente significativa entre la condena en costas y la cuantía del pleito, aunque algo menor que la apreciada en años anteriores. Así, en aquellos asuntos cuya cuantía era inferior a 25.000 euros la condena en costas se producía en el 43% de los supuestos, en tanto que, en los tramos intermedio y superior, aquí considerados, los porcentajes de condena son más altos (51 % y 54 %, respectivamente).

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

Silvia Díez Sastre

I. Los Órganos de Recursos Contractuales

1. Datos generales

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un reflejo directo en la actividad de los órganos de recursos contractuales. La declaración del primer estado de alarma, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, forzó a los miembros de los tribunales a adaptarse al teletrabajo, con mayores o menores dificultades según los casos, y supuso un claro impulso de la gestión electrónica de los expedientes. Además, la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos interrumpió temporalmente la entrada de nuevos asuntos, lo que permitió avanzar con la resolución de los casos pendientes –como señalan algunos tribunales en sus memorias–. Una vez finalizado el primer estado de alarma, sin embargo, se experimentó un incremento importante en el número de nuevos recursos. En esta misma línea, es previsible que la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tenga una influencia directa a partir de 2022 en la actividad de los órganos de recursos contractuales, incrementando su volumen de actividad –tal y como señala la memoria de actividad del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Islas Canarias, p. 10–.

La reducción de la actividad de los órganos de recursos contractuales en 2020 puede ser, por tanto, anecdótica, en un contexto de progresivo incremento de su actividad y de aumento del reconocimiento de su tarea orientada a garantizar el buen funcionamiento de la contratación pública. Una muestra clara de ese reconocimiento fue la propuesta de ampliación de las competencias de los órganos de recursos contractuales en el marco del primer estado de alarma. La suspensión de plazos establecida en el Real Decreto 463/2020 abocaba a una acumulación de asuntos, que se preveía especialmente intensa en el ámbito de la contratación pública debido a las vicisitudes que afectaron a la ejecución de numerosos contratos en curso durante el primer semestre de 2020. Con base en esa previsión, el Consejo General del Poder Judicial presentó unas propuestas el 7 de abril y el 6 de mayo 2020 encaminadas a ampliar el ámbito de aplicación del recurso especial a los litigios derivados de la ejecución de todo tipo de contratos, sin establecer ningún umbral económico. El régimen del recurso se adaptaría para este caso, de modo que sería obligatorio y preclusivo. Finalmente, la propuesta no se ejecutó, pero pone de manifiesto que los órganos de recursos contractuales se han convertido en la referencia a la hora de establecer las principales líneas de interpretación y aplicación del Derecho de la contratación pública en nuestro país. El reto consiste ahora en garantizar los medios adecuados para sostener su buen funcionamiento.

Por lo que se refiere a la configuración de la planta de los órganos de recursos contractuales, no se ha producido ningún cambio en 2020. Siguen existiendo los órganos de recursos contractuales del Estado (TACRC), Aragón (TACPAragón), Andalucía (TARCAAndalucía), Canarias (TACPCACanarias), Castilla y León (TARCCyL), Cataluña (TCCSP),

Euskadi (OARCEuskadi), Extremadura (TARCEX), Madrid (TACPMadrid), Navarra (TACPNavarra) y Galicia (TACGal). Con respecto a la estructura de los órganos de recursos contractuales, se mantiene la tendencia a la homogeneidad en su diseño como órganos colegiados formados por un Presidente y dos Vocales, como se analiza más adelante [*infra* Figura 69]. En 2020 continúan manteniendo carácter unipersonal el OARCEuskadi y el TACPCACanarias (a pesar de la denominación como “tribunal” de este último).

En el resto de las Comunidades Autónomas siguen vigentes los convenios suscritos con el TACRC: Ciudad de Melilla (2012), La Rioja (2012), Castilla-La Mancha (2012), Región de Murcia (2012), Cantabria (2012), Islas Baleares (2012), Ciudad de Ceuta (2013), Comunidad Valenciana (2013) y Principado de Asturias (2013). Además, hay que tener en cuenta que existen algunos órganos de recursos contractuales a nivel local, como es el caso de las Diputaciones Forales vascas, del Cabildo de Gran Canaria y de algunos municipios y Diputaciones andaluzas. Siguiendo esta tendencia, en otoño de 2020 se trató de poner en marcha un órgano de recursos contractuales en la ciudad de Zaragoza. Sin embargo, esta iniciativa se paralizó cautelarmente por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, tras la impugnación de la creación del órgano por el Gobierno de Aragón. Habrá que esperar a la adopción de una decisión sobre el fondo del asunto. En cualquier caso, en este informe, por el momento, no se hace referencia al funcionamiento de estos órganos de recursos contractuales locales.

2. Ficha metodológica

Como en los anteriores *Informes CIJA*, el estudio de los órganos de recursos contractuales se apoya tanto los datos extraídos de sus memorias anuales de actividad desde su respectivo año de creación (según su disponibilidad), como de los datos proporcionados directamente por los propios órganos de recursos. Asimismo, se toman en cuenta los datos incorporados a los informes anuales de supervisión de la contratación pública de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON). A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la JCA, no ha sido posible realizar un estudio de campo *ad hoc* para analizar las resoluciones de estos órganos administrativos. Ello explica que los parámetros de valoración de la actividad de los tribunales contractuales no sean plenamente coincidentes con los que se utilizan en relación con la JCA; así como que, en ocasiones, no exista la misma información relativa a todos los órganos. Existen diferencias en el nivel de precisión de unas memorias y otras. No obstante, en los últimos años se ha tendido a cierta homogeneización en la forma de expresar los datos de funcionamiento que facilita su análisis.

En cuanto a los contenidos de las memorias, durante la elaboración de esta edición del *Informe CIJA* estaban disponibles las relativas a la actividad de los órganos de Castilla y León, Galicia, Extremadura, Navarra e Islas Canarias. En otros casos, a pesar de que las memorias no estaban disponibles en el momento de redacción del trabajo, se pusieron a

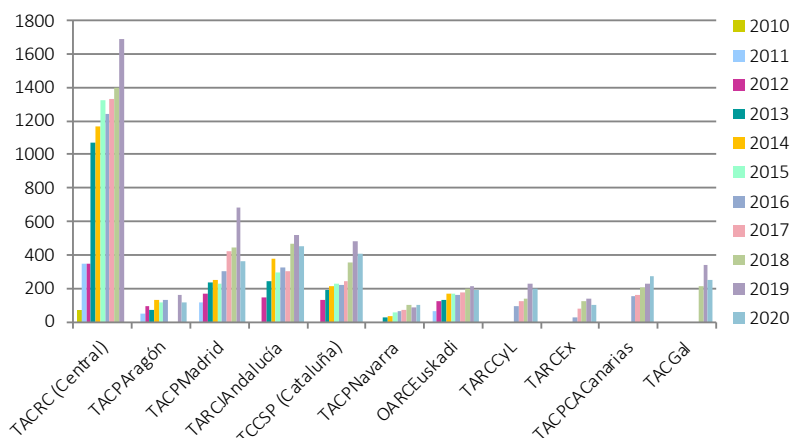
disposición del CIJA-UAM los datos estadísticos existentes, con el fin de incluirlos en este informe. Agradezco el esfuerzo y la amabilidad de los responsables de los órganos contractuales de Andalucía, Madrid, Cataluña, Euskadi y Aragón por colaborar con el CIJA-UAM enviándonos la información de la que disponían; así como de los órganos contractuales de Castilla y León, Andalucía, Extremadura, Navarra, Islas Canarias y Galicia, que nos hicieron llegar sus memorias puntualmente para que pudiéramos trabajar con sus datos. En el caso del TACRC, este es el segundo año consecutivo en el que no se dispone de información sobre su funcionamiento publicada por el Tribunal, sin perjuicio de los datos que se incorporan a los informes de la OIRESCON.

3. Volumen de actividad

3.1. Nuevos asuntos

2020 ha supuesto un punto de inflexión en la tendencia al alza en el número anual de asuntos que se había registrado desde la creación de los órganos de recursos contractuales y, especialmente, desde la entrada en vigor de la LCSP en 2018. Solo en dos supuestos se registra un incremento en el número de nuevos recursos: Navarra e Islas Canarias, donde suben un 22,3 % y un 18,4 %, respectivamente. En el resto de los casos, se aprecia un claro descenso en la cifra de recursos interpuestos. En Aragón, se han reducido en un 29,1 %; en Madrid, en un 47,1 %; en Andalucía, en un 12,6 %; en Cataluña, en un 14,8 %; en Euskadi, en un 11,3 %; en Castilla y León, en un 12,4 %; en Extremadura, en un 30 %; y en Galicia, en un 26,3 %.

Figura 59. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

La reducción del número de asuntos tiene su origen en el descenso en picado de la actividad durante los meses de marzo y abril, fundamentalmente, con ocasión de la suspensión de los plazos administrativos en el marco del estado de alarma declarado por el

Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. El desglose de la actividad mensual de los órganos de recursos contractuales ofrecido en las memorias disponibles pone de manifiesto, sin embargo, una rápida recuperación en el volumen de actividad en los meses posteriores. De hecho, se aprecia una tendencia al alza a medida que avanza el año que, de acuerdo con los propios tribunales, se explica con ocasión de la facilidad con que se puede acceder al recurso especial en materia de contratación desde la entrada en vigor de la LCSP en 2018.

Con el fin de determinar el grado de conflictividad de la actividad de contratación pública, los datos de nuevos asuntos ante los órganos de recursos contractuales deben ponerse en relación con el volumen de contratación del sector público en el año 2020. Lamentablemente, es difícil encontrar datos fiables en este periodo en todos los niveles territoriales. El Informe Anual de Supervisión de la OIRESCON de 2020 ofrece los datos de 2019. Lo mismo sucede con el Registro de Contratos del Sector Público que, en el momento de elaborar este informe, solo ofrece datos provisionales de ese mismo periodo. A continuación, se muestra la información extraída de estas fuentes. En el caso del Registro, los datos que se exponen seguidamente se obtienen de la suma de los contratos adjudicados por los procedimientos abierto, abierto simplificado, restringido y negociado. Se eliminan los datos referidos a los contratos adjudicados directamente y a aquellos otros contratos en los que no consta el procedimiento de adjudicación. De este modo, se pretende acercar lo más posible la información expresada por la OIRESCON y la recogida en el Registro. Sin embargo, el resultado es llamativo. Aunque en algunas Comunidades Autónomas las cifras son similares, difieren considerablemente en el caso del Estado y de las Entidades Locales. Esto hace que el total de contratos celebrados de acuerdo con OIRESCON sea de 129.594, mientras que en el Registro aparecen 214.494, un 65,5 % más.

En cualquier caso, sobre esas cifras globales cabe calcular el porcentaje de impugnaciones ante los órganos de recursos contractuales, teniendo en cuenta que en 2019 se interpusieron 4.761 recursos. El porcentaje sería del 3,6 %, conforme a los datos de la OIRESCON y del 2,2 %, si se toman como referencia las cifras del Registro. Este resultado es, sin embargo, meramente orientativo, puesto que habría que calcular exactamente qué proporción de los contratos celebrados eran susceptible de recursos ante los tribunales de recursos contractuales.

Tabla 1. Número total de contratos adjudicados por el sector público de acuerdo con distintas fuentes (2019) [en número]

ENTIDAD ADJUDICADORA	OIRESCON	REGISTRO
Estado (Ministerios)	28.283	32.009
Comunidades Autónomas con convenio con el TACRC	8.587	111.359
Andalucía	4.975	9.081
Aragón	1.263	1.397
Castilla y León	2.315	1.597
Cataluña	7.180	7.906
Euskadi	2.429	774
Extremadura	1.254	2.138
Galicia	1.484	2.538
Islas Canarias	1.102	1.313
Navarra	735	363
Madrid	3.601	5.042
Entidades locales	66.386	38.977
TOTAL	129.594	214.494

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las estadísticas del Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de 2020 de la OIRESCON y del Registro de Contratos del Sector Público, datos provisionales de 2019 en mayo de 2021.

Nota metodológica: no se incluyen los datos de las Universidades, ni los datos de las Mutuas.

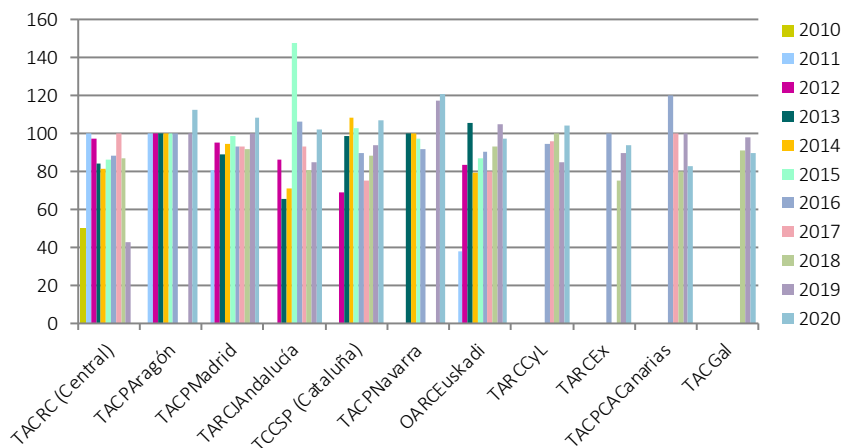
3.2. Tasa de resolución

Desde su creación, los órganos de recursos contractuales han destacado por su eficacia en la resolución de los recursos interpuestos. Esa es la razón principal que explica la extensión gradual por el legislador del ámbito material del recurso especial en materia de contratación. El cálculo de la tasa de resolución a partir del número de nuevos asuntos y asuntos resueltos da cuenta del ritmo de actuación de los órganos de recursos y permite tomar el pulso a la eficacia de su actuación.¹⁵ Al igual que en el *Informe CIJA 2020*, los datos relativos al año 2020 revelan una mejora de la adaptación de los tribunales al volumen anual de trabajo. La tasa de resolución se acerca o, incluso, rebasa el 100 % en la mayoría de los casos. Sin duda, podría entenderse que ese aumento se explica por la reducción del número de asuntos ocasionada por la suspensión de plazos administrativos vinculada al primer estado de alarma decretado para combatir la pandemia del coronavirus. Sin embargo, hay que tener en cuenta las dificultades que debieron salvar los miembros de los órganos de recursos contractuales para poner en marcha el teletrabajo que les permitiera continuar con su tarea de resolución de asuntos. Puede decirse, por tanto, que el aumento de la tasa de resolución está estrechamente ligado al esfuerzo de los tribunales por continuar respondiendo a los recursos interpuestos al mejor ritmo posible, lo que, sumado al descenso del volumen de nuevos casos, ha llevado a una mejora del ritmo de resolución.

¹⁵ El cálculo de esta tasa se explica en el epígrafe I, 3.3. de la sección dedicada al análisis de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en materia tributaria.

Analizando tendencias concretas, hay que destacar cómo el aumento del número de casos en el TACPCANarinas ha llevado a la reducción de su tasa de resolución, que pasa del 100 % en 2019 al 83 % en 2020. También se ha producido un descenso de la tasa de resolución en Galicia, donde el 98 % de 2019 se baja a un 90 % en 2020; así como en Euskadi, que pasa del 105 % a un 97,3 %. Algo distinto ha sucedido en Navarra, donde el ritmo de resolución ha subido en cuatro puntos porcentuales: del 117 % al 121,1 %, a pesar del incremento de nuevos recursos. En el resto de los casos, se registran subidas en torno a 10 puntos porcentuales. La más llamativa es la del TARCCyL que ha pasado del 85 % al 104,5 %. Ahora bien, más allá de estos datos concretos, hay que destacar que todos los órganos se sitúan muy cerca del 100 % de tasa de resolución, lo que significa que resuelven anualmente un volumen de asuntos muy similar al volumen de nuevos recursos. El problema está en la congestión acumulada debido al crecimiento paulatino del número de casos en los últimos años que puede derivar en un aumento del tiempo de resolución, como se verá más adelante.

Figura 60. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

4. Actividad administrativa impugnada

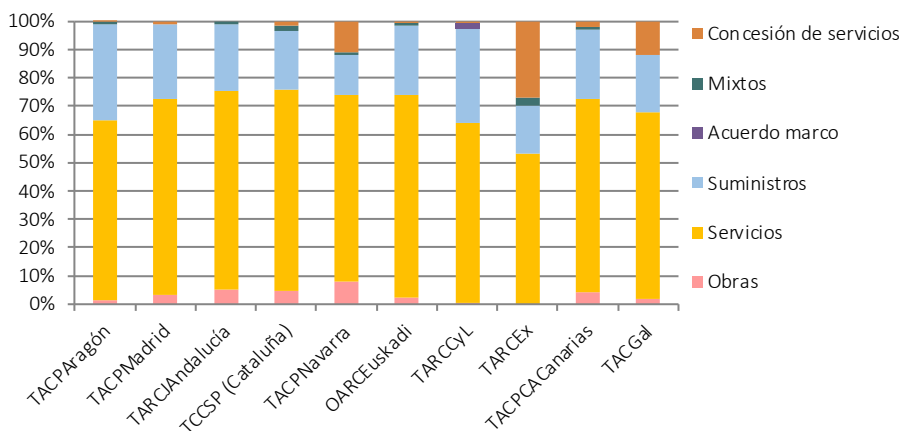
4.1. Tipo de contrato

La información relativa al tipo de contratos que da lugar a mayor conflictividad en sede de recurso especial sigue estable en 2020. Los contratos de servicios se vinculan a entre el 60 % y el 75 % de los nuevos recursos, salvo en el caso del TARCEX, donde este año se impugnan concesiones de servicios en un 27 %, restando peso a los contratos de servicios (53 %). Les siguen los contratos de suministros, que se impugnan en una horquilla que va del 14 % al 33 %. El resto de los tipos contractuales, obras y concesiones de servicios, son

residuales. Además, desaparecen este año de la estadística los contratos de gestión de servicios públicos y las concesiones de obras.

Estos datos ponen de manifiesto la existencia de una barrera para acceder a los órganos de recursos contractuales en el caso de los contratos de obras y de las concesiones, ya que el pequeño porcentaje de impugnación no puede explicarse únicamente por el volumen de este tipo de contratos ni por una mejor puesta en práctica de las reglas de contratación en esos casos. El elevado valor estimado que exige el legislador en estos casos para interponer el recurso especial –3 millones de euros (art. 44.1 a) y c) LCSP)– puede suponer un obstáculo para interponer el recurso especial en un elevado número de asuntos. El efecto es la creación de una asimetría muy importante entre la calidad de la tutela que pueden obtener los operadores económicos en el caso de las obras y de las concesiones, por un lado, y en los servicios y suministros, por otro lado. Este hecho contrasta, además, con la tendencia que se aprecia en el contencioso-administrativo a que se impugnen más los actos vinculados a contratos de obras en su fase de ejecución [*infra* Figura 75].

Figura 61. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales en 2020 [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

4.2. Cuantía de los contratos impugnados

Junto a los datos en torno al tipo de contrato impugnado, se dispone de información parcial sobre el volumen económico total que representan los contratos impugnados ante determinados órganos de recursos contractuales. Las cifras son muy variadas en cada tribunal y responden al distinto tamaño de cada Comunidad Autónoma, así como a su actividad económica global. De modo que la comparación no permite deducir ninguna conclusión. Las cifras sí que son representativas, sin embargo, de la importancia económica de la actividad contractual que es revisada por estos tribunales. Este año, excepcionalmente,

muestran una tendencia a la baja con respecto a los años anteriores, debido a la reducción generalizada del volumen de nuevos asuntos.

En relación con las cuantías de los contratos impugnados, un dato fundamental para tener en cuenta es el porcentaje de recursos que se refieren a contratos sujetos a regulación armonizada y el relativo a contratos que no lo están. En 2020 ese dato se ofrece por el TARCJAndalucía, que indica cómo el 71 % de los recursos afectaban a contratos armonizados y el 29 % a contratos no armonizados por encima del umbral de acceso al recurso. Se produce, de este modo, un incremento de ocho puntos porcentuales en los contratos no armonizados recurridos, mostrando el impacto de la entrada en vigor de la LCSP en el volumen de recursos ante los órganos de recursos contractuales.

Tabla 2. Cuantía agregada del valor de los contratos impugnados de los órganos de recursos contractuales (2020)
[en euros]

TACGal	2.792.116.863 €
TACPACanarias	1.931555.583,83 €
TARCCyL	1.430.409.582,17 €
TCCSP (Cataluña)	6.800.233.557,44 €
TACPNavarra	190.113.340,69 €

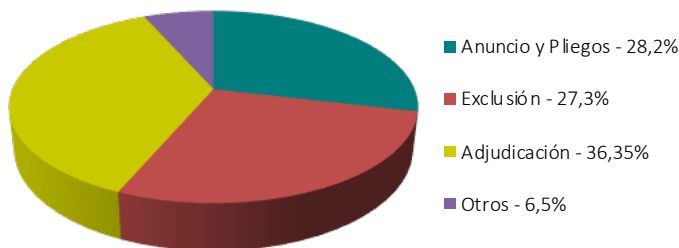
Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

4.3. Tipo de objeto impugnado

La finalidad de los órganos de recursos contractuales es ofrecer una tutela eficaz y rápida en el momento en que las infracciones aún pueden corregirse. Por esa razón, hasta la entrada en vigor de la nueva LCSP, el recurso especial se ha diseñado para impugnar actos previos a la celebración del contrato. El análisis del objeto impugnado se ha realizado agregando los datos de los tribunales que ofrecen datos al respecto. A la luz de los datos obtenidos en años anteriores, puede constatarse una clara litigiosidad estructural de ciertos tipos de decisiones y la intrascendencia estadística, de momento, de actuaciones susceptibles de recurso como las modificaciones contractuales, los encargos a medios propios o la propia impugnación del contrato. Solo de forma anecdótica los tribunales apuntan a supuestos en los que se impugnan este tipo de actuaciones. El objeto de impugnación fundamental sigue siendo el acto de adjudicación. En el 36,35 % de los casos se impugna este acto. En cuanto al resto de actos impugnados, hay que destacar la importancia de la impugnación de pliegos y anuncios de licitación (28,2 %) y de la exclusión (27,3 %), que aumenta seis puntos porcentuales con respecto a 2019.

Con respecto a las causas que motivan la impugnación en cada uno de los objetos señalados, hay que remitirse al detallado estudio que realiza anualmente la OIRESCON en su Informe Anual de Supervisión. El último disponible en el momento de realizar este informe es el Informe de 2020, con datos de 2019.

Figura 62. Cifra agregada de los nuevos asuntos en función del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]



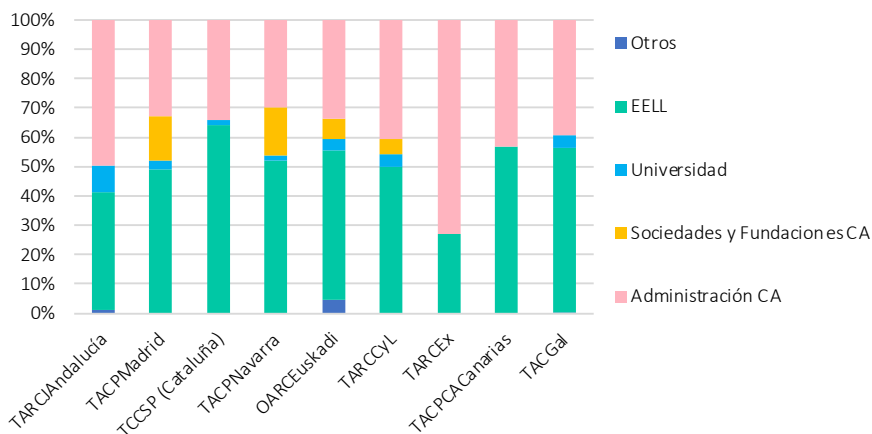
Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: los datos incluyen al TARCIAndalucía, TACPMadrid, TACPNavarra, OARCEuskadi, TARCCyL, TCCSP (Cataluña), TACPCANarias, TARCEX y TACGal.

5. Administración responsable

Para conocer el origen de los asuntos planteados ante los órganos de recursos contractuales, resta analizar la Administración responsable de los actos impugnados. En ediciones anteriores se daba cuenta por separado de la información del TACRC y del resto de órganos de recursos contractuales. Sin embargo, desde 2018 no se disponen de datos sobre el TACRC, de manera que se analizan directamente los órganos autonómicos de recursos contractuales. A este nivel, la proporción de asuntos procedentes de las Administraciones local y autonómica es similar a la registrada en el *Informe CIJA 2020*.

Figura 63. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicado (2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: no todas las memorias desglosan los datos con el mismo grado de detalle, lo que no significa necesariamente que no haya impugnaciones contra determinadas entidades especificadas en la figura.

Un año más, destaca el elevado porcentaje de asuntos procedentes del ámbito local en Cataluña (64,2 %) en relación con el resto de los órganos analizados. Es difícil determinar los factores que explican esa desviación con respecto a otras Comunidades Autónomas. Uno

de ellos podría tener que ver con la existencia de una planta local más compleja, en la que, además de las provincias y los municipios, aparecen las comarcas. Esto podría explicar también el elevado porcentaje de asuntos de origen local en Canarias (57 %), debido a la existencia de los cabildos. Otro factor puede ser el importante sector institucional de ciertas regiones. Por otro lado, cuando se analizan con más detalle los datos desglosados en las memorias de los tribunales, todos parecen tener en común el protagonismo de los recursos vinculados a las consejerías de sanidad autonómicas.

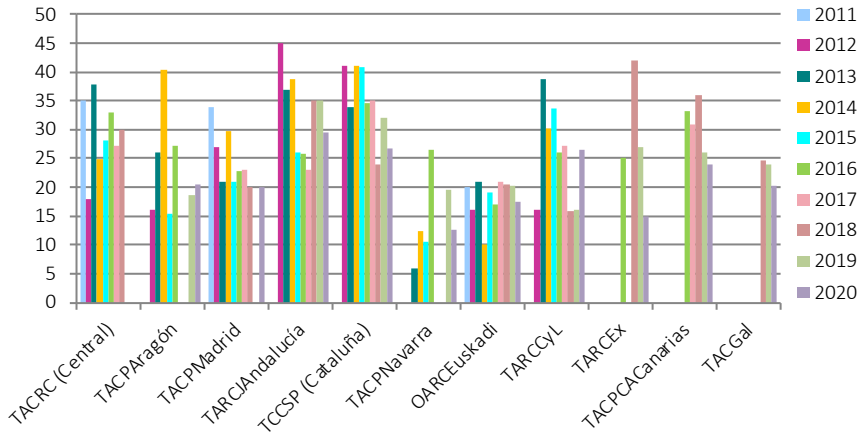
6. Sentido de la resolución

A continuación, se exponen los datos en torno al sentido de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales. Para facilitar su análisis, se han calculado los porcentajes de inadmisión, desestimación, estimación (total y parcial) y desistimiento. Asimismo, se ha elaborado la tasa de éxito ante los órganos de recursos contractuales y se hace una breve mención a la imposición de multas por temeridad o mala fe en la resolución que pone fin al procedimiento, a partir de los datos disponibles.

6.1. Inadmisión

Desde el inicio de la realización de este Informe en 2015 se ha intentado buscar algún tipo de relación de las cifras de inadmisión con la evolución del volumen de actividad de los órganos de recursos contractuales, así como con el establecimiento de criterios normativos más claros en torno a las reglas de acceso al recurso. No ha sido posible, sin embargo, formular ninguna hipótesis que se haya podido confirmar a lo largo de los años. Las cifras de inadmisión oscilan cada año en los distintos órganos de recursos contractuales. Además, hay que tener en cuenta que la codificación de los datos por cada tribunal responde a criterios distintos. Mientras que algunos órganos clasifican sus resoluciones únicamente a partir de las categorías de inadmisión, estimación, total y parcial, y desestimación, otros incluyen otro tipo de supuestos de forma separada, como los desistimiento o archivo. De manera que es difícil conocer con precisión cuáles son los casos de inadmisión e identificar variables que expliquen la evolución anual de los datos. Únicamente en los datos desglosados ofrecidos por el TCCSP (Cataluña) es posible identificar las razones de la inadmisión, que responden a múltiples razones, entre las que destacan la extemporaneidad del recurso, la falta de legitimación o la impugnación de objetos no susceptibles de recursos especial.

Figura 64. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]

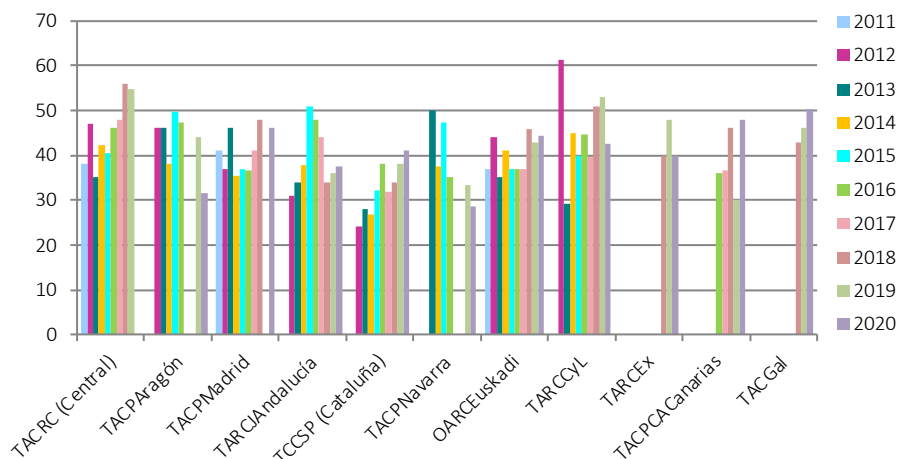


Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

6.2. Desestimación

Al igual que sucedía en el caso de la inadmisión, el análisis de los datos de los últimos años sobre el sentido del fallo muestra la inexistencia aparente de un patrón en el porcentaje de desestimaciones. En 2015 se apreció una tendencia generalizada al aumento de las desestimaciones. Sin embargo, en 2016 se produjo una tendencia al descenso. En 2017 no se podía colegir una tendencia clara de los datos disponibles. En 2018 se detectó una tendencia clara al aumento del número de desestimaciones, que superaba en muchos casos el 40 %. En 2019 continuó ese incremento de desestimaciones, que alcanzaron su máximo en el TARCCyL con un 53 %. Pues bien, en 2020 existe una tendencia al descenso de las desestimaciones, aunque hay supuestos de incremento. En ese sentido, llama la atención el porcentaje de desestimación en el TACGal (50,27 %). Estas cifras deben ponerse, sin embargo, en relación con el volumen de decisiones sobre el fondo con el fin de calcular la tasa de éxito, que se expone más adelante.

Figura 65. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]

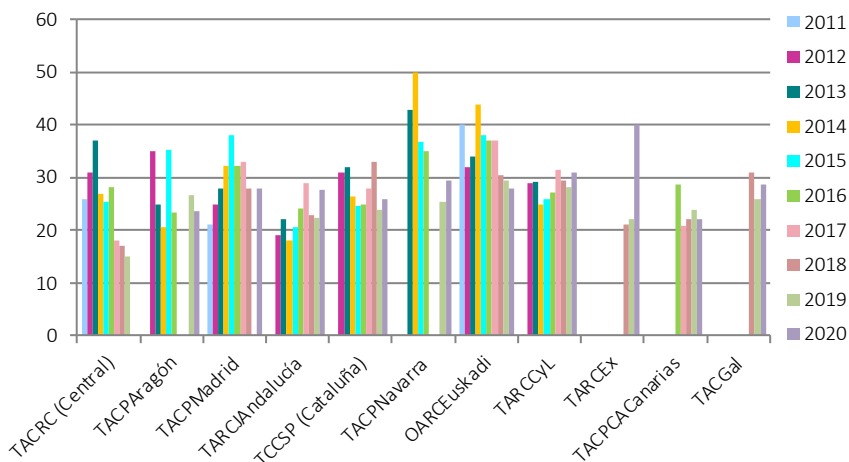


Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

6.3. Estimación total y parcial

Las cifras de estimaciones totales y parciales se muestran de forma agregada, puesto que no todos los órganos desglosan esta información. A la luz de los datos, parece invertirse la tendencia al descenso de años anteriores. Andalucía, Navarra, Euskadi, Castilla y León y Extremadura muestran las cifras más altas, en torno al 27-40 %. En el resto de los casos, se sitúan entre el 23 % y el 26 %.

Figura 66. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

6.4. Desistimiento y otros

En los casos en que existen datos al respecto, el porcentaje de asuntos que termina en desistimiento o en otras formas de terminación, como el archivo de actuaciones, se sitúa en todos los casos en torno al 5 % o por debajo de ese porcentaje. Un año más, llama la atención el caso del TACP Aragón, cuyo porcentaje de desistimientos en 2020 es del 19 %. Pero el análisis global de los datos no ha conducido a la identificación de ninguna tendencia o factor que contribuya a explicar la evolución de estas cifras a lo largo de los años. Es posible que estas formas de terminación respondan simplemente a circunstancias coyunturales.

6.5. Tasa de éxito

A partir de los datos relativos al sentido de la resolución, puede calcularse la tasa de éxito frente a los órganos de recursos contractuales. Esta tasa expresa 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):

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

El resultado permite conocer qué porcentaje de probabilidades hay de que se estime un asunto cuando el órgano de recursos contractuales entra en el fondo. Y varía considerablemente en función de los distintos órganos de los que ha sido posible elaborar esta información. En 2020, la tasa de éxito más elevada se registra en Extremadura, con un 50 %, seguida por las cifras de Navarra (48,6 %), Andalucía (42,3 %) y Castilla y León (42 %). En el resto de los órganos, se sitúa en torno al 37 %, salvo el caso de Canarias, donde baja al 31,3 %.

Como en años anteriores, puede pensarse que este dato, ligado a la corta duración de los procedimientos, puede actuar como incentivo para interponer el recurso especial, dado su carácter potestativo. Sin embargo, no es posible comparar la tasa de éxito de los órganos de recursos contractuales con la de la JCA. Al carecer de datos relativos al volumen total de inadmisiones, declaradas por auto y sentencia, no puede calcularse esta ratio. En cualquier caso, la tasa de éxito actual puede deberse a la independencia de los órganos de recursos contractuales, así como a la inseguridad jurídica y falta de especialización de algunos poderes adjudicadores para cumplir con las normas de contratación pública –tal y como señala la Memoria 2020 TARCCyL (p. 108)–. En este sentido, cabe añadir que la calidad y estabilidad de las normas de contratación pública es mejorable. Los problemas de aplicación que se derivan de su redacción y las dificultades de los operadores jurídicos en el seguimiento de la constante sucesión de normas y de criterios interpretativos desembocan en actuaciones contrarias a Derecho que deben depurarse en sede administrativo y/o judicial.

6.6. Multas por temeridad o mala fe

Junto al sentido de la resolución en torno a la admisión y estimación de los recursos, hay que tener en cuenta que los órganos de recursos contractuales pueden imponer en sus resoluciones multas por temeridad o mala fe. Con esta medida pretenden evitarse posibles abusos en la interposición del recurso especial y técnicas dilatorias o perjudiciales para los procedimientos de licitación. Los órganos de recursos no suelen ofrecer datos al respecto. En 2020, el TACGal da cuenta de la imposición de 2 multas, frente a las 7 del año anterior. El TARCAAndalucía impuso 19 multas a lo largo del año, lo que supone un incremento del 13,7 % con respecto a 2019. No obstante, el valor acumulado de las multas es de 19.800 €, frente a los 40.500 € del año anterior. En Canarias, se impusieron 3 multas durante todo el año, una de ellas de 10.000 € y las otras dos de 1.000 €. Por su parte, el OARCEuskadi señala que no ha impuesto ninguna multa a lo largo de 2020, al igual que el año anterior. Los datos disponibles demuestran, por tanto, que la imposición de multas se circunscribe a supuestos muy limitados, en los que verdaderamente se pone de manifiesto temeridad o mala fe.

En el cálculo del valor de las multas, se tienen en cuenta circunstancias como el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y el beneficio obtenido por el recurrente (art. 58 LCSP), así como el perjuicio ocasionado a los demás participantes en la licitación. En el caso de que estas circunstancias no puedan valorarse adecuadamente, la tendencia es imponer la multa en su grado mínimo o en una cuantía levemente superior, conforme a lo que señala el TARCAAndalucía en su memoria (p. 45).

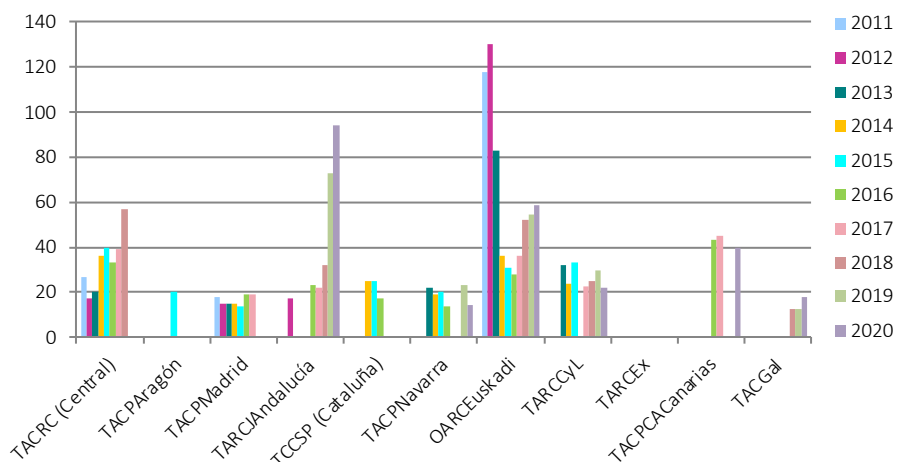
7. Duración del procedimiento

Un factor diferencial del funcionamiento de los órganos de recursos contractuales es la rapidez en la tramitación del procedimiento y su resolución. Los datos que aparecen en las memorias de los tribunales se apoyan en distintos criterios de cómputo en relación tanto con el carácter de los días en que expresan el plazo: días naturales o hábiles; como con el momento en que comienza el cómputo: interposición del recurso, remisión del expediente, etc. A pesar de esta falta de homogeneidad –que impide realizar una comparación en profundidad–, se pone de manifiesto la celeridad en la resolución de los recursos. A partir de los datos disponibles, tres órganos son capaces de resolver en un plazo inferior a un mes. Sin embargo, existen otros órganos que se acercan o superan el plazo de dos meses establecido legalmente (art. 57.2 LCSP). Hay que llamar la atención, no obstante, de que no hay datos de cinco órganos, lo que limita el alcance del análisis realizado.

Entrando al detalle de la información, los datos del TACPCACanarias señalan que la media del tiempo de resolución es de 40 días, si se toma como referencia el envío del expediente por el órgano de contratación, y de 55 días, si se computa desde la interposición del recurso. El TACPN Navarra indica su tiempo de resolución a partir de la recepción del expediente, al igual que el OARCEuskadi que, además, expresa el dato en días naturales. También el TARCCyL detalla este año que únicamente tarda 21,97 días hábiles y 30,54 días

naturales en dictar resolución, una vez que se ha recibido el expediente. Esos plazos se extienden 32,5 días hábiles y 43,97 días naturales, cuando la referencia es la interposición del recurso. En este caso, hay que contar con el tiempo que transcurre hasta la recepción del recurso, cuando este se interpone ante el órgano de contratación. En el caso del TARCAAndalucía el plazo de resolución se muestra en días hábiles. En su caso, la memoria de 2020 muestra la preocupación del tribunal por el incremento del plazo de resolución en los últimos años: en 2018 eran 32 días, en 2019, 73 días y en 2020, 94 días. Señala como factores que han contribuido a esa extensión de los plazos el aumento sostenido del volumen de recursos, así como la inexistencia de un reforzamiento de medios personales (p. 41). En esta línea, a pesar del mantenimiento de buenos datos de resolución en algunos tribunales, en parte debido a la reducción del número de asuntos en 2020, hay que entender que el incremento del número de asuntos en los años sucesivos puede comprometer su agilidad si no se ponen medios adecuados –así lo afirma el TARCCyL en su memoria, p. 111–.

Figura 67. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en días hábiles o naturales]

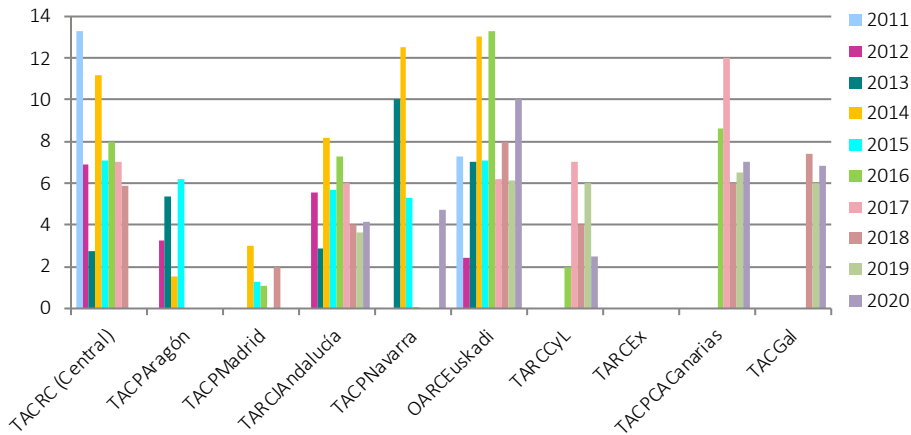


Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

8. Impugnación ante la JCA

El análisis de la actividad de los órganos de recursos contractuales debe acompañarse del estudio del grado de impugnación ante los órganos de la JCA. No existen datos similares en relación con la actividad de la Administración en otros ámbitos, que puedan servir como término de comparación. A pesar de ello parece que los porcentajes de impugnación de las resoluciones de los órganos administrativos son bajos. No obstante, puede identificarse una leve tendencia al alza en algunos casos, puesto que la media se ha elevado del 5 % de 2019 al 6 %. Habrá que esperar a analizar la evolución de esta variable en los próximos años.

Figura 68. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

El índice de impugnación de las decisiones de los órganos de recursos contractuales pone de manifiesto su importancia en la interpretación del Derecho de contratación pública, que se refuerza cuando se conocen las bajas cifras de estimación en el contencioso-administrativo –el TARCAAndalucía señala en su memoria que en torno al 7 % de los recursos interpuestos desde 2012 se han estimado, p. 45; y el TARCCyL precisa que de los siete recursos contencioso-administrativos interpuestos en 2020, solo uno de ellos ha conducido a una sentencia anulatoria de la decisión del tribunal, p. 112–. Ciertamente, esta es una de las razones de fondo utilizadas por el TJUE para reconocer su carácter jurisdiccional en el plano europeo (STJUE, As. Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14). Por esa razón, sería muy conveniente completar su estatuto jurídico de funcionamiento para adaptarlo a la función (cuasi)jurisdiccional que realizan *de facto* en un elevado volumen de asuntos y con una gran trascendencia en la comunidad jurídica.

9. Medios personales

Tras el análisis de los parámetros de funcionamiento de los órganos de recursos contractuales, es preciso vincularlos con los medios personales de que disponen. Seguidamente, se analizan los datos en torno al número de miembros del tribunal y su personal de apoyo.

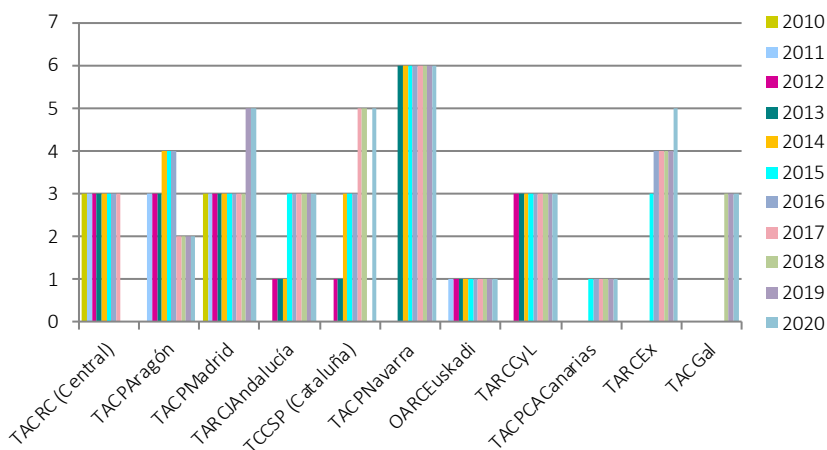
9.1. Miembros de los órganos

Desde la creación de los órganos de recursos contractuales, existe una tendencia a configurar los órganos de forma colegiada. En 2020 solo el OARCEuskadi y el TACPCANarinas siguen manteniendo una estructura unipersonal. Más allá de estos casos, con carácter general los tribunales se componen de tres miembros: un Presidente y dos Vocales, sin perjuicio de la posibilidad de nombrar suplentes, como en el caso de Navarra. Esta

composición se demuestra insuficiente en algunos casos para hacer frente al elevado número de asuntos. En el supuesto del TCCSP(Cataluña), se prevé la presidencia y cuatro vocalías, sin embargo, de acuerdo con la información ofrecida por el Tribunal en su página web, dos de los puestos de vocal están vacantes. En Madrid, hay que señalar que el número de vocales asciende a cuatro, lo que puede facilitar el trabajo del tribunal. Con respecto al régimen de dedicación de los miembros de los tribunales, parece existir una tendencia a la dedicación exclusiva, lo que favorece su buen funcionamiento.

En relación con el TACRC hay que valorar de forma positiva la reforma introducida en su composición mediante la Disposición Final quinta del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. La nueva redacción del artículo 45.1 LCSP prevé la composición del TACRC por la presidencia y cinco vocales, como mínimo. Además, el número de vocales podrá ampliarse mediante Real Decreto si el volumen de asuntos así lo requiere. Por otro lado, se establece la división del TACRC en un mínimo de dos secciones. De este modo, se pretende mejorar el funcionamiento de un órgano que, hasta el momento, se ha apoyado de forma extraordinaria en la Abogacía del Estado para mantener su ritmo de resolución, como se señala seguidamente.

Figura 69. Número de miembros –entre presidente, vocales y suplentes– de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos ofrecidos por los órganos de recursos contractuales.

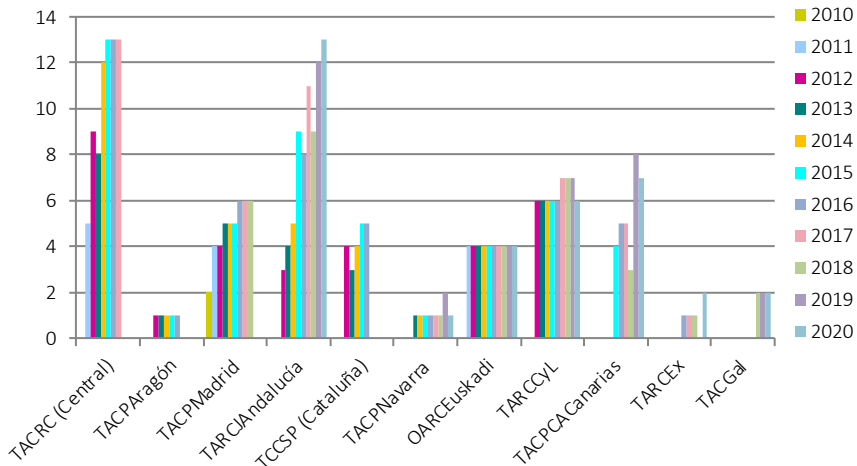
9.2. Personal de apoyo

La información sobre el personal de apoyo de los órganos de recursos contractuales no es completa. Existen datos en torno al personal directamente adscrito a los órganos, pero hay convenios de colaboración y un apoyo, en ocasiones, informal, de los medios personales de la Administración de adscripción del órgano. En este sentido, se presume que el TACRC

ha mantenido el convenio de colaboración con la Abogacía General del Estado en 2020. El propio TACRC ha reconocido en memorias anteriores que gracias a esa colaboración se consigue mantener el ritmo de resolución y cumplir con los plazos legalmente previstos, a pesar del incremento del número de recursos. Como en los anteriores *Informes CIJA*, la inexistencia de cifras en torno al número de Abogados del Estado impide realizar un cálculo entre la correlación existente entre la tasa de resolución del TACRC y el número de personal de apoyo. Además, permanece la crítica a la independencia del tribunal que, desde un punto de vista institucional, no cuenta con sus propios medios para hacer frente a su actividad y ha de servirse del mismo personal que debe defender a la Administración General del Estado ante posibles litigios en la JCA.

Una situación similar se mantiene en otros órganos de recursos. Al respecto, hay que señalar que la independencia institucional de los tribunales puede ponerse en entredicho en la medida en que no dispongan de una dotación de medios propios a su servicio con el fin de responder a las necesidades que surgen del cambiante volumen de asuntos. Lo que se agrava por el hecho de que sea el personal adscrito a la Administración demandada quien preste el servicio de apoyo a los distintos tribunales.

Figura 70. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Más allá del tipo de apoyo que deberían recibir los órganos de recursos contractuales, puede convenirse en que el retraso en la elaboración de algunas de sus memorias de actividad es una muestra de la ausencia de recursos suficientes en estos órganos para desarrollar su actividad y cumplir con sus deberes de transparencia. Esta carencia debería subsanarse para garantizar la calidad de su funcionamiento.

10. Presupuesto

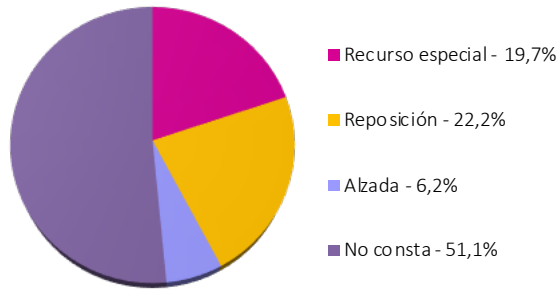
Como se ha señalado en anteriores *Informes CIJA*, no existe información detallada del presupuesto de los órganos de recursos contractuales. Lo que se explica, fundamentalmente, por la inexistencia de un presupuesto propio. Ello impide analizar el coste de resolución de los recursos y la correlación existente entre el presupuesto y el funcionamiento de los tribunales. En esta edición, además, se continúa careciendo de datos ofrecidos por los propios tribunales en torno a su coste de funcionamiento, por lo que no es posible realizar consideraciones sobre esta variable.

II. Los recursos administrativos ordinarios en materia de contratación pública

Desde que hace siete años comenzara la publicación del *Informe CIJA*, apenas se ha localizado información agregada relevante en torno a los recursos administrativos ordinarios, reposición y alzada, interpuestos en materia de contratación. Por esa razón, siempre se han utilizado como vía indirecta de acceso a esa información las sentencias judiciales. En 2020, cambiando la tendencia de años anteriores, la información disponible al respecto ha empeorado. Si en 2019, un 40,5 % de las sentencias no daba cuenta de esta información, en 2020 ese porcentaje sube hasta el 51,5 %.

Entrando al detalle del tipo de recurso administrativo interpuesto, en las sentencias analizadas se observan variaciones con respecto al año anterior. Es arriesgado, sin embargo, formular hipótesis sobre esta oscilación de los datos, dada la escasa información disponible. Parece que los magistrados tienden a precisar el recurso administrativo interpuesto cuando se trata de un recurso especial –en 2020 lo hacen en un 19,7 % de los asuntos–, dado que no se ha producido un aumento de las impugnaciones de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales [*supra* Figura 68]. Y podría deducirse que tienen menos incentivo para hacerlo cuando el recurso administrativo previo era un recurso ordinario, bien de reposición (22,2 %), bien de alzada (6,2 %). Hay que insistir, por esta razón, en que las sentencias ofrezcan una información más detallada de los antecedentes en vía administrativa del asunto enjuiciado, dada la incapacidad de la Administración para ofrecer esos datos. Solo de ese modo podría realizarse una valoración del funcionamiento de los recursos administrativos ordinarios en la realidad, aunque esté filtrada a través de los casos que llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Figura 71. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2020)
[en porcentaje]



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

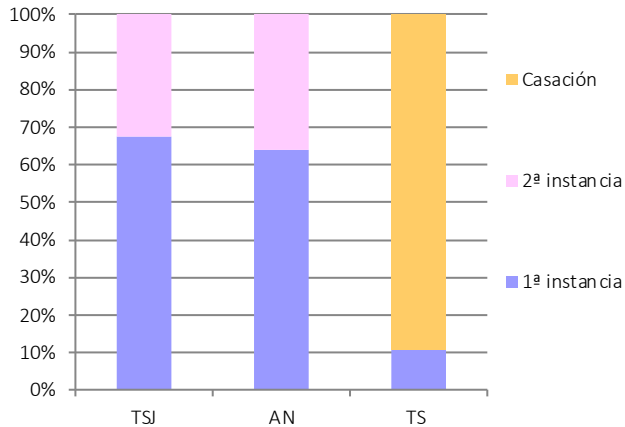
III. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

1. Volumen de actividad

Tras la exposición del funcionamiento de los órganos de recursos contractuales durante el año 2020, a continuación, se analizan los datos relativos a la jurisdicción contencioso-administrativa en este mismo periodo. Se utilizan las mismas variables que en el *Informe CIJA 2020*, afinando los datos relativos, especialmente, al volumen de asuntos en materia de contratación y a la duración de los procedimientos. Al igual que en ocasiones anteriores, el estudio jurisprudencial comprende una muestra estadísticamente significativa de las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

La referencia a los datos se realizará normalmente distinguiendo entre las distintas instancias. La siguiente figura muestra el volumen de actividad por instancia en cada uno de los órganos judiciales analizados. Puede observarse cómo tanto en los TSJ como en la AN el porcentaje de los asuntos de primera instancia es superior al 60 % –lo que supone un leve aumento con respecto a los datos de 2019–; el resto de su actividad se dedica a los recursos planteados en segunda instancia. Por su parte, el TS dedica el 10 % de su actividad a la primera instancia y el resto a la casación, tal y como sucedía también en el año anterior.

Figura 72. Tribunal en función de la instancia en asuntos de contratación pública (2020) [en porcentaje]



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

El acceso a la información sobre el volumen de los asuntos que deben resolver los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa no es sencillo. Los distintos buscadores de jurisprudencia utilizan criterios de clasificación de las sentencias por materias que llevan a resultados dispares. Por esa razón, es difícil encontrar cifras consolidadas y completas sobre la actividad judicial en materia de contratación pública.

Con el fin de ofrecer la mejor información disponible, al igual que el año pasado, en esta edición del *Informe CIJA* se vuelven a analizar los datos de la base PC-Axis del Poder Judicial. Conforme a la información publicada, únicamente existen datos desglosados sobre los asuntos en materia de contratación pública resueltos por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. En el resto de los órganos de la jurisdicción no es posible acceder al desglose de la información de este sector de actividad administrativa. La información ofrecida da cuenta, aunque sea parcialmente, de la magnitud que suponen los litigios en materia de contratación administrativa en el grueso de la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo, permite observar el ritmo de resolución de los asuntos de contratación pública, que tendrá conexión directa con la duración de los procesos judiciales, a la que se hace referencia más adelante.

En el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, la siguiente Tabla expone el volumen de asuntos ingresados, resueltos y pendientes, tanto al inicio como al final del año 2020, comparando las cifras globales de actividad con las relativas a los asuntos de contratación pública. A la luz de los datos, se observa cómo la pandemia de COVID-19 derivó en una importante disminución de los asuntos globales ingresados en relación con el año anterior. Esta reducción se aprecia especialmente en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, donde alcanzó el 26 %, pero también en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ donde el decremento supuso un 10,5 %. Cuando el mismo cálculo se proyecta sobre los asuntos de contratación pública, la disminución del número de asuntos

es inferior: del 12 % en los Juzgados y del 3 % en los TSJ. Esto puede tener que ver con la especial litigiosidad que han planteado los contratos públicos con ocasión precisamente de la pandemia, que ha dificultado en muchas ocasiones su ejecución ordinaria. La conclusión es que los asuntos de contratación pública representaron un porcentaje mayor en 2020: un 3,3 % en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo –frente al 2,8 % de 2019– y un 3,2 % en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ –frente al 2,9 % del año anterior–.

En relación con la actividad, la *tasa global de resolución* de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ha ascendido al 103 %. Aunque esa cifra solo alcanza el 97 % en materia de contratación pública, sigue existiendo una mejora de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Estas buenas cifras contrastan, sin embargo, con el cálculo de la *tasa de congestión*. Si se estudian los datos con carácter general, la tasa ha subido del 169 % de 2019 al 181 % de 2020. Y algo similar ha sucedido en el ámbito de la contratación pública, donde la tasa de congestión en 2020 es del 225 %, esto es, 13 puntos porcentuales más que el año anterior. La mayor congestión en los asuntos de contratos públicos parece sugerir que los órganos judiciales tienen más dificultad para resolver este tipo de casos.

Tabla 3. Actividad de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, desglosado en materia de contratación pública (2020) [en número]

Asuntos	Juzgados C.-A.		Salas C.-A. TSJ	
	Global	Contratación	Global	Contratación
Ingresados	102.871	3.410	34.986	1.136
Pendientes al inicio	90.850	4.100	54.023	2.078
Resueltos	106.647	3.327	32.925	1.308
Pendientes al final	90.368	4.165	56.300	1.928

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos PC-Axis del Poder Judicial.

Tomando como referencia estos mismos datos de funcionamiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ se observa cómo la *tasa de resolución* con carácter general fue del 94 %, frente al 88 % de 2019. En materia de contratación ese porcentaje se eleva al 115 %, aunque supone una disminución de 9 puntos porcentuales si se compara con los datos del año anterior. De manera que, aunque la capacidad de resolver asuntos ha mejorado en términos globales, en materia de contratos públicos ha empeorado considerablemente. Esta información debe ponerse en conexión, además, con la *tasa de congestión*, que en términos generales sube al 270 % –en 2019 era del 256 %– y en contratación pública se queda en un 245 % –lo que supone un aumento con respecto al 238 % del año anterior–. Los datos revelan una clara dificultad de estos órganos para resolver los asuntos que se les presentan.

2. Normativa aplicada

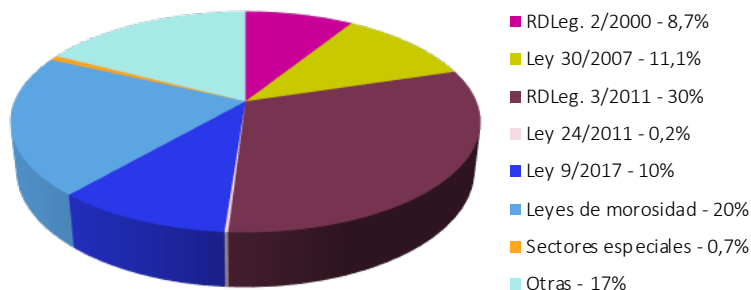
2.1. Datos agregados y datos por tribunal

Tras la exposición preliminar del volumen de actividad en materia de contratación pública a partir de los datos disponibles, se estudia la normativa aplicada en las sentencias analizadas. A partir de esta variable se pretende desentrañar el nivel de ajuste de la capacidad de resolución de conflictos y de consolidación de jurisprudencia con el ritmo de producción de normas en este ámbito de actuación administrativa. Al igual que en la edición anterior del *Informe CIJA* se ha afinado el cálculo para tener en cuenta los supuestos en que se citan varias normas en la misma sentencia, de modo que los datos reflejan mejor la realidad.

En la interpretación de esta información hay que contar con que, en materia contractual, los contratos se rigen por la normativa vigente en el momento de su adjudicación. De modo que es posible que, en contratos de mayor duración, los litigios se resuelvan en la actualidad con base en normas pasadas. Teniendo presente ese factor de corrección de los datos, el análisis de las normas aplicadas en el contencioso-administrativo durante 2020 mostrado en la siguiente Figura pone de manifiesto que el 10 % de los asuntos se resolvió con base en la norma vigente en la actualidad, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que entró en vigor en 2018. Esto supone una importante mejora con respecto al 0,5 % que se había registrado el año anterior, pero sigue mostrando la dificultad que tienen los órganos judiciales para resolver al ritmo de la producción legislativa. Cerca del 50 % de los casos aplican normas de cabecera de la contratación pública que ya están derogadas. El 30 % de los asuntos aplicaron el Texto Refundido de 2011 (Real Decreto-Legislativo 3/2011), y se produce una lenta y lógica reducción en la aplicación del Texto Refundido de 2000 (Real Decreto-Legislativo 2/2000) (8,7 %) y de la Ley 30/2007 (11,1 %).

Por otro lado, al igual que sucedía en 2019, hay que llamar la atención sobre los supuestos en que se aplican normas relativas a la morosidad de las Administraciones públicas, que pasan del 14,2 % de 2019 al 20 % en 2020. Este dato puede ponerse claramente en relación con el elevado número de reclamaciones de cantidad que siguen interponiéndose frente a la Administración, como se verá más adelante.

Figura 73. Normativa contractual aplicada por la JCA (2020) [en porcentaje]



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

Cuando los datos de normativa aplicada se analizan en los tribunales que son objeto de este estudio (TSJ, AN y TS), no se aprecian desviaciones significativas en relación con las cifras agregadas que acaban de exponerse. No obstante, sí hay que subrayar la actualización de la jurisprudencia del Tribunal Supremo derivada, con alta probabilidad, del nuevo sistema de casación contencioso-administrativa. Si en 2019 el Tribunal Supremo resolvía cerca de la mitad de los asuntos con base en la Ley 30/2007 y el 26,5 % apoyándose en el TRLCSP de 2011 que estuvo vigente hasta marzo de 2018, en 2020 el 41 % de los asuntos resueltos por el Alto Tribunal se apoyan en la Ley 9/2017, lo que supone una disminución importante de los casos referidos a normas derogadas (18,2 % RD 2/2000 y 20,5 % RD-Legislativo 3/2011).

3. Actividad administrativa impugnada

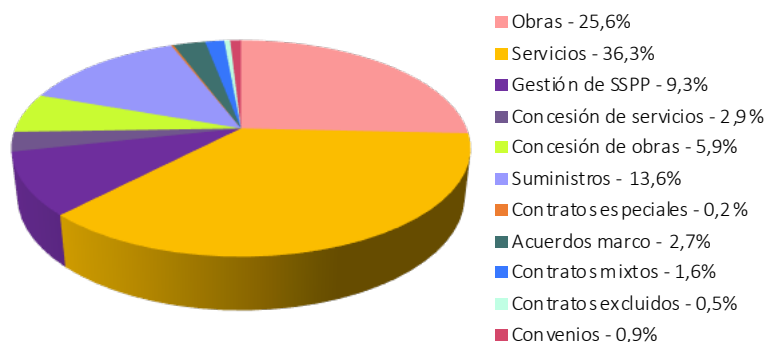
3.1. Tipo de contrato y cuantía

Una de las finalidades de este informe es trazar un mapa de litigiosidad judicial en materia de contratación pública lo más preciso posible. Para ello, es preciso atender al tipo de contrato que subyace en los recursos interpuestos. A la vista de los datos de la serie de *Informes CIJA* elaborada hasta el momento desde 2015, puede afirmarse que existe una litigiosidad estructural vinculada a cada uno de los distintos tipos contractuales que sufre pocas variaciones. No obstante, en 2020 el tipo contractual más litigioso ha sido el de servicios (36,3 %), en lugar del de obras (25,6 %), seguidos de los contratos de suministros (13,6 %). Los contratos de gestión de servicios públicos mantienen una conflictividad judicial muy similar al año anterior, en torno al 9,3 % de los asuntos. Además, llama la atención la subida de los casos vinculados a acuerdos marco, que pasan del 0,3 % de 2019 a un 2,7 % en 2020.

En este año se ha tratado de analizar la vinculación de los casos resueltos con la pandemia de COVID-19, así como la existencia de una tramitación de urgencia o una adjudicación directa. El estudio jurisprudencial realizado pone de manifiesto, sin embargo, que en las sentencias analizadas –hay que tener en cuenta que no se incluyen las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo– no hay vinculación con la

pandemia. Además, solo en 5 casos se abordan supuestos de tramitaciones urgentes y en 3 se analizan adjudicaciones directas.

Figura 74. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]



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

Con respecto a la comparación con los datos de los órganos de recursos contractuales, se mantiene una clara diferencia. Los contratos de obras, que apenas aparecen en la vía administrativa especial, ocupan un papel importante en el ámbito judicial [*supra* Figura 61]. Esto se puede explicar, fundamentalmente, por la fase del contrato que origina el litigio: precontractual o postcontractual. Con la aprobación de la LCSP 2017 hay que tener en cuenta, sin embargo, que la posibilidad de interponer recurso especial se ha ampliado a las modificaciones contractuales (art. 44.2 d) LCSP). Sin embargo, como se ha visto anteriormente [Figura 62], no se aprecia aún una impugnación relevante de estas actuaciones de ejecución del contrato.

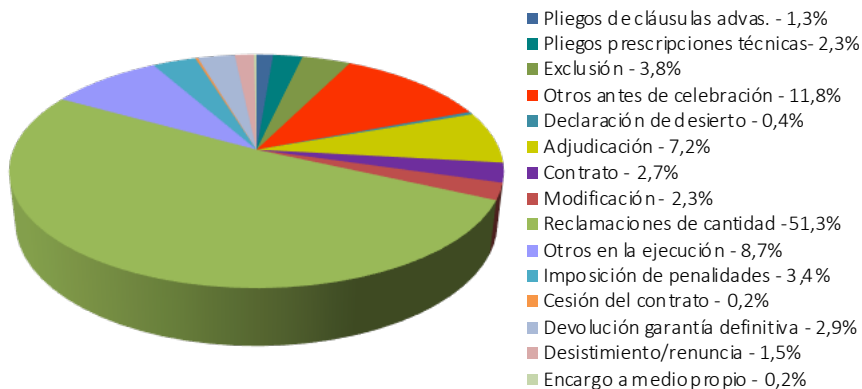
Junto a los datos relativos a los tipos contractuales, es relevante tener en cuenta la información en torno a su cuantía. Sin embargo, la información ofrecida en las sentencias no es de gran utilidad. Solo la AN y el TS ofrecen datos al respecto en algunas sentencias puntuales, sin que sea fácil encontrar la razón de esa especificación de la cuantía. Hay asuntos que suponen varios millones de euros, pero otros en los que el contrato impugnado está incluso por debajo del umbral del contrato menor.

3.2. Tipo de objeto impugnado

La información sobre el tipo de contrato que es objeto de litigio debe completarse con el de la concreta actividad impugnada. En los últimos tres años se registró una tendencia progresiva al aumento de litigios relacionados con la fase precontractual. En 2020 la cifra sufre un leve descenso: el 26,8 % de los casos resueltos se refiere a actuaciones previas a la celebración del contrato, frente al 28 % de 2019. Por lo que respecta a la fase postcontractual, se produce un incremento en las reclamaciones de cantidad (del 48 % pasan al 51,3 %). Siguen representando, así, más de la mitad de todos los casos que se resuelven en materia de contratación por los tribunales de justicia. Como se ha señalado ya en

ediciones anteriores de este informe, esta elevada ocupación del contencioso con este tipo de cuestiones denota un problema estructural que podría resolverse por otras vías menos costosas y más rápidas que la vía judicial.

Figura 75. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2020) [en porcentaje]

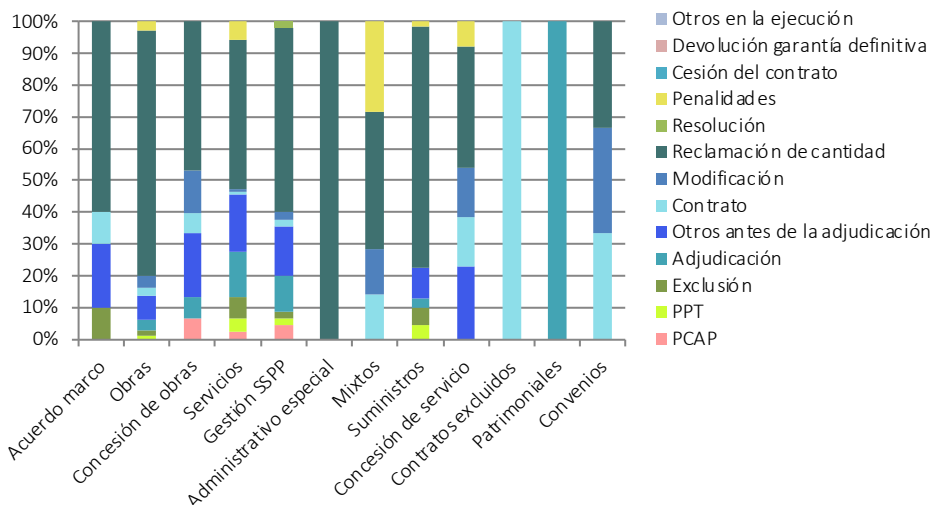


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.3. Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato

El cruce de las variables de objeto y tipo de contrato permite conocer mejor el perfil de los litigios en cada caso. Como se ponía de manifiesto en los últimos *Informes CIJA* los contratos que tienen como objeto la realización de obras, producen litigios relacionados, casi de forma exclusiva, con la fase de ejecución –como puede verse en la siguiente Figura–. De hecho, en estos casos, las reclamaciones de cantidad representan un volumen muy importante de los asuntos resueltos. En los contratos de servicios, gestión de servicios públicos y suministros, existe una mayor litigiosidad en la fase precontractual. Especialmente, en el caso de los contratos de servicios se observa que cerca del 50 % de los conflictos están ligados a actuaciones previas a la celebración del contrato. Puede deducirse, entonces, que existen mayores incentivos para los operadores económicos para litigar en este tipo de contratos, frente a otros; puesto que la complejidad de la normativa aplicable en la fase de preparación y adjudicación no es mayor en este tipo de contratos que en el resto. Ahora bien, también se observa en estos contratos de servicios y suministros un elevado porcentaje de reclamaciones de cantidad ocupan a la jurisdicción en prácticamente la mitad de los casos.

Figura 76. Tipo de objeto impugnado en función del tipo de contrato (2020) [en porcentaje]

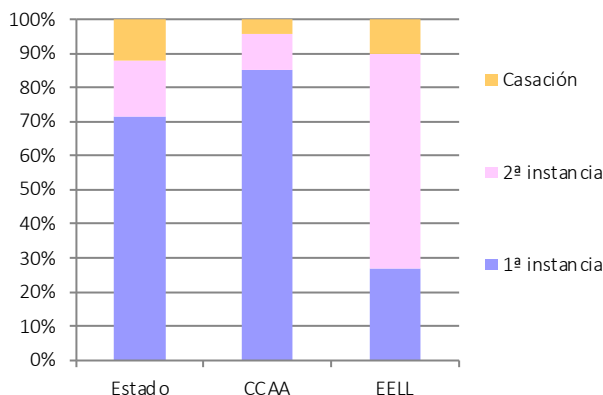


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4. Administración responsable

La siguiente variable relacionada con el mapa de la litigiosidad en materia de contratación pública se refiere al nivel territorial de la entidad cuya actividad de contratación es objeto de conflicto. La información está afinada para incorporar los supuestos en los que la Administración está afectada en vía de recurso, lo que supone que la suma de todos los casos está por encima del 100 %.

Figura 77. Administración responsable en los litigios ante la JCA en función de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

Los datos obtenidos en 2020 ponen de manifiesto una reducción del protagonismo de las entidades locales en la casación y un aumento de los casos que les afectan en la segunda instancia. Con respecto a las Comunidades Autónomas, aumenta su presencia en

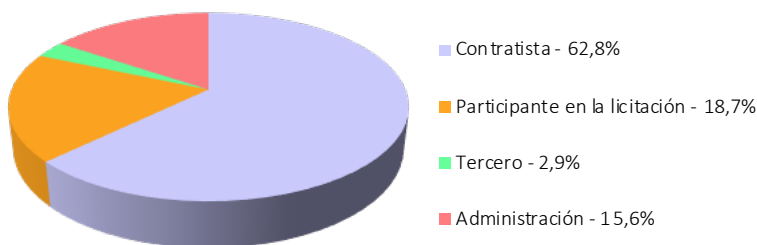
los asuntos de primera instancia, que llegan a superar el 80 % de los casos y se reducen mucho los asuntos en segunda instancia y casación. Algo muy similar sucede en el caso de la Administración General del Estado, ya que los asuntos de primera instancia suponen más del 70 % del total.

5. Tipo de recurrente

5.1. Datos agregados y por instancia

Del mismo modo que sucede con los datos relativos al tipo de litigiosidad de las distintas clases contractuales, existe una estabilidad muy considerable en la información vinculada al tipo de recurrente. La variación en los recursos interpuestos por contratistas sigue siendo muy pequeña en 2020 (62,8 % frente al 65,7 % de 2019), aunque se rompe la tendencia al alza que se apreciaba en los últimos cuatro años. Asimismo, descienden los casos vinculados a participantes en la licitación (18,7 % frente al 20,6 % de 2019). Los recursos interpuestos por terceros se mantienen igual que el año anterior (2,9 %). Y el mayor cambio se produce en la Administración, que incrementa sustancialmente su presencia como recurrente (pasa de un 9,9 % en 2019 a un 15,6 % en 2020).

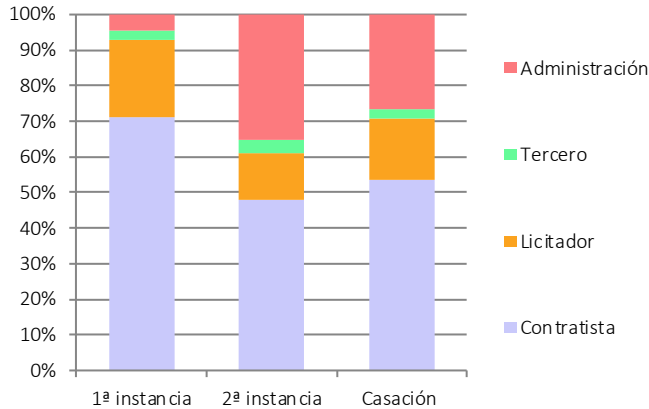
Figura 78. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]



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

Los porcentajes agregados de tipo de recurrente no cambian de forma muy destacada cuando se desglosan por instancia, pero sí permiten entrever el nivel de incentivos de cada uno de ellos a la hora de recorrer las distintas instancias jurisdiccionales. En 2020, los datos con respecto a contratistas, licitadores y terceros se mantienen estables en relación con el año anterior, pero llama la atención poderosamente la aparición de la Administración como recurrente, especialmente en segunda instancia (35,2 %) y en casación (26,8 %). Habrá que esperar a los datos del siguiente año con el fin de determinar si se trata de una circunstancia pasajera o de una nueva tendencia.

Figura 79. Tipo de recurrente por instancia (2020) [en porcentaje]

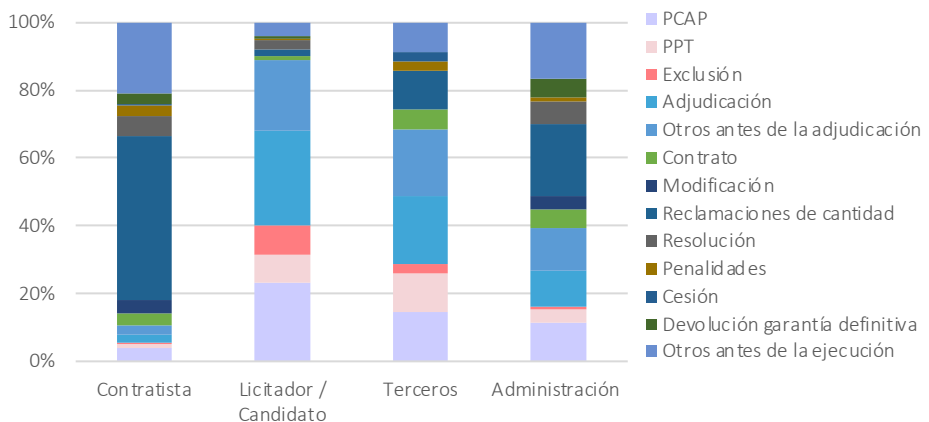


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.2. Tipo de recurrente por objeto impugnado

Los datos expuestos hasta el momento pueden ganar en utilidad explicativa si se conectan con la relación existente entre el tipo de recurrente y los distintos objetos de recurso. Como en años anteriores, los datos revelan que los contratistas presentan reclamaciones de cantidad, fundamentalmente (72,9 % de los recursos que interponen), y los licitadores y candidatos se centran en el acto de adjudicación (en un 52 % de sus impugnaciones). En el resto de los casos, los objetos son más variados, especialmente en el caso de la Administración, donde los recursos se distribuyen en todos los posibles actos impugnables. Para interpretar esa información, hay que tener en cuenta que se muestran datos agregados, que incluyen los recursos interpuestos en segunda instancia, que pueden dirigirse contra múltiples objetos.

Figura 80. Objeto impugnado en función del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]



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

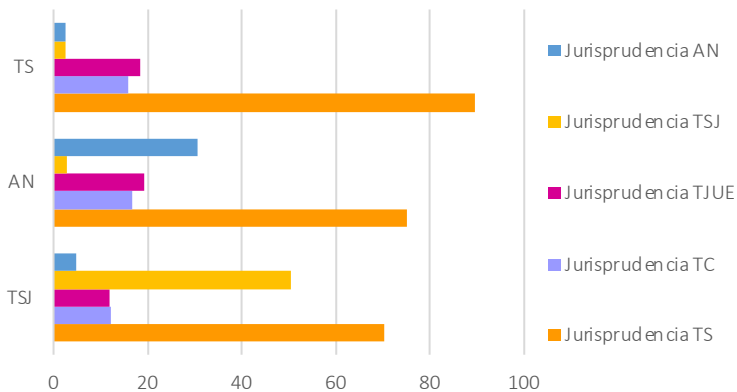
6. Contenido de la sentencia

Una vez finalizado el análisis de las variables ligadas al perfil de la litigiosidad en materia de contratación pública, es preciso referirse al estudio del contenido de las sentencias, en concreto, a la determinación de los efectos de la anulación de los actos impugnados, así como a la utilización que hacen los órganos judiciales de la jurisprudencia existente materia de contratación pública.

En relación con los efectos de la sentencia, hay que señalar que en un 73,2 % de los casos en que el resultado del fallo es una anulación, el órgano judicial no concreta cuáles serán las consecuencias concretas y a partir de qué momento se aplicarán. Solo en un 2 % de los asuntos se indica que los efectos invalidantes tendrán carácter *ex nunc* y en un 24,8 % se precisa que la anulación será *ex tunc*.

Por lo que respecta a la invocación de jurisprudencia, como en años anteriores, se ha tenido en cuenta la posibilidad de que en una misma resolución se cite jurisprudencia de distintos órganos. De esa manera se logra una imagen más fiel de la utilización de la jurisprudencia en la argumentación judicial. Los datos obtenidos, expresados en la siguiente Figura ponen de manifiesto la consolidación de la tendencia a una mayor invocación de jurisprudencia del TJUE en el conjunto de las sentencias analizadas. Hay que destacar la presencia de la jurisprudencia europea en las resoluciones del TS, que cita a este Tribunal en el 18,4 % de sus sentencias. Asimismo, la AN cita al TJUE en un 19,4 % de las sentencias analizadas –en 2019 lo hacía en un 8,6 %– y los TSJ pasan a citar también sentencias europeas en el 11,9 % de sus resoluciones –en 2019 solo era en el 6,4 %–. Asimismo, han aumentado los supuestos en los que se invoca la jurisprudencia del TC por la AN, en los TSJ y el TS se reduce levemente.

Figura 81. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2020) [en porcentaje]



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

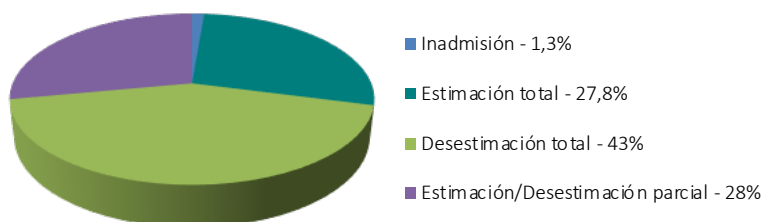
Complementariamente, hay que continuar destacando la importancia del autoprecedente en todos los tribunales analizados, que invocan de forma habitual sus

propias sentencias. Esta tendencia se observa de forma muy clara en la jurisprudencia del TS, que se cita a sí mismo en el 89,5 % de sus sentencias en 2020. En esa línea, hay que subrayar el enorme valor argumentativo de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los demás órganos jurisdiccionales, que invocan sus sentencias en el 75 % de los supuestos en el caso de la AN y en el 70,3 % en el de los TSJ. Lo que refuerza todavía más la importancia de una casación con capacidad de creación de jurisprudencia que sea capaz de dirigir la actuación de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa

7. Sentido del fallo

El análisis del sentido del fallo puede ayudar a determinar el nivel de acierto en la interpretación y aplicación de las normas por la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. El sentido del fallo en materia de contratación pública en la jurisprudencia analizada se muestra de forma agregada en la siguiente figura. La información que arroja es la existencia de un 43 % de desestimaciones, frente al 27,8 % de las estimaciones totales y el 28 % de las estimaciones parciales. Las inadmisiones solo representan un 1,3 % de los casos.

Figura 82. Sentido del fallo. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



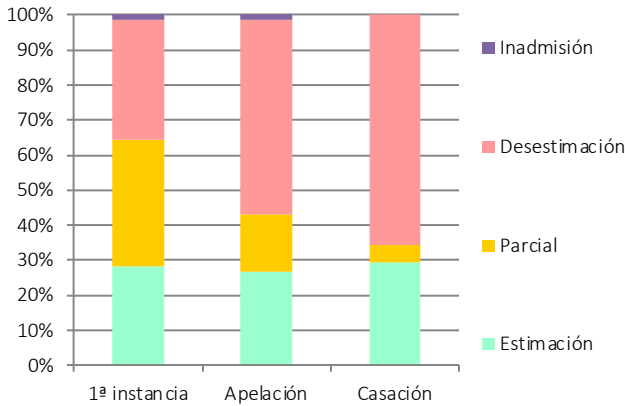
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Estos datos agregados deben desglosarse por instancia, con el fin de diferenciar el grado de estimación de los recursos en primera instancia, que revisan la actuación administrativa, de aquellos otros que, en segunda instancia, revisan la actuación judicial; y de presentar los datos referidos a la casación que tiene como finalidad principal la formación de jurisprudencia.

En primera instancia se observan cifras estables en relación con el año anterior: el porcentaje de estimación total sigue cerca del 30 %, pero la suma de estimación total y parcial sigue situándose por encima del 60 % de los asuntos. En segunda instancia, sin embargo, descienden considerablemente las desestimaciones, que suponen un 55,5 % de los casos, frente al 73,5 % registrado en el *Informe CIJA 2020*. En casación solo llama la atención un pequeño descenso de cinco puntos porcentuales en las estimaciones, que se sitúan en torno al 35 % –sumando las estimaciones totales y parciales–. Parece que el TS va estabilizando sus porcentajes de estimaciones en el nuevo recurso de casación, aunque las

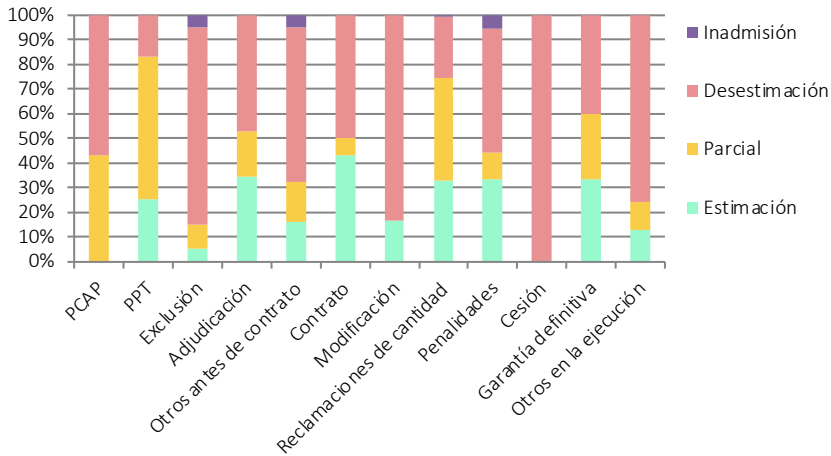
cifras han variado en los últimos años, así que habrá que esperar a constatar esta posible tendencia.

Figura 83. Sentido del fallo en función de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

Figura 84. Sentido del fallo en función del objeto impugnado (2019) [en porcentaje]



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

Cuando se desglosan los datos de sentido del fallo en función del objeto impugnado, se aprecian algunos datos relevantes. Las cifras de estimación aumentan considerablemente en relación con 2019 cuando se impugnan actuaciones previas a la ejecución del contrato. La estimación total y parcial cuando se impugna el acto de adjudicación supera el 50 % de los casos, y la impugnación de los PPT lleva a un fallo estimatorio, total o parcial, en más del 80 % de los asuntos resueltos. Por otro lado, hay que destacar el incremento de la estimación, total y parcial, en las reclamaciones de cantidad. Se estiman totalmente en el

32,6 % de los casos –frente al 26,6 % de 2019– y parcialmente en el 41,9 % –en contraste con el 34 % del año anterior–. La comparación de estos datos con los relativos a los órganos de recursos contractuales debe realizarse con enorme cautela, debido a la diferente configuración de las vías de impugnación. No obstante, el volumen de estimación en la JCA puede servir de indicador para concluir que el funcionamiento de los órganos de recursos contractuales parece adecuado y con un alto grado de independencia, si se atiende a su tasa de éxito

8. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales es un factor determinante del funcionamiento de la justicia. De acuerdo con los datos del informe publicado por el Consejo General del Poder Judicial “La justicia dato a dato. Año 2020”, la duración media de los procesos ante la jurisdicción contencioso-administrativa –incluyendo a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo– fue de 11,7 meses, exactamente igual que en 2019. Cuando se toman como referencia los órganos judiciales analizados el estudio jurisprudencial que sirve de base a este informe, la media se eleva a los 14,5 meses. Esta desviación puede ser el resultado de, entre otros factores, la mayor tasa de congestión que aqueja a estos órganos frente a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, como se ha podido comprobar con anterioridad al exponer los datos de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ.

El propio Consejo ofrece información desglosada sobre la duración de los procesos en determinadas materias, entre las que se encuentra la contratación pública en relación con dos tipos de órganos: Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. Como se muestra en la siguiente Tabla, la duración de los procesos de contratos públicos en los Juzgados es de 13,5 meses, frente a la media general de 9,5 meses. Esto supone que se tarda cuatro meses más en resolver un asunto en materia de contratación –lo que supone una reducción de un mes con respecto a 2019–. Lo mismo sucede con los TSJ: tardan 19,9 meses de media en resolver un litigio de contratos públicos frente a la media general de 17,5 meses. Se aprecia, así, una mayor duración en materia de contratación pública, pero una reducción de la distancia en relación con los datos del año anterior.

Pues bien, los datos del estudio jurisprudencial del CIJA de 2020 registran la duración de los asuntos en materia de contratación por instancia: 1ª instancia: 840 días (28 meses); 2ª instancia: 508 días (17 meses); Casación: 903 días (30 meses). La media sería, así de 838 días (28 meses). A partir de esta información, es posible calcular la duración de los procesos en cada órgano judicial analizado teniendo en cuenta la distribución de asuntos por instancia en cada uno de ellos –como se ha visto anteriormente en la Figura 72–. Esa información se vuelca en la siguiente Tabla. En relación con la duración de los procesos de los TSJ se produce una desviación de más de 3 meses de media. Esto significa que los datos de la muestra

jurisprudencial que sirve de base a este informe pueden variar con respecto a los del CGPJ por el modo de calcular la duración de los procesos. En cualquier caso, la información puede servir para orientar sobre la media de duración de un proceso en materia de contratación pública, que llegaría a los 22,6 meses, lo que supone una duración de más de 11,1 meses con respecto a la medida habitual en la jurisdicción contencioso-administrativa. Ciertamente, la dificultad técnica de la materia y el volumen de los expedientes administrativos pueden ser factores que aumenten los tiempos de resolución. Pero no hay que olvidar, al mismo tiempo, que, en materia de contratación pública, especialmente en asuntos de carácter precontractual, el tiempo es un factor clave para asegurar la adjudicación de los contratos conforme a Derecho y salvaguardar el interés público ligado a su ejecución.

Tabla 4. Duración media de los procesos por órgano judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa. Comparación entre la media general y la media en asuntos de contratación pública (2020) [en meses]

Órgano judicial	Duración media en toda la actividad (Datos CGPJ)	Duración media en contratación pública (Datos CGPJ)	Duración media en contratación pública (Datos CJA)
Jdos. C.-A.	9,5	13,5	(13,5)
TSJ	17,5	19,9	23,6
Jdos. Centrales C.-A.	5,2	---	---
AN	16,5	---	23,6
TS	9,7	---	29,8
MEDIA:	11,7	---	22,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de funcionamiento de la justicia del CGPJ y del estudio jurisprudencial realizado por el CJA-UAM.

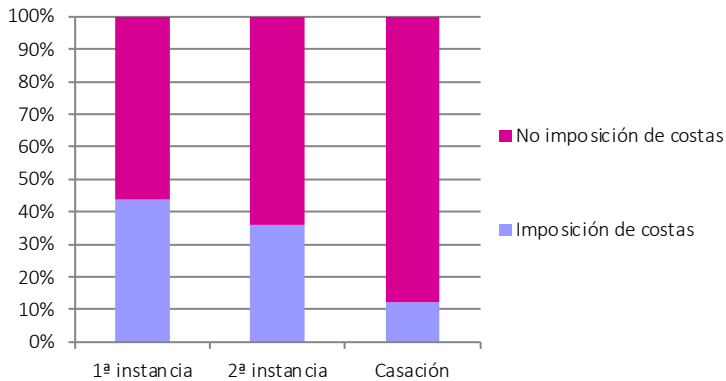
Ahondando en esta variable temporal, es posible cruzar la información sobre la duración con el tipo de contrato analizado. Los datos muestran que no existen grandes diferencias en el tiempo requerido para resolver los litigios en los contratos típicos (obras, servicios y suministros). Además, la evolución con respecto al año anterior pone de manifiesto variaciones que no parecen responder al tipo de contrato, sino a factores coyunturales. Los litigios vinculados a contratos de obras y concesión de obras reducen su duración considerablemente y sube la relativa a los contratos de gestión de servicios públicos. No parece, por tanto, que sea posible –al menos, de momento– extraer conclusiones a partir de este cruce de variables.

9. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de costas procesales. Con carácter agregado, conforme al estudio jurisprudencial realizado para este informe, en 2020 se impusieron costas en un 38,5 % de los asuntos en materia de contratación en todas las instancias, lo que supone un claro descenso con respecto al porcentaje registrado el año anterior (57,4 %). En el resto de los supuestos, el 61,5 %, no se impusieron costas a ninguna de las partes, lo que contrasta con las cifras de 2019 (42,6 %). Esta reducción se produce en todas las instancias de forma considerable, como se muestra

en la siguiente Figura. Es posible que la pandemia haya sido un factor importante a tener en cuenta por los magistrados a la hora de imponer costas en los asuntos que resolvieron a lo largo de 2020.

Figura 85. Condena en costas. Desglose por instancia (2020) [en porcentaje]



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

Ahora bien, aunque se han reducido considerablemente los casos en que se imponen costas también han disminuido los supuestos de limitaciones de las costas. En 2020 se ahonda en la tendencia registrada en 2019. En primera instancia solo se limitan en el 23,5 % de los asuntos, en segunda instancia en el 16,4 % y en casación únicamente en el 9,8 % de los casos. Además, las razones para justificar la limitación de las costas son variadas: la complejidad del litigio (13,5 %), la cuantía (3,6 %), los criterios de la Sala (8,1 %) y otros criterios (74,8 %).

Por lo que se refiere a las cuantías concretas de imposición de costas, las horquillas siguen diferenciándose en función del tribunal y parecen mantenerse estables con respecto a 2019, frenando la tendencia ascendente registrada en años anteriores:

- En los TSJ y la AN la cuantía oscila entre los 500 y los 3.000 euros más IVA.
- En el TS las costas se sitúan entre los 1.500 y los 6.000 euros.

IV. Conclusiones

La pandemia de COVID-19 revierte la tendencia al aumento de asuntos ante los órganos de recursos contractuales

- ◆ 2020 ha supuesto un punto de inflexión en la tendencia al alza en el número anual de asuntos que se había registrado desde la creación de los órganos de recursos contractuales y, especialmente, desde la entrada en vigor de la LCSP en 2018. Solo en dos supuestos se registra un incremento en el número de nuevos recursos:

Navarra e Islas Canarias, donde suben un 22,3 % y un 18,4 %, respectivamente. En el resto de los casos, se aprecia un claro descenso en la cifra de recursos interpuestos.

- ◆ Este descenso puede considerarse, sin embargo, meramente anecdótico. En los meses de 2020 posteriores al primer estado de alarma, se registró una tendencia al alza en la entrada de nuevos recursos. Además, es previsible que la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia redunde en un incremento de los asuntos ante los órganos de recursos contractuales. El mantenimiento de su buen funcionamiento exige la dotación de los medios adecuados.

Se eleva la tasa de éxito media de los órganos de recursos contractuales

- ◆ En 2020, la tasa de éxito más elevada se registra en Extremadura, con un 50 %, seguida por las cifras de Navarra (48,6 %), Andalucía (42,3 %) y Castilla y León (42 %). En el resto de los órganos, se sitúa en torno al 37 %, salvo el caso de Canarias, donde baja al 31,3 %. Estos datos dan buena cuenta de la independencia de los órganos de recursos contractuales y pueden ser un síntoma de los problemas que existen en la práctica para aplicar correctamente las normas de contratación pública en algunos casos.

Aumento del tiempo de resolución de los recursos especiales

- ◆ En 2020 solo hay información relativa a la duración de los procedimientos en seis órganos de recursos contractuales. De ellos, tres son capaces de resolver en una media inferior a un mes, pero los otros superan o están cerca de superar el límite legal de dos meses para resolver y notificar. La ausencia de datos y el aumento de los plazos de resolución en algunos órganos es una clara señal de alarma de la necesaria dotación de medios para continuar garantizando la agilidad y eficacia del recurso especial en materia de contratación.

Desciende el volumen de asuntos en la JCA, también en contratación pública, pero la tasa de congestión aumenta

- ◆ La pandemia de COVID-19 derivó en una importante disminución de los asuntos globales ingresados en 2020. Esta reducción se aprecia especialmente en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, donde alcanzó el 26 %, pero también en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ donde el decremento supuso un 10,5 %. Cuando el mismo cálculo se proyecta sobre los asuntos de contratación pública, la disminución del número de asuntos es inferior: del 12 % en los Juzgados y del 3 % en los TSJ.
- ◆ La consecuencia de la reducción del número de asuntos es el ascenso de la *tasa global de resolución* de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo al 103 %. Esa cifra solo alcanza el 97 % en materia de contratación pública, lo que supone mejora

de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Estas buenas cifras contrastan, sin embargo, con el cálculo de la *tasa de congestión*. Si se estudian los datos con carácter general, la tasa ha subido del 169 % de 2019 al 181 % de 2020. Y algo similar ha sucedido en el ámbito de la contratación pública, donde la tasa de congestión en 2020 es del 225 %, esto es, 13 puntos porcentuales más que el año anterior.

- ◆ Lo mismo sucede en el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. La *tasa de resolución* con carácter general fue del 94 %, frente al 88 % de 2019. En materia de contratación ese porcentaje se eleva al 115 %, aunque supone una disminución de 9 puntos porcentuales si se compara con los datos del año anterior. Por su parte, la *tasa de congestión* sube en términos generales al 270 % –en 2019 era del 256 %– y en contratación pública se queda en un 245 % –lo que supone un aumento con respecto al 238 % del año anterior–.

Actualización del volumen de asuntos resueltos por el TS con base en la Ley vigente

- ◆ Aunque la JCA en su conjunto solo resuelve un 10 % de los asuntos con base en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, el TS resuelve en 2020 el 41 % de los asuntos apoyándose en esa Ley. Puede apreciarse cómo el sistema de la nueva casación permite al Tribunal adaptarse mejor a los ritmos de producción normativa y situarse en una mejor posición para dictar jurisprudencia con capacidad directiva en el seno de los aplicadores del Derecho.

Más de la mitad de los asuntos planteados ante la JCA son reclamaciones de cantidad

- ◆ Como en años anteriores, el análisis del origen de la litigiosidad en la JCA pone de manifiesto que, de forma estructural, en torno al 50 % de los asuntos planteados son reclamaciones de cantidad. El nivel de estimación en estos casos es muy elevado: se estiman totalmente en el 32,6 % de los casos y parcialmente en el 41,9 %. Estos datos obligan a reflexionar sobre la posibilidad de emplear mecanismos previos de solución de conflictos que pudieran aliviar la carga judicial en estos casos.

En tiempos de pandemia se reduce la imposición de costas

- ◆ En 2020 se impusieron costas en un 38,5 % de los asuntos en materia de contratación en todas las instancias, lo que supone un claro descenso con respecto al porcentaje registrado el año anterior (57,4 %). En el resto de los supuestos, el 61,5 %, no se impusieron costas a ninguna de las partes, lo que contrasta con las cifras de 2019 (42,6 %). Esta reducción se produce en todas las instancias de forma considerable, aunque va acompañada de una menor tendencia a limitar la cuantía de las costas.

**[V. Análisis de la litigiosidad
administrativa y contencioso-
administrativa en materia de
responsabilidad patrimonial]**

Fernando Pastor Merchante

I. Planteamiento

El propósito de esta sección del informe es analizar la litigiosidad que generan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las Administraciones. El régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas descansa sobre el art. 106.2 de la Constitución española (CE), que reconoce el derecho de los particulares “a ser indemnizados [en los términos establecidos por la ley] por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Por su parte, el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado la competencia para desarrollar ese precepto, lo cual implica que todos los niveles territoriales de la Administración se rigen en esta materia por las reglas que fija el legislador estatal.

Este es el título competencial sobre la base del cual se han adoptado las normas por las que se rigen este tipo de reclamaciones: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), que regula en sus arts. 32 a 37 las condiciones materiales en las cuales surge la obligación de la Administración de indemnizar a los particulares, así como los criterios para calcular el importe de dicha indemnización; y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que somete las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las normas del procedimiento administrativo común, aunque con algunas especialidades como las contenidas en sus artículos 65 (iniciación de oficio), 67 (iniciación a solicitud del interesado), 81 (solicitud de informes), 86.5 (terminación convencional), 91 (resolución) y 96.4 (tramitación simplificada).

Este estudio pretende ofrecer una visión actualizada de las características sustantivas y procesales de las reclamaciones a las que hacen frente las Administraciones públicas. El estudio se divide en dos partes. Dado que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial deben plantearse en primer término ante la propia Administración, y solo en caso de desestimación ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa (JCA), la primera parte del estudio se centra en la vía administrativa, apoyándose para ello en fuentes de información secundarias como son las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. La segunda parte del estudio se centra en la vía contencioso-administrativa, utilizando para ello el estudio jurisprudencial propio elaborado según la metodología expuesta al final de este volumen.

II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa

1. Consideraciones metodológicas

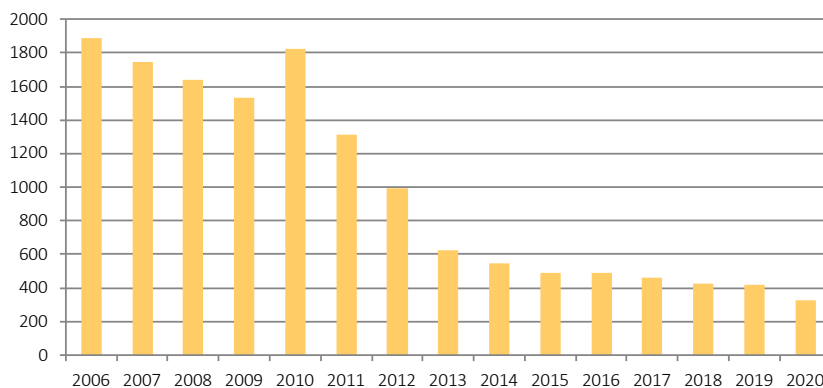
La primera parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa. Este apartado se apoya sobre las memorias que publican anualmente el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Cumple remitirse aquí a las advertencias realizadas en las anteriores ediciones de este informe sobre las limitaciones metodológicas que presenta esta parte del estudio. En primer lugar, el dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas únicamente es preceptivo en los procedimientos de responsabilidad patrimonial que superan una determinada cuantía, por lo que la información contenida en sus memorias es necesariamente parcial (50.000 € en el caso del Consejo de Estado, tal y como dispone el art. 81.2 LPACAP). Además, sus memorias no contienen información acerca del procedimiento administrativo en su conjunto, sino solo acerca de la fase de dictamen, lo cual limita los datos que es posible recabar por esta vía. Finalmente, no todos los órganos consultivos publican sus memorias y algunos lo hacen con varios años de retraso, lo cual impide la incorporación de sus datos a este estudio.

2. Volumen de actividad

Las memorias de actividad del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas ofrecen datos acerca del volumen de asuntos sobre responsabilidad que uno y otros informan cada año. Por las razones que se acaban de explicar, estos datos no reflejan todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las distintas Administraciones, por lo que no es posible saber a ciencia cierta si son representativos como muestra de la población constituida por todas esas reclamaciones.

La siguiente Figura muestra el número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial por el Consejo de Estado entre 2006 y 2020. En el año 2020, el Consejo de Estado emitió 328 dictámenes sobre responsabilidad de la Administración, a los que podrían sumarse 8 dictámenes adicionales sobre responsabilidad del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la Unión. Estas cifras son parecidas a las que se vienen observando desde la reforma del art. 142.3 de la LRJ-PAC operada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya disposición final cuadragésima elevó de 6.000 € a 50.000 € el importe de las reclamaciones para las cuales es preceptivo dictamen del Consejo de Estado—.

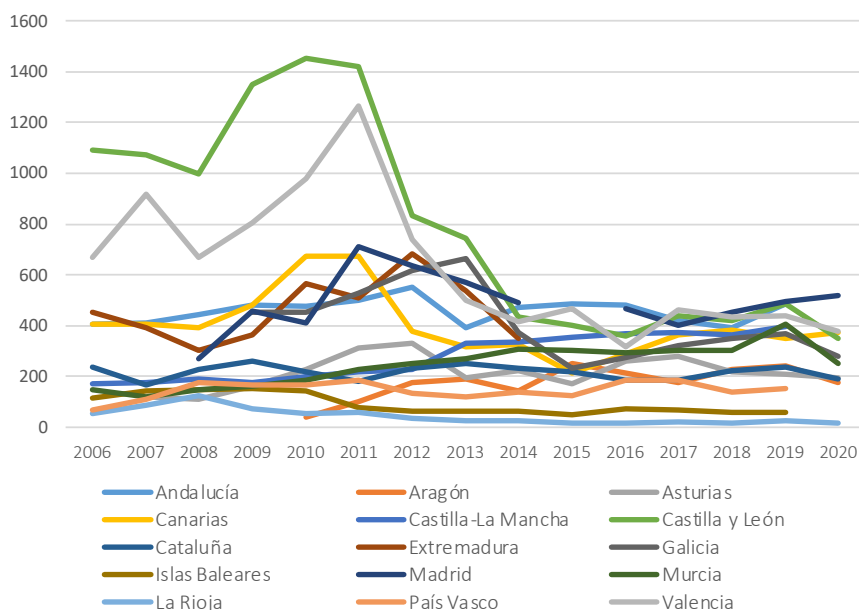
Figura 86. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2020) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Consejo de Estado.

La siguiente Figura muestra la evolución del número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Se incluyen para cada órgano todos los datos disponibles a partir del año 2006. No se observa ningún cambio significativo con respecto a las tendencias observadas en años anteriores.

Figura 87. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2020) [en número]

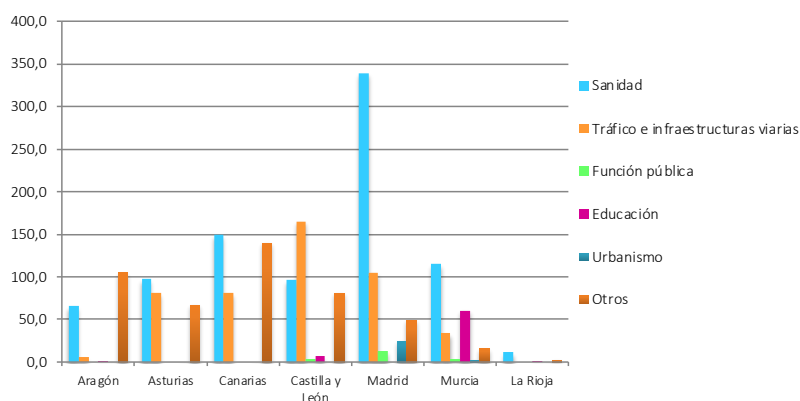


Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos.

3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

Las memorias de actividad de algunos órganos consultivos autonómicos ofrecen datos acerca del sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones informadas por cada órgano. Para el año 2020, las únicas memorias disponibles que proporcionan esta información son las de los Consejos u órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Madrid, Murcia y La Rioja. La siguiente figura refleja estos datos, que confirman las tendencias apuntadas en las dos ediciones anteriores de este informe, la principal de las cuales es, el peso que tienen las reclamaciones sanitarias en todas las Comunidades Autónomas. Destaca también el volumen de reclamaciones relacionadas con el tráfico y las infraestructuras públicas (una categoría que en este caso incluye no solo las reclamaciones por accidentes de tráfico sino también, cuando el dato está disponible, las reclamaciones relacionadas con el viario y el mobiliario urbanos). La importancia de la categoría “Otros” se debe a que las memorias de los distintos órganos consultivos utilizan criterios clasificatorios diversos, lo cual obliga a incluir en ese apartado un amplio espectro de reclamaciones.

Figura 88. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja (2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja

III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

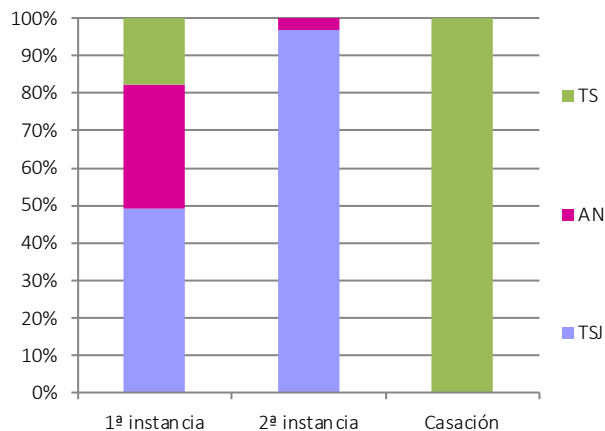
1. Consideraciones metodológicas

La segunda parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la JCA. El análisis que se ofrece a continuación se basa en

los datos recabados a partir del muestreo de sentencias que se ha realizado siguiendo las pautas explicadas en la ficha metodológica incluida al final de este informe. Todas ellas son sentencias emanadas del orden contencioso-administrativo, dado el principio de unidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad patrimonial en virtud del art. 2.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). Los datos analizados a continuación se desglosan a menudo por instancias (primera instancia, segunda instancia y casación). La siguiente figura muestra la frecuencia con la que resuelven en cada una de estas instancias los distintos órganos jurisdiccionales cuyas sentencias han sido recogidas en la muestra.

Es importante señalar que no se ha podido incluir en la muestra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a pesar de que estos órganos conocen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial planteadas frente a las entidades locales y de las reclamaciones inferiores a 30.050 € planteadas frente a las Administraciones autonómicas (art. 8 LJCA). Es necesario tener en cuenta esta observación (y los posibles sesgos que entraña) al analizar todos los datos que se ofrecen a continuación. Sin embargo, conviene también advertir que este tipo de reclamaciones no están completamente excluidas de la muestra, puesto que los TSJ son competentes para conocer en segunda instancia de las apelaciones promovidas contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.2 LJCA). De ahí que la muestra también incluya reclamaciones frente a las Administraciones locales, tal y como refleja más adelante la Figura 93, incluida en el apartado 3.2.

Figura 89. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2020) [en porcentaje]



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

2. Actividad administrativa en origen del daño alegado

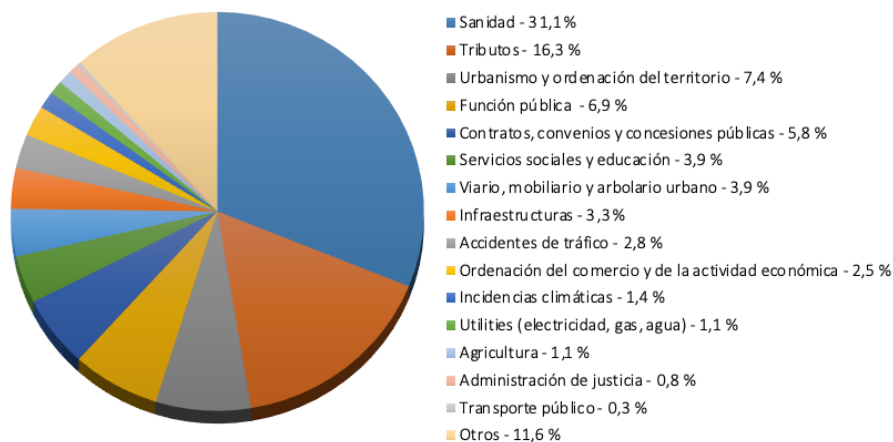
Este apartado analiza el contexto en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso administrativo,

identificando los principales sectores de actividad y los distintos tipos de actividad o inactividad administrativas en origen de este tipo de reclamaciones. Es necesario hacer una aclaración previa a este respecto: ninguna de las sentencias recogidas en la muestra resuelve reclamaciones relacionadas con la COVID-19 y con las medidas adoptadas para luchar contra las consecuencias sanitarias y socio-económicas de la crisis. Aunque hemos codificado este dato como variable, no se ha obtenido ningún resultado. Sin duda, la crisis de la COVID-19 tendrá un impacto importante sobre este tipo de reclamaciones, pero dado los tiempos de la JCA este impacto no se ha reflejado en las sentencias del año 2020.

2.1. Sector material de actividad

La siguiente figura muestra la distribución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en función del sector en el que se produce la reclamación. Los datos confirman un año más que la mayor parte de litigios sobre responsabilidad patrimonial a los que se enfrentan las Administraciones públicas se producen en el ámbito sanitario. Este tipo de reclamaciones representan aproximadamente un tercio de los litigios incluidos en la muestra (31,1 %). Se refuerza también una tendencia apuntada el año pasado: el aumento del número de litigios sobre responsabilidad patrimonial que se producen en el ámbito tributario (16,3 %). Una de las novedades de este año es la codificación de manera independiente de los litigios relacionados con el urbanismo (7,4 %) y las incidencias climáticas (1,4 %). En general, el resto de valores se mantienen en porcentajes similares a los de años anteriores.

Figura 90. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2020) [en porcentaje]



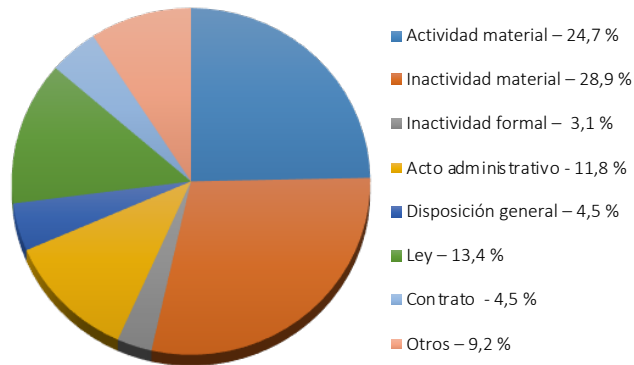
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

2.2. Tipo de actividad

La siguiente Figura muestra la distribución de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial en función del tipo de actividad o inactividad administrativa a la que el reclamante atribuye la causación del daño.

Al igual que en años anteriores, se observa un predominio claro de las reclamaciones relacionadas con la vertiente *material* de la actividad (24,7 %) e inactividad de la Administración (28,9 %). Esto es coherente con la importancia que tienen las reclamaciones sanitarias en la muestra. De hecho, la mayor parte de las reclamaciones relacionadas con la actividad material de la Administración se producen en el ámbito sanitario (76,7 %). A su vez este tipo de reclamaciones representan una proporción muy importante de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se producen en este ámbito (64,6 %). Las reclamaciones relacionadas con la inactividad material de la Administración también guardan una estrecha relación con el ámbito de la sanidad: las reclamaciones relacionadas con la inactividad material de la Administración que se producen en el ámbito sanitario representan 41,3 % y a su vez este tipo de reclamaciones representan un 39,8 % de todas las que se producen en este ámbito.

Figura 91. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



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

En lo que a la vertiente *formal* se refiere, este año se observa un aumento muy significativo de las reclamaciones relacionadas con la aplicación de leyes (13,4 %) y con la celebración de convenios y contratos administrativos (4,5 %), que representan una proporción bastante mayor que el año pasado (3 % y 0,9 %, respectivamente). Se observa asimismo una disminución en el porcentaje de litigios en los que el daño está relacionado con la adopción de un acto administrativo (11,8 %). Se mantienen más o menos estables las reclamaciones vinculadas a disposiciones generales (4,5 %) y los supuestos de inactividad formal (3,1 %).

En lo que a las reclamaciones relacionadas con la aplicación de leyes se refiere, es necesario señalar que la inmensa mayoría de estas reclamaciones se producen en el ámbito tributario (86,3 %). A su vez, este tipo de reclamaciones representan una proporción muy importante de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se producen en dicho ámbito (74,6 %). Esto sugiere que en la práctica la principal función del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador es servir de vía para la recuperación de

tributos cuya liquidación deviene ilegal de manera sobrevenida, como consecuencia de la declaración de que la ley que les daba cobertura era inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión

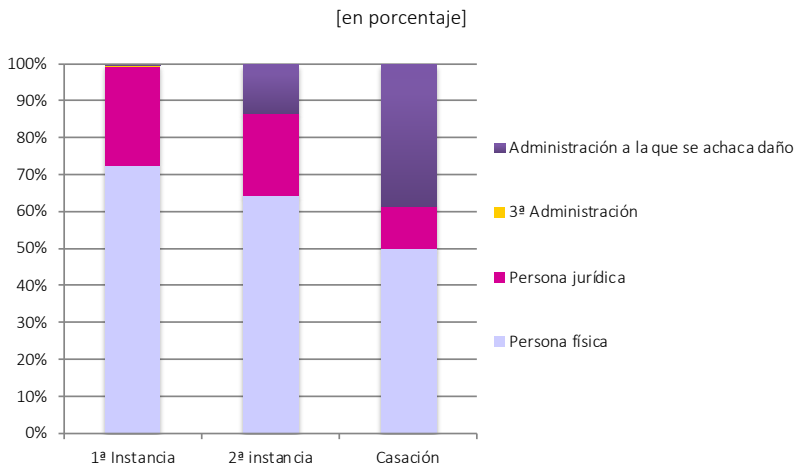
3. Partes implicadas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

Este apartado se centra en los elementos subjetivos de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, analizando el tipo de recurrente en origen de las reclamaciones, la Administración frente a la que se plantean, y la posible inclusión de particulares como parte codemandada.

3.1. Tipo de recurrente

La siguiente Figura muestra el tipo de recurrente que actúa como demandante en cada una de las instancias. Al igual que en años anteriores, se observa un predominio claro de los litigios instados por personas físicas. Este predominio no se da únicamente en primera (72,5 %) y segunda instancia (64,2 %), sino también en casación (50 %). Este último dato contrasta con el observado en el informe del año pasado, cuya muestra no incluía ninguna sentencia de casación dictada en recursos formulados por personas físicas. Tal y como apuntamos en ese informe, aquel dato era probablemente coyuntural. El dato de este año parece confirmar que la implantación del sistema objetivo de casación ha abierto las puertas de la casación a asuntos instados por personas físicas que en el pasado quedaban fuera por su menor cuantía.

Figura 92. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2020)



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

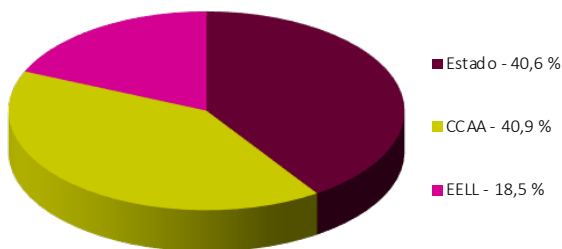
Por otro lado, se confirma un año más que las Administraciones públicas apenas utilizan el instituto de la responsabilidad patrimonial para reclamarse daños entre sí. Así lo confirma la escasez de litigios de este tipo en primera instancia (0,4 %). La proporción de

litigios instados por Administraciones públicas es mayor en segunda instancia (13,7 %) y casación (40 %). Sin embargo, ambas cifras reflejan recursos planteados por la Administración frente a la que se planteó la reclamación en origen del litigio. Por consiguiente, todo apunta a que se trata de recursos formulados contra sentencias parcial o totalmente estimatorias de dichas reclamaciones.

3.2. Administración recurrida

La siguiente Figura muestra el nivel territorial de la Administración frente a la que se plantean las reclamaciones recogidas en la muestra. Es importante recordar que la muestra no incluye sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Por las razones explicadas en el apartado 1, esto genera probablemente una infrarrepresentación de las reclamaciones formuladas contra las Administraciones autonómicas y, sobre todo, locales. Por consiguiente, los siguientes datos deben ser considerados con cautela. Hecha esta advertencia, se observa un predominio claro de las reclamaciones formuladas frente a las Administraciones estatal (40,6 %) y autonómica (40,9 %) y una menor incidencia de las reclamaciones formuladas frente a las entidades locales (18,5 %).

Figura 93. Nivel territorial frente al que se plantea la reclamación (2020) [en porcentaje]



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

3.3. Particulares codemandados

Los datos obtenidos indican que son mayoría los casos en los que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo se dirigen únicamente frente a la Administración (64 %), pero que no son desdeñables los supuestos en los que figura también algún particular como codemandado (36 %), tal y como permite el art. 21 LJCA.

4. Presupuestos materiales de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración

La finalidad de este apartado es observar los elementos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración que suscitan mayores controversias en el orden contencioso-administrativo. El análisis se centra en los tres presupuestos materiales que deben concurrir para que prosperen este tipo de reclamaciones: lesión resarcible, título

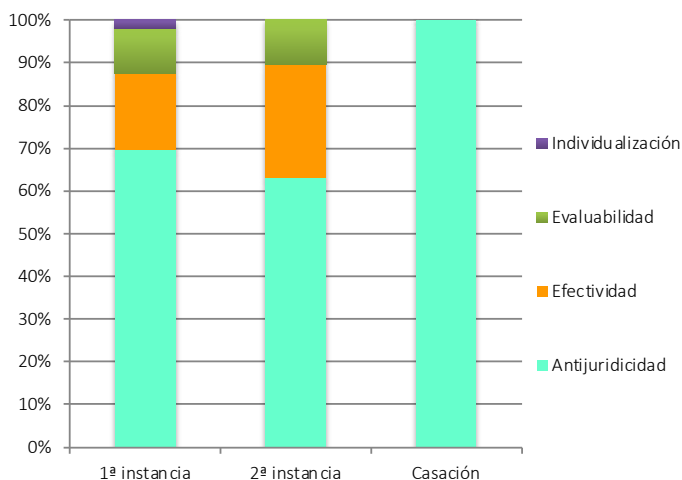
de imputación objetiva y relación de causalidad entre la actividad o inactividad administrativas y la pretendida lesión.

4.1. Lesión resarcible

El primer presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de una lesión resarcible, es decir, la prueba de un daño en el que concurren cuatro requisitos: antijuridicidad, efectividad, carácter evaluable, e individualización. Como ya observamos el año pasado, son relativamente poco frecuentes los litigios en los que se discute la prueba del daño, es decir, la realidad o existencia misma de la supuesta lesión como consecuencia de la cual se reclama una indemnización a la Administración: 16,7 % en primera instancia, 3,7 % en segunda instancia y 8,3 % en casación.

En los litigios sobre responsabilidad patrimonial se discute con más frecuencia la calificación jurídica del daño como “lesión resarcible” que su existencia fáctica, puesto que esta cuestión se aborda en un 45,6 % de las sentencias de primera instancia, 51,9 % de las sentencias de segunda instancia y 25 % de las sentencias de casación.

Figura 94. Elemento de la definición legal de lesión resarcible que se discute en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



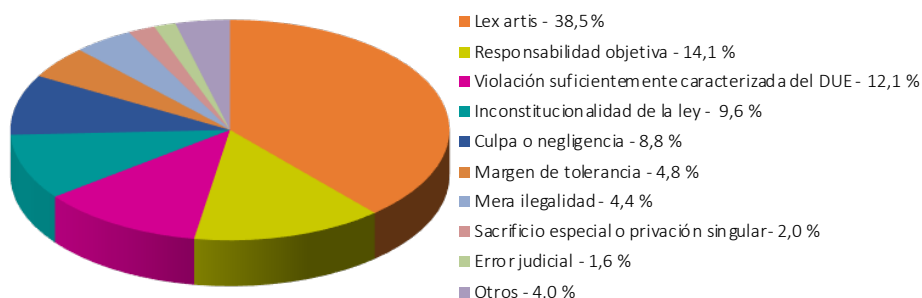
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

Para aquellas sentencias en las que se discute el carácter resarcible de la lesión, la figura anterior muestra la frecuencia relativa con la que analiza cada uno de los cuatro requisitos que deben concurrir para que un daño tenga ese carácter. La antijuridicidad del daño es el elemento que más protagonismo tiene en todas las instancias (95,1 %, 85,7 % y 100 % en primera, segunda instancia y casación), seguido de la efectividad (24,4 %, 35,7 %, 0 %), el carácter evaluable (14,6 %, 14,3 % y 0 %) y la individualización (2,4 % en primera instancia y 0 % en segunda instancia y casación). Estos datos coinciden en líneas generales con los observados el año pasado.

4.2. Título de imputación objetiva

El segundo presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la posibilidad de atribuir la producción de la lesión resarcible a la Administración demandada mediante uno de los títulos de imputación objetiva que reconoce la jurisprudencia. Es necesario señalar, con carácter previo, que el 8,5 % de las sentencias incluidas en la muestra no abordan explícitamente la cuestión del título de imputación. Para el 91,5 % de las sentencias que sí lo hacen, la siguiente figura muestra la frecuencia con la que recurren a las distintas teorías sobre imputación objetiva que permiten atribuir la materialización de un riesgo a la Administración.

Figura 95. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



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

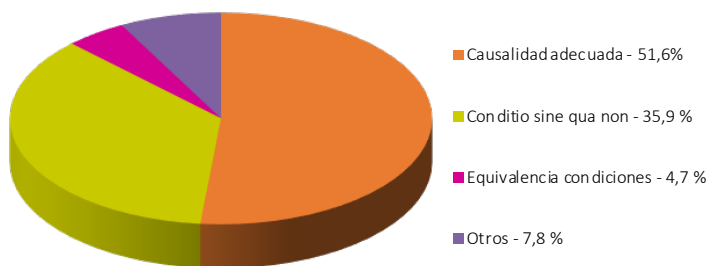
A pesar del carácter teóricamente objetivo de nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, la responsabilidad objetiva como título de imputación tiene un peso relativamente reducido en la muestra (14,1 %). En la mayor parte de los casos, los tribunales recurren a otros títulos para fundamentar sus decisiones en materia de responsabilidad patrimonial. Entre estos títulos destaca, al igual que años anteriores, el título de la *lex artis* (38,5 %), lo cual es coherente con el peso que tienen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la muestra. Aunque la frecuencia con la que los tribunales recurren a ellos es inferior, también llama la atención la importancia de otros títulos de imputación de corte subjetivo, tales como la culpa o negligencia (8,8 %) y la teoría del margen de tolerancia y otras apreciaciones relativas a la razonabilidad de la acción administrativa (4,8 %).

Este año destaca asimismo el peso de los asuntos en los que se maneja como título de imputación objetiva la violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión (12,1 %) y la inconstitucionalidad de una ley (9,6 %). La explicación de este aumento radica sin duda en el peso de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por aplicación de actos legislativos que se observa en la muestra de este año.

4.3. Teoría del nexo causal

El tercer presupuesto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es el establecimiento de una relación de causalidad entre la actividad o inactividad a la que se le atribuye el daño y el propio daño cuya reparación se reclama. Es necesario señalar, con carácter previo, que el 51,9 % de las sentencias incluidas en la muestra no abordan explícitamente esta cuestión. Para el 48,1 % de las sentencias que sí lo hacen, la siguiente figura muestra la frecuencia relativa con la que recurren a las distintas teorías sobre el nexo causal. Se observa un predominio de la teoría de la causalidad adecuada (51,6 %), a la que recurren los tribunales con mucha más frecuencia que la teoría de la *conditio sine qua non* (35,9 %) o de la equivalencia de condiciones (4,7 %). Se observan variaciones importantes con respecto al informe del año anterior, en el que se observaba un predominio de la teoría de la equivalencia de las condiciones con respecto a la causalidad y adecuada y la *conditio sine qua non*. Habrá que comparar estos datos con los de ediciones posteriores de este informe para valorar si apuntan a un cambio de tendencia. Sin embargo, lo más probable es que no sea así y que la volatilidad que se observa en estos datos se deba a que las sentencias no siempre explicitan las teorías sobre las que se apoyan para analizar este aspecto de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Figura 96. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



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

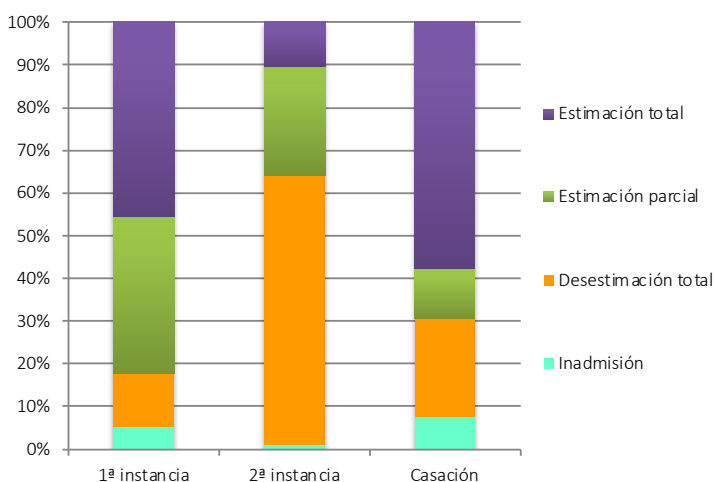
5. Sentido y contenido del fallo en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

La finalidad de este apartado es analizar el sentido del fallo en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Dado que el tipo de tutela que se reclama en este tipo de asuntos es siempre una indemnización compensatoria, se analiza también en este apartado la cuantía de las indemnizaciones que se otorgan en este tipo de litigios y los criterios que emplean los tribunales para calcularlas, además del tipo de daños que se indemnizan en cada caso.

5.1. Sentido del fallo

La siguiente figura muestra el sentido del fallo de las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en cada una de las instancias jurisdiccionales. Esta primera figura se centra en el resultado formal de los litigios (estimación total, parcial o desestimación). Los datos muestran un predominio claro de las sentencias desestimatorias, tanto en primera (59,3 %) como en segunda instancia (63,2 %). Por el contrario, la tasa de desestimación cae considerablemente en la casación (23,1 %). En esa instancia predominan las sentencias que estiman total (57,7 %) o parcialmente las pretensiones del recurrente (11,5 %).

Figura 97. Sentido formal del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

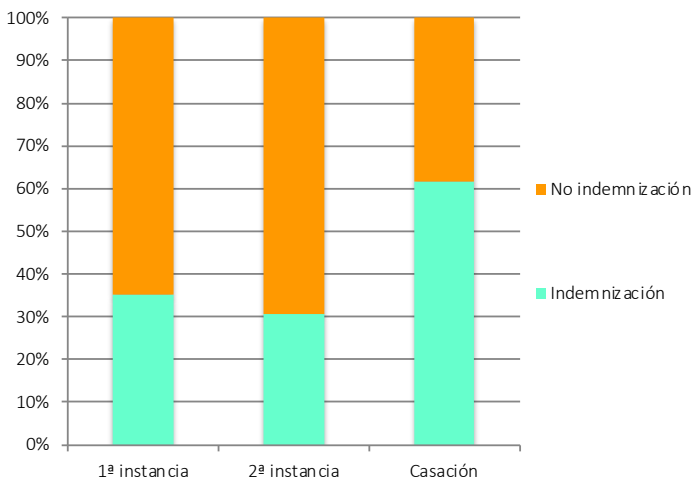
Para obtener una visión más precisa acerca del desenlace de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario complementar estos datos con información sobre su resultado material (es decir, sobre la proporción de sentencias como consecuencia de las cuales la parte que inició la reclamación obtiene indemnización y aquellas como consecuencia de las cuales no la obtiene). Es importante subrayar que el criterio es estrictamente material: lo que importa es el resultado y no el sentido formal del fallo (por ejemplo, el “resultado material” de una sentencia de apelación formalmente “desestimatoria” puede ser la concesión de una indemnización si mantiene la cuantía de la indemnización acordada por el tribunal de instancia).

Los datos muestran que la mayor parte de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración concluyen sin indemnización para el particular, al menos en primera (64,9 %) y en segunda instancia (69,5 %). Esto quiere decir que, si dejamos de lado la casación, los particulares únicamente obtienen indemnización en aproximadamente

un tercio de los pleitos. Estos datos parecen muy estables: coinciden aproximadamente con los del año pasado y son coherentes con los observados en ediciones anteriores del informe.

Los datos de la casación merecen ser considerados aparte, porque en esa instancia la proporción de litigios que desembocan en indemnización (64 %) es superior a la de litigios que concluyen sin indemnización (36 %). Este dato también es coherente con la tendencia que venimos observando desde hace dos años, a saber, un aumento en la tasa de éxito de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la casación, si se compara con las instancias inferiores. Esto parece confirmar la hipótesis avanzada en ediciones anteriores de que una de las consecuencias del sistema objetivo de casación es que la apariencia de buen derecho influye de manera consciente o inconsciente sobre las decisiones de admisión del TS (y, a la inversa, que se inadmiten con mayor facilidad los recursos que a juicio de la sala carezcan manifiestamente de fundamento).

Figura 98. Sentido material del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

5.2. Cuantía de las indemnizaciones concedidas

El importe medio de las indemnizaciones concedidas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración incluidos en la muestra es de 15.331.338,88 €. Esta cifra es considerablemente más alta a la de años anteriores. Esto se debe a la indemnización inusualmente elevada que concedió el TS en el litigio derivado de la decisión de hibernar el depósito subterráneo de gas natural Castor (Real Decreto-ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares). En su sentencia de 27 de octubre de 2020 (rec. 454/2018), la Sala 3ª del TS concedió una indemnización de 1.350.729.000 € a los recurrentes, lo cual distorsiona los valores medios observados este año. Si dejamos de lado

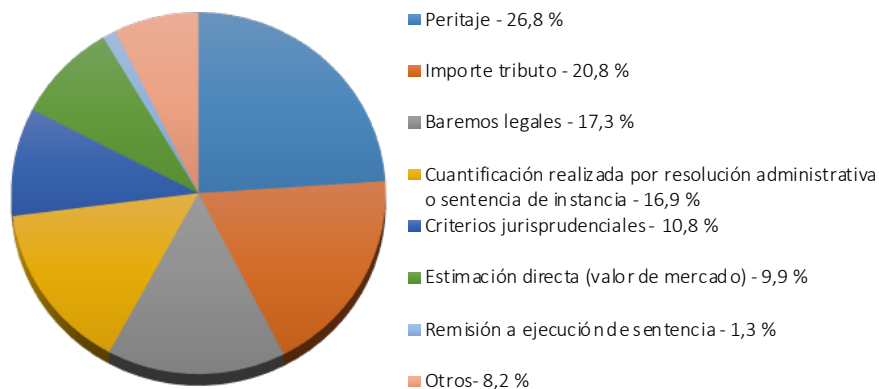
esta sentencia, el importe medio de las indemnizaciones concedidas este año es de 156.365,46 €.

Al igual que en años anteriores, se observa una diferencia importante entre el importe medio de las indemnizaciones concedidas a personas físicas, que es de 113.479,05 €, y a las personas jurídicas, que es de 444.870,98 € (o 96.893.737,34 € si se tiene en cuenta el importe de la indemnización concedida a favor de las entidades financieras en origen del litigio en el asunto Castor). Se observa asimismo una variación en el importe medio de las indemnizaciones en función de la Administración frente a la que se plantea la reclamación, que es de 222.391,68 € en el caso de la Administración General del Estado (o 50.241.154,95 € si se tiene en cuenta el importe de la indemnización acordada en el asunto Castor), de 86.942,01 € en el caso de las Administraciones autonómicas y de 373.826,60 € en el caso de las Administraciones locales.

5.3. Cálculo de las indemnizaciones

La siguiente figura muestra los criterios o métodos utilizados por los tribunales a la hora de calcular la indemnización a la que debe hacer frente la Administración demandada. Se han codificado todos los empleados por las sentencias analizadas, por lo que es posible que en un mismo asunto concurren varios criterios o métodos.

Figura 99. Criterios utilizados para el cálculo de la indemnización. Desglose en razón de la instancia (2019) [en porcentaje]



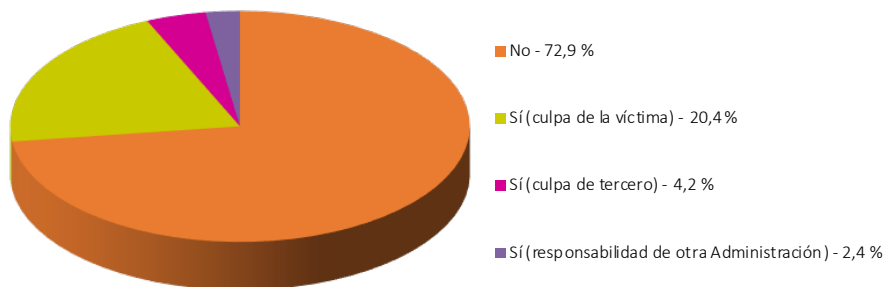
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

El método al que recurren con más frecuencia los tribunales es el peritaje, que les permite apoyarse sobre la valoración de los daños realizada por expertos (26,8 %). Destaca también la frecuencia con la que se utiliza como referencia el importe de los tributos (20,8 %), lo cual es coherente con el peso que tienen los asuntos tributarios y de responsabilidad del Estado legislador en la muestra, así como la frecuencia con la que se recurre a baremos definidos por el legislador (17,3 %). En cambio, es menos habitual la utilización de criterios jurisprudenciales (10,8 %) y la estimación directa del valor de los daños (9,9 %).

Este año hemos codificado también como criterios independientes la toma como referencia de la cuantificación realizada por la resolución administrativa previa (en el caso de las sentencias de primera instancia) o por la sentencia de instancia (en el caso de las sentencias de segunda instancia y casación), así como la remisión del cálculo de la indemnización a la fase de ejecución de sentencia. Tal y como era de esperar, los tribunales utilizan con frecuencia la cuantificación realizada por la resolución o sentencia de instancia (16,9 %). Por el contrario, destaca la escasa frecuencia con la que los tribunales remiten la cuantificación a la fase de ejecución (1,3 %).

La siguiente Figura muestra la frecuencia con la que las sentencias recurren a la teoría de la concurrencia de causas para graduar el importe de la indemnización. Al igual que en años anteriores, se observa que en la mayor parte de los casos no se produce este fenómeno (72,9 %). En aquellos casos en los que sí se estima la concurrencia de causas, el criterio más habitual para modular el importe de la indemnización es la culpa de la propia víctima (20,4 %), siendo menos frecuentes los supuestos en los que se aprecia que concurre culpa de un tercero (4,2 %) o responsabilidad de otra Administración (2,4 %).

Figura 100. Graduación de la indemnización por concurrencia de causas. Datos agregados (2020) [en porcentaje]

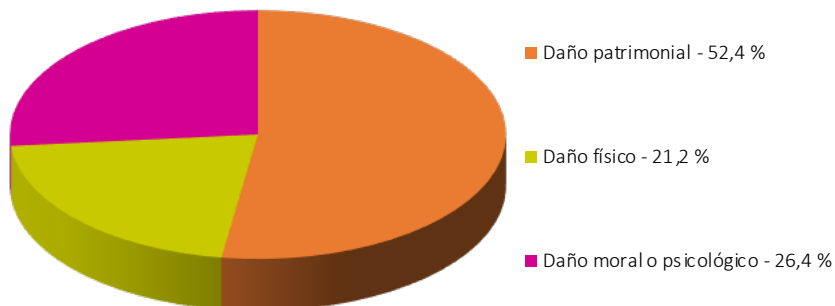


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

5.4. Tipo de daños indemnizados

La siguiente figura muestra la frecuencia relativa con la que se declaran resarcibles los distintos tipos de daño cuya lesión puede dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración. Se observa que la mayor parte de los daños indemnizados son patrimoniales (52,4 %), seguidos de los daños físicos (21,2 %) y de los daños morales o psicológicos (26,4 %). Es importante señalar que se han codificado todos los daños declarados indemnizables en las sentencias, por lo que es posible que en un mismo asunto se declare responsable a la Administración por distintos tipos de daños. Si nos fijamos en el porcentaje de casos en los que se declara indemnizable cada tipo de daños, observamos que se reparan daños patrimoniales en un 69,5 % de las sentencias estimatorias y daños físicos y morales o psicológicos en un 28,1 %, y 35,2 % de dichas sentencias. Estos datos muestran con todavía más claridad la importancia que tienen los daños patrimoniales, que aparecen de una manera u otra en la mayoría de los casos.

Figura 101. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



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

6. Utilización de jurisprudencia en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

La siguiente figura muestra el tipo de jurisprudencia sobre la que se apoyan los tribunales, en cada una de las instancias jurisdiccionales, a la hora de resolver los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Los resultados obtenidos este año coinciden en líneas generales con los observados en ediciones anteriores.

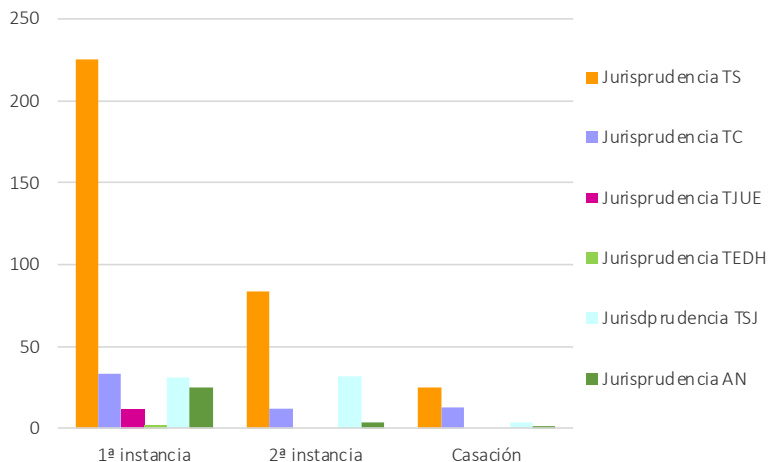
En efecto, se observa un claro predominio de la jurisprudencia del TS en todas las instancias, puesto que citan jurisprudencia de este órgano el 99,1 % de las sentencias de primera instancia, 96,6 % de las sentencias de segunda instancia y 100 % de las sentencias de casación. Los datos son muy parecidos si cruzamos los datos por tribunal en lugar de por instancia, puesto que el 97,9 % de las sentencias de TSJ, el 98,8 % de las sentencias de la AN y el 100 % de las sentencias del TS recogen jurisprudencia de este último órgano. Esta observación se compadece con la labor de creación y unificación de doctrina que corresponde a este tribunal, una labor que es especialmente importante en un sector como el de la responsabilidad patrimonial, en el que tienen tanto peso los criterios desarrollados de manera casuística por los tribunales.

Los tribunales invocan con mucha menos frecuencia la jurisprudencia del TC, puesto que únicamente se apoyan sobre la jurisprudencia de este órgano 14,5 % de las sentencias de primera instancia y el 13,8 % de las sentencias de segunda instancia. En cambio, se observa una mayor tendencia a apoyarse sobre jurisprudencia del TC en la casación (64 %). Si cruzamos por tribunal en lugar de por instancia, observamos que se apoyan sobre la jurisprudencia del TC el 14,7 % de las sentencias de TSJ, 9,8 % de las sentencias de la AN y el 32,8 % de las sentencias del TS.

Al igual que en años anteriores, la jurisprudencia de los TSJ también tiene un papel destacado, puesto que se apoyan sobre esta jurisprudencia un 13,7 % de las sentencias de primera instancia, un 36,8 % de las sentencias de segunda instancia y un 16 % de las sentencias de casación. La mayor parte de estas citas se concentran en las sentencias de los

propios TSJ, puesto que el 88 % de las sentencias que citan jurisprudencia de TSJ proceden de los propios TSJ. Lo mismo ocurre con la jurisprudencia de la AN: aparece en un 11 %, 4,6 % y 4 % de las sentencias de primera instancia, segunda instancia y casación, pero la mayor parte de estos casos son sentencias de la propia AN (64,5 %)

Figura 102. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en número]



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

7. Duración del proceso

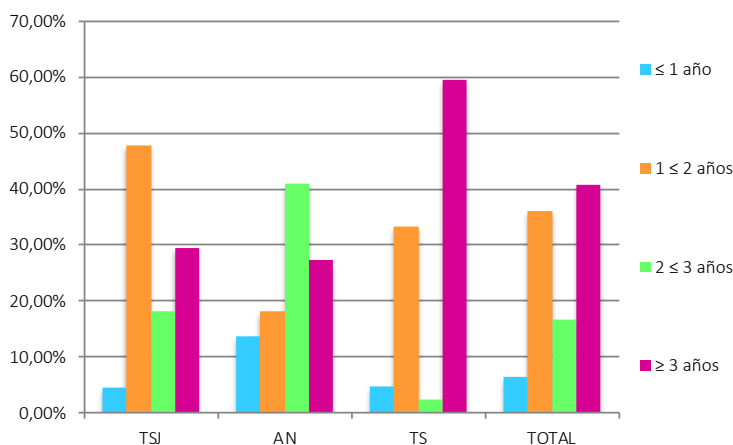
Este apartado explora los tiempos de la jurisdicción contencioso-administrativa en los litigios sobre responsabilidad patrimonial. Estos datos deben ser analizados con cautela, porque muchas de las sentencias de la muestra no incluyen datos suficientes para calcular la duración del proceso, lo cual reduce la fiabilidad de los datos obtenidos.

Se observa que son muy pocos los asuntos que se ventilan en menos de un año en todos los tribunales incluidos en la muestra (TSJ: 4,5 %; AN: 13,6 %; TS: 4,8 %). Esta misma observación es válida si clasificamos los asuntos en función de la instancia en lugar del órgano jurisdiccional que los decide (primera instancia: 6,8 %; segunda instancia: 10 %; casación: 0 %).

En el caso de los TSJ, la mayor parte de los asuntos se resuelven en menos dos años, puesto que a los resueltos en menos de un año (4,5 %) podemos sumar los resueltos en un período de tiempo de entre uno y dos años (47,7 %). En el caso de la AN, los asuntos resueltos en menos de años no llegan a representar un tercio del total (31,8 %). Esto se debe a que una proporción muy importante los asuntos sobre responsabilidad patrimonial ventilados ante ese tribunal se resuelven en más de dos y menos de tres años (40,9 %). En el caso del TS la duración de los asuntos es incluso mayor. Los resueltos en menos de tres años

representan menos de la mitad de los incluidos en la muestra (40,5 %), dado que la mayoría se resuelven en más de tres años (59,5 %).

Figura 103. Duración del proceso según el tribunal (2020) [en porcentaje]



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

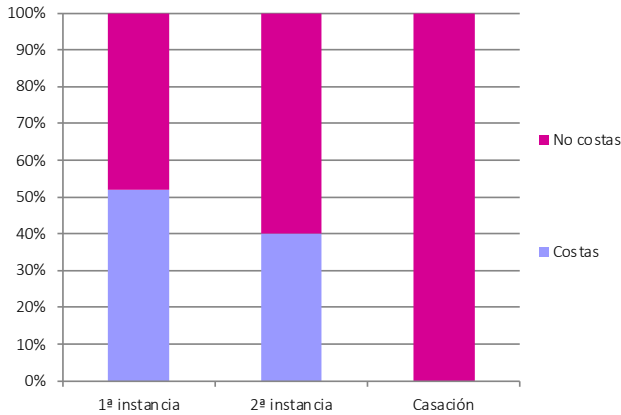
8. Costas

El último apartado de esta sección del informe se centra en la forma en que los tribunales administran la condena en costas en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

8.1 Condena en costas en razón de la instancia

La siguiente figura muestra el porcentaje de litigios sobre responsabilidad patrimonial que se saldan con una condena en costas. La tasa de condena en costas en primera instancia se mantiene estable con respecto a la observada en años anteriores (52,1 %). Se observa una ligera disminución de la tasa de condena en costas en segunda instancia (40 %, frente al 52,5 del año pasado) y una caída drástica de la tasa de condena en costas en casación (0 %, frente al 16,7 % del año pasado). Este último dato confirma la tendencia bajista que veníamos observando desde hace varios años. Lo más probable es que esto se deba a la reforma del art. 93.4 LICA operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que eliminó el criterio del vencimiento en la imposición de costas en casación, volviendo al criterio de la temeridad o mala fe procesal.

Figura 104. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]

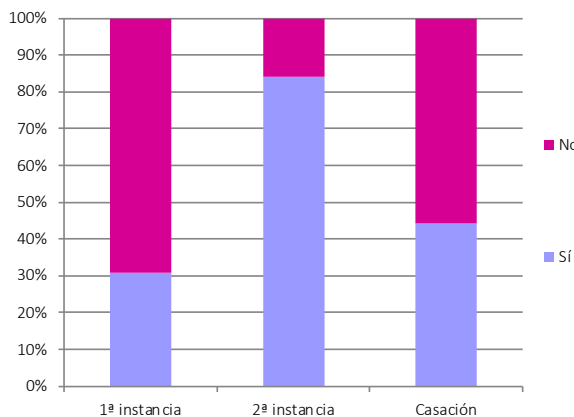


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8.2. Limitación de la cuantía de las costas en razón de la instancia

La siguiente Figura muestra la frecuencia con la que las sentencias sobre responsabilidad patrimonial limitan la cuantía de las costas, tal y como prevé el art. 139.4 LJCA. Se observa que la frecuencia con la que los tribunales limitan la cuantía de la condena en costas aumenta entre la primera (30,7 %) y la segunda instancia (84,2 %), en coherencia con lo observado en las dos últimas ediciones de este informe. En cambio, este año se observa una disminución de la limitación de la cuantía de las costas en la casación (44,1 %, frente al 100 % del año pasado). Habrá que ver en futuras ediciones de este informe si este dato es coyuntural o supone un cambio de tendencia. En cualquier caso, la media de la cuantía de las costas en aquellos casos en los que se impone una cifra máxima es de 2.579,1 € (siendo la cuantía mínima recogida en la muestra de 300 y la máxima de 65.000 €).

Figura 105. Limitación de la cuantía de la condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

IV. Conclusiones

Las sentencias dictadas a lo largo del año 2020 no resuelven todavía reclamaciones de responsabilidad patrimonial relacionadas con la crisis de la COVID-19

- ◆ Ninguna de las sentencias incluidas en la muestra resuelve reclamaciones relacionadas con la COVID-19 y con las medidas adoptadas para luchar contra las consecuencias sanitarias y socio-económicas de la crisis.
- ◆ Lo previsible es que la crisis de la COVID-19 tenga un impacto importante sobre este tipo de reclamaciones, pero dado los tiempos de la JCA este impacto no se ha reflejado en las sentencias del año 2020

Las reclamaciones sanitarias se mantienen estables y sigue representando en torno un tercio de los litigios sobre responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las Administraciones

- ◆ Los datos confirman un año más el elevado volumen de litigiosidad que se produce en el ámbito de la sanidad. La proporción que representan este tipo de reclamaciones dentro del total de reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que hacen frente las Administraciones públicas no ha sufrido alteraciones importantes con respecto a años anteriores. Habrá que ver si la crisis de la COVID-19 altera este dato.
- ◆ Los datos confirman asimismo una tendencia apuntada el año pasado: el peso creciente de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se producen en el ámbito tributario.

Aumentan las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado legislador

- ◆ Se observa un aumento en el volumen de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por aplicación de leyes.
- ◆ La inmensa mayoría de estas reclamaciones (86,3 %) se producen en el ámbito tributario. A su vez, este tipo de reclamaciones representan una proporción muy importante de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se producen en dicho ámbito (74,6 %).
- ◆ Esto sugiere que, en la práctica, la principal función del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador es servir de vía para la recuperación de tributos cuya liquidación deviene ilegal de manera sobrevenida, como consecuencia de la declaración de que la ley que les daba cobertura era inconstitucional o contraria al Derecho de la Unión.

Las reclamaciones entre Administraciones públicas son escasas. Predominan las planteadas por personas físicas, que son superiores a las planteadas por personas jurídicas en todas las instancias

- ◆ Los datos confirman dos tendencias claramente consolidadas: la escasez de reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones y el predominio de las reclamaciones formuladas por las personas físicas sobre las jurídicas.
- ◆ El año pasado observamos que la única instancia en la que predominaban las reclamaciones formuladas por personas jurídicas era la casación, pero este año las reclamaciones formuladas por personas físicas también son superiores en esa instancia.
- ◆ Esta observación confirma una idea adelantada en la edición anterior de este informe: la volatilidad de las características de las reclamaciones que se deciden en fase de casación, como consecuencia del criterio de admisión del “interés casacional”, que no prejuzga las características de los litigios que merecen ser admitidos a trámite.

A pesar del carácter supuestamente objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, predominan los títulos de imputación de corte subjetivo

- ◆ El peso de la doctrina de la responsabilidad objetiva dentro del conjunto de títulos de imputación que pueden emplear los tribunales en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es relativamente pequeño.
- ◆ En la mayor parte de los casos, los tribunales recurren a títulos de imputación de corte subjetivo, tales como la *lex artis*, la culpa o negligencia y la teoría del margen de tolerancia y otras apreciaciones relativas a la razonabilidad de la acción administrativa.
- ◆ Este año destaca asimismo el peso de los asuntos en los que se maneja como título de imputación la violación suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión y la inconstitucionalidad de la ley. La explicación de este aumento radica sin duda en el peso de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por aplicación de actos legislativos que se observa en la muestra de este año

La sentencia del TS en el asunto Castor ha disparado el importe medio de las indemnizaciones acordadas por los tribunales del orden contencioso-administrativo a lo largo del año 2020

- ◆ Los datos confirman que los particulares obtienen una indemnización en aproximadamente un tercio de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Esta cifra parece bastante estable.

- ◆ El importe medio de las indemnizaciones concedidas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración incluidos en la muestra es considerablemente más alta que en años anteriores (15.331.338,88 €).
- ◆ Esto se debe a la indemnización inusualmente elevada que concedió el TS en litigio derivado de la decisión de hibernar el depósito subterráneo de gas natural Castor (1.350.729.000 €). Si dejamos de lado esta sentencia, el importe medio de las indemnizaciones concedidas este año es de 156.365,46 €, más bajo que en años anteriores.

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

Alicia González Alonso

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

Un año más incluimos en el Informe sobre la Justicia Administrativa 2020 el funcionamiento del proceso especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA. El estudio no incluye, por tanto, un análisis global del binomio derechos fundamentales/proceso contencioso-administrativo. Es conveniente subrayar, como se reitera en las ediciones anteriores de este informe, que los pleitos que tienen por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales en el contencioso-administrativo no deben tramitarse necesariamente a través de este cauce procesal. Tanto el proceso ordinario como el abreviado son adecuados para interesar también la tutela de los derechos fundamentales. Por ello, el objeto de este estudio no es idóneo para analizar, con carácter general, la litigación en el orden contencioso-administrativo en materia de derechos fundamentales, sino solamente el funcionamiento del cauce especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y ss. LJCA. Como ya se ha subrayado otros años, el estudio del funcionamiento del cauce especial de tutela de derechos fundamentales no es, desde luego, una cuestión menor. En efecto, llama la atención poderosamente que la ordenación de los procesos de tutela de derechos fundamentales despierte tanto interés en la doctrina –como no podía ser de otra manera dado el tenor literal del artículo 53.2 CE– y que las pocas estadísticas sobre la actividad judicial de los órganos judiciales contencioso-administrativos no presten atención a esta cuestión. La importancia del funcionamiento de este cauce se hace además imprescindible a la vista de la doctrina del TEDH en relación con el derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos del Convenio (art. 13 CEDH). Dicho recurso, para que pueda considerarse efectivo, según la jurisprudencia del TEDH, no solo debe ser examinado a partir su diseño legal, sino también en su funcionamiento en la práctica. El derecho adoptado en este tiempo de pandemia ha puesto de relieve la importancia y el carácter imprescindible de un cauce que permita la tutela de los derechos fundamentales. En efecto, aunque el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió, con carácter general, los plazos procesales, estableció que dicha suspensión no regía en los procesos interpuestos al amparo de los arts. 114 y ss. LJCA. Esta vía a través de la que se asegura al derecho fundamental mantener su propia esencia, que es, entre otras, la necesidad de que su infracción pueda ser denunciada ante una instancia jurisdiccional, ha permanecido incólume. Como se verá a continuación, la situación de pandemia no ha traído como consecuencia una reducción de la solicitud de tutela judicial en términos generales. Al contrario, las sentencias analizadas han sido superiores a las que se han dictado otros años.

A pesar del protagonismo que en este tiempo de pandemia ha tenido el derecho de reunión y manifestación, al igual que en las tres ediciones anteriores, no se han incorporado las resoluciones judiciales en las que se solicita la protección judicial de dichos derechos ya

que, en realidad, se tramitan a través de un cauce especial y diferenciado al regulado en los artículos 114 y siguientes LJCA. Incluir los datos extraídos de este cauce al de derechos fundamentales podía contaminar algunas conclusiones, en especial las referidas al tiempo de resolución ya que en los procesos de tutela del derecho de reunión y manifestación son mucho más breves.

Por último y en relación con las cuestiones metodológicas, hay que destacar del estudio de este año se ha realizado no a partir de una muestra aleatoria sino con la totalidad de la población que los buscadores han arrojado.

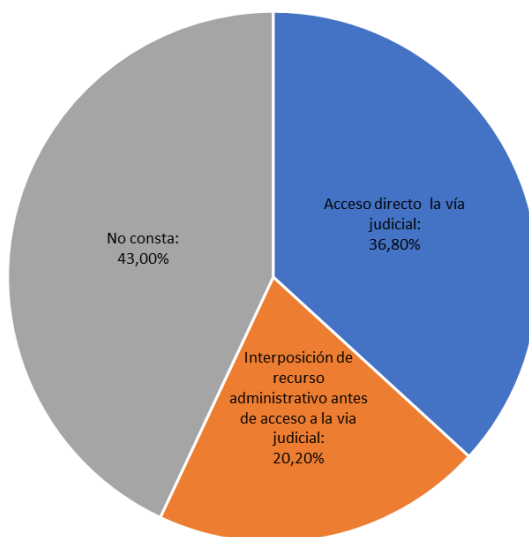
Otra de las cuestiones que también interesa seguir subrayando en esta introducción es que se siguen observando lagunas importantes en relación con la información que se consigna en las resoluciones judiciales que se han analizado. Esta carencia dificulta extraer conclusiones en relación con determinadas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

II. El control administrativo previo

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

En todas las ediciones anteriores salvo la del pasado año, los datos no dejaban lugar a dudas: los ciudadanos, en su inmensa mayoría, interponían recursos de carácter administrativo antes de acudir a la vía judicial. Sin embargo, esta tendencia, que, como ya se ha expuesto, estaba absolutamente consolidada, arrojó resultados sorprendentes en el *Informe CIJA 2020* que se repiten este año. De las 342 sentencias analizadas y a pesar de que en 147 de ellas no era posible determinar si se accedió directamente a la vía judicial o no, se constata que en 126 casos los litigantes no interpusieron ningún recurso administrativo antes de impetrar la tutela judicial de los derechos fundamentales que consideraban que la Administración les había vulnerado.

Figura 106. Impugnación administrativa previa. Desglose en razón del acceso directo a la vía judicial (2020) [en porcentaje]



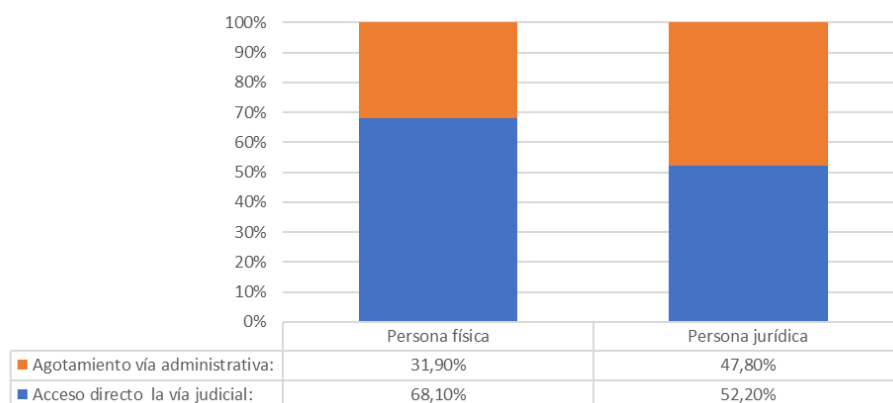
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

Este año, a diferencia del pasado, estamos en condiciones de indicar los derechos fundamentales cuya tutela no se impetra directamente ante la vía judicial, sino que, previamente, se interpone algún recurso ante la Administración competente. Sin duda, en los derechos en los que más se observa esta tendencia es en los previstos en el art. 27 CE, respecto de los cuales, en más de un 90 % de los casos se interpone algún recurso antes de acceder a la vía judicial. También se sigue este patrón, aunque con un porcentaje no tan elevado (en este caso de más del 60 %), en relación con el derecho de asociación. Y lo mismo sucede con el derecho a la tutela judicial efectiva y a la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE): en más de 50 %, los ciudadanos confían en que un recurso administrativo sea suficiente para proteger sus derechos. Asimismo, y por lo que se refiere a los distintos sectores del ordenamiento jurídico en los que mayoritariamente se interpone recurso antes de acudir a la vía judicial son Derecho sancionador (70 %), Universidades (100 %), Colegios Profesionales (100 %), Extranjería (100 %) y Educación (93,3 %).

En el Informe del pasado año no encontramos una explicación lógica para determinar este cambio de tendencia. Lo que sí se pudo constatar, pero este dato no servía por sí solo para justificar el mencionado cambio, es que más del 40 % de los asuntos analizados correspondían al sector del ordenamiento referido a la función pública, en el que los ciudadanos tienden instar directamente su protección ante el juez ordinario. Este año, dicho porcentaje desciende respecto del año anterior, por lo que tampoco es una razón suficiente para explicar este cambio.

Tal y como se ha subrayado hasta la saciedad en todos los Informes CIJA que han tenido por objeto el análisis del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales, el plazo establecido en la LJCA para iniciar la acción de tutela es, en nuestra opinión, excesivamente breve y, por ello, muchos ciudadanos que no han podido realizar a tiempo los actos y gestiones previos para impetrar tutela judicial, no tienen más remedio que interponer el recurso administrativo para seguir teniendo oportunidades de defensa. Pues bien, a las dificultades inherentes a la brevedad del citado plazo, hay que sumar este año las que se han derivado de la situación pandémica. Y es que, aunque el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió, con carácter general, los plazos procesales, estableció que dicha suspensión no regía en los procesos interpuestos al amparo de los arts. 114 y ss. LJCA. Por ello, encontramos más difícil este año una explicación a este cambio de tendencia. Creemos que está relacionado con la naturaleza de los derechos fundamentales cuya tutela judicial se impetra con más frecuencia en cada año. Lo importante en todo caso, es constatar que, por segundo año consecutivo, son más los supuestos en los que se accede directamente a la vía judicial que en los que se interpone previamente un recurso administrativo. En todo caso y con independencia de este cambio de tendencia (que no sabemos aún si será puntual o se consolidará en el tiempo) siguen teniendo vigencia las recomendaciones a propósito de la ampliación del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo sugeridas en Informes anteriores. Nos remitimos a ellos con el fin de no incurrir en reiteraciones innecesarias.

Figura 107. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]

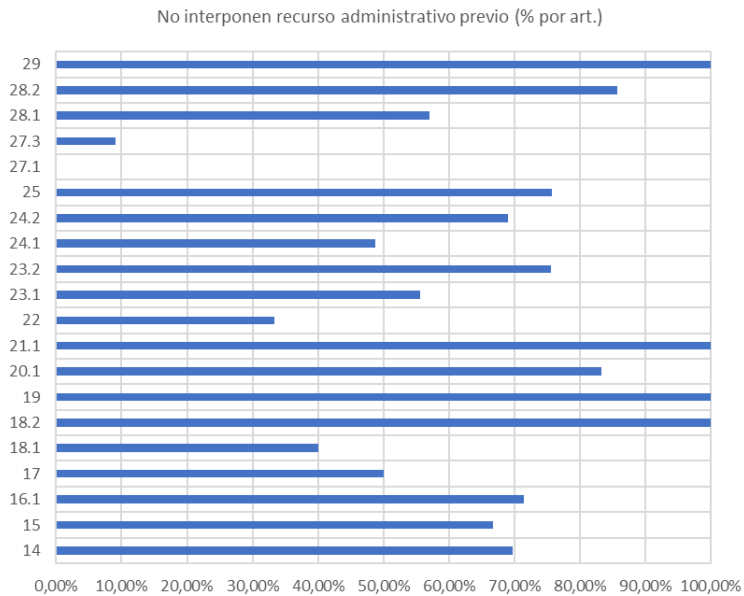


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

Lo que sí se constata sin ningún género de duda, coincidiendo con los resultados de informes anteriores, es que las personas físicas son las que, con mayor frecuencia respecto a las jurídicas, acceden directamente a la vía judicial sin agotar la vía administrativa. En efecto, el 68,1 % de las personas físicas acceden directamente a la vía judicial, mientras que en las personas jurídicas el porcentaje desciende hasta el 52,2 %. Como ya se ha puesto de

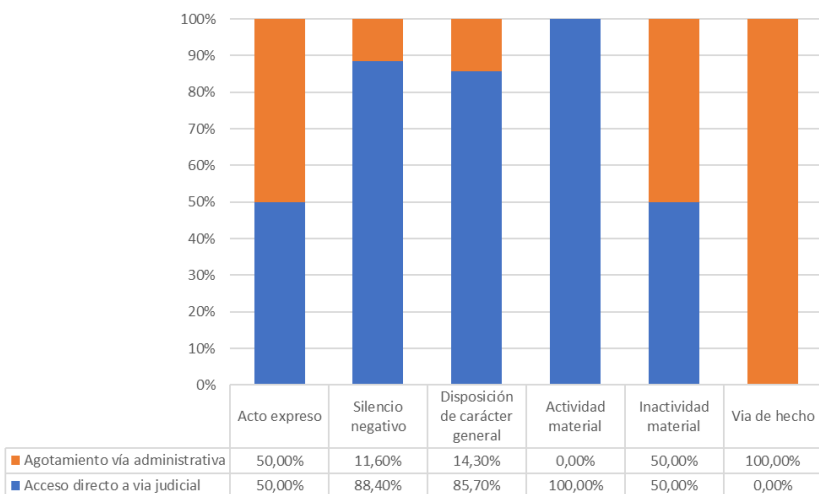
relieve otros años, esta tendencia echa por tierra algunas hipótesis doctrinales que han señalado que las personas jurídicas, por el hecho de tener contratados con carácter general servicios de asesoría jurídica, serían las que en un porcentaje más alto acudirían directamente a la vía judicial sin agotar antes recursos de carácter administrativo.

Figura 108. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2020) [en porcentaje]



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

Figura 109. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]



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

Aportamos datos también este año en relación con el agotamiento de la vía administrativa en relación con el tipo de acto impugnado. Como se verá, los datos que arroja el estudio de este año son similares a los del año anterior, aunque hay algunas variaciones puntuales a subrayar. Tan solo se accede directamente a la vía judicial sin interponer recurso administrativo previo en el 100 % de los casos cuando la actuación administrativa impugnada es la actividad material de la Administración. En los casos de actos expresos, el 50 % de los mismos son impugnados directamente ante la jurisdicción, frente al 67,4 % del año anterior. En los supuestos de silencio negativo, este porcentaje aumenta hasta el 88,4 % frente al 74,5 % del año anterior. En los supuestos de inactividad material de la Administración, se accede directamente a la vía judicial en un 50 % frente al 88,2 % del pasado.

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

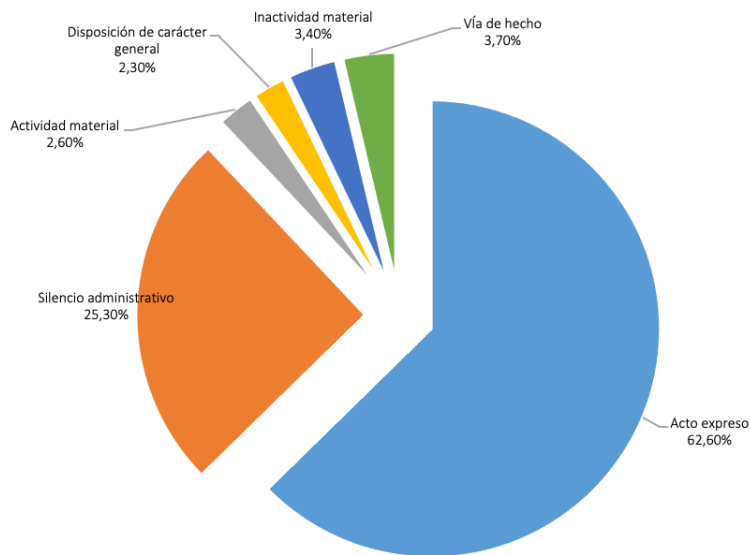
1. Objeto de impugnación

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

Uno de los elementos más cambiantes en los sucesivos *Informes CIJA* en relación a los procesos de tutela de derechos fundamentales lo constituye el tipo de acto administrativo impugnado. En el Informe de este año, se vuelven a producir novedades importantes respecto a las conclusiones obtenidas en el *Informe CIJA 2020*. Como se pone de manifiesto en la Figura 110, el acto administrativo que da origen a los pleitos de derechos fundamentales lo constituyen en su mayoría actos expresos (62,6 %). Esta tendencia al alza se consolida respecto a los dos años anteriores, ya que en el pasado año el porcentaje de actos expresos fue del 52,2 % y el correspondiente a 2019 no alcanzaba siquiera el 50 %. Se consolida también la tendencia observada el pasado año respecto al aumento de los actos presuntos que son impugnados a través de esta vía. En efecto, aunque este año el porcentaje desciende ligeramente respecto al año anterior (25,3 % de este año frente al 26,6 % del año anterior), dichas cifras se alejan considerablemente del 5,9 % de casos que arrojó el *Informe CIJA 2019*. Esto es, hemos pasado de que la impugnación de actos presuntos fuera una *rara avis* a que estos constituyan aproximadamente $\frac{1}{4}$ de todas las impugnaciones. La tendencia observada en relación con las disposiciones de carácter general es, sin embargo, la opuesta. Efectivamente, el dato que arrojó el *Informe CIJA 2019* fue del 34,9 %, descendiendo considerablemente el pasado año hasta llegar al 7,4 % y situándose este año en el 2,3 %. La actividad material de la Administración, que alcanza el 2,6 %, vuelve a situarse en niveles cercanos al año 2019, alejándose del 8,9 % del año anterior. Asimismo, por lo que se refiere a los supuestos de inactividad material y vía de hecho suponen respectivamente el 3,4 % y 3,7 % de las impugnaciones.

Se constata, como ya se puso de manifiesto desde 2018 que el hecho de que en los últimos años exista un porcentaje significativo de recursos contra actos presuntos interpuestos al amparo de los arts. 114 y ss. LJA –cuando en Informes anteriores a dicha fecha era del 0 %–, puede deberse a la nueva redacción de los artículos 121 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la doctrina del TC de los últimos referida al no sometimiento a plazo la impugnación judicial los actos administrativos presuntos. Han quedado, en consecuencia, sin aplicación las normas en el artículo 115.2 LJA referidas al plazo de interposición de este tipo de actos.

Figura 110. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]



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

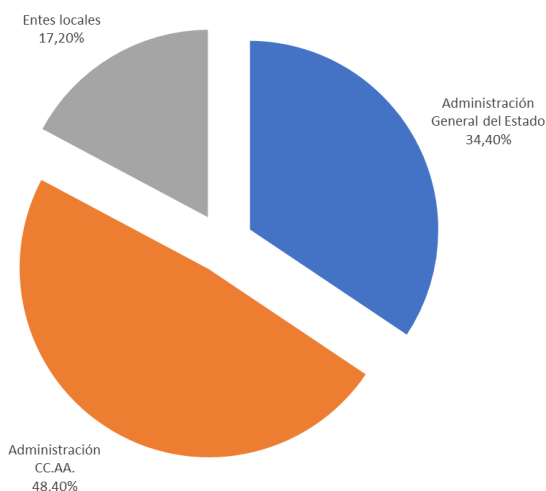
Es posible aportar algunos datos interesantes que se obtienen a partir de cruzar información relacionada con el tipo de acto impugnado y el sector del ordenamiento jurídico afectado. Los datos que arroja el estudio de este año difieren sustancialmente de los obtenidos el año anterior. Subrayamos a continuación aquellos más relevantes. Se observan cotas excesivamente elevadas de silencio administrativo en los sectores de función pública, que llegan hasta 71 %, y acceso a la función pública, que suponen el 40,3 %. Los supuestos de inactividad material tienen lugar sobre todo en los sectores referidos a contaminación acústica (superior al 33 %) y participación política (superior al 10 %). La actividad material de la administración es la modalidad de acto más impugnado en los sectores de extranjería (21,4 %) y tributos (14,3 %). Las disposiciones de carácter general más impugnadas este año tienen por objeto las medidas adoptadas por las distintas administraciones públicas como consecuencia de la pandemia.

Como novedad en el Informe de este año, aportamos datos a partir de cruzar información relacionada con el tipo de acto impugnado y la Administración responsable. Los actos emanados por la Administración General del Estado e impugnados a través de esta vía son, sobre todo, actos expresos (81,4 %). En el caso de los actos emanados de las Comunidades Autónomas, las cosas cambian sustancialmente: los actos expresos impugnados constituyen el 47,6 % y el silencio negativo alcanza cotas preocupantes (44 %). Téngase en cuenta que es esta la Administración pública que tiene un mayor número de asuntos referidos a los sectores de función pública y acceso a la función pública, en los que las cotas de silencio son también elevadas. Los actos emanados de la Administración local e impugnados a través de esta vía son en su mayoría, igual que en el caso de la Administración General del Estado, actos expresos (76,3 %). Asimismo, los supuestos de silencio administrativo e inactividad material alcanzan el 10,2 % y el 11,9 % respectivamente.

1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable

Por lo que respecta a la Administración responsable, los datos obtenidos vuelven a ofrecer variaciones respecto al informe del pasado año en el que la Administración más demandada fue la estatal, tal y como sucedió en los *Informes CIJA correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018*. Sin embargo, en el *Informe CIJA 2019*, la Administración más demandada fue por primera vez desde que estudiamos estos datos la autonómica. Este año volvemos a esa tendencia, ya que las Administraciones autonómicas resultaron demandadas en el 48,4 % de los casos (frente al 29,5 % del año anterior), aproximándose al porcentaje alcanzado en el *Informe CIJA 2019* (51,7 %). La Administración General del Estado ha sido demanda en el 34,4 % (frente al 38,9 % del año anterior) y los entes locales en el 17,2 %, muy lejos del 31,6 % del año anterior.

Figura 111. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2020) [en porcentaje]



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

Los datos de este año son ciertamente llamativos. Aunque la Administración General del Estado es la segunda Administración más demandada, habiendo perdido el primer puesto que, con carácter general, suele ostentar, el porcentaje de asuntos emanados de la misma y que resultan impugnados a través de esta vía es bastante similar al de otros años. Podemos decir, en consecuencia, que no existen variaciones sustanciales en relación con esta. Lo que sí llama poderosamente la atención es la bajada espectacular de los actos impugnados a través de esta vía procedentes de la administración local. Por el contrario, la Administración autonómica incrementa de forma considerable el porcentaje como administración demandada, situándose a la cabeza con casi la mitad de los casos. Quizás la situación pandémica que hemos vivido sea la responsable de esta situación que no tiene precedentes en años anteriores y que ha hecho que la administración central y la autonómica hayan tenido un mayor protagonismo que la local.

Se aportan en las líneas siguientes algunos datos que ponen en relación los derechos fundamentales invocados como infringidos y la Administración a la que se imputa su lesión. Como se verá, se observan también cambios muy importantes en relación con los obtenidos en otros años. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, los derechos cuya lesión se invoca con más frecuencia son, por este orden, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), el principio de igualdad, los derechos del art. 24.2 y el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE). Hay, en consecuencia, novedades reseñables respecto al Informe anterior. En efecto, en el *Informe CIJA 2020*, el derecho fundamental más invocado y examinado en sede judicial fue el garantizado en el art. 23 CE, siendo este año francamente residual ya que su invocación como derecho vulnerado por la administración general del estado es del 6 %. La frecuencia de la imputación de la lesión de los derechos del art. 24.1 CE a la administración central vuelve a incrementarse de forma considerable, rompiendo la tendencia observada en el Informe anterior.

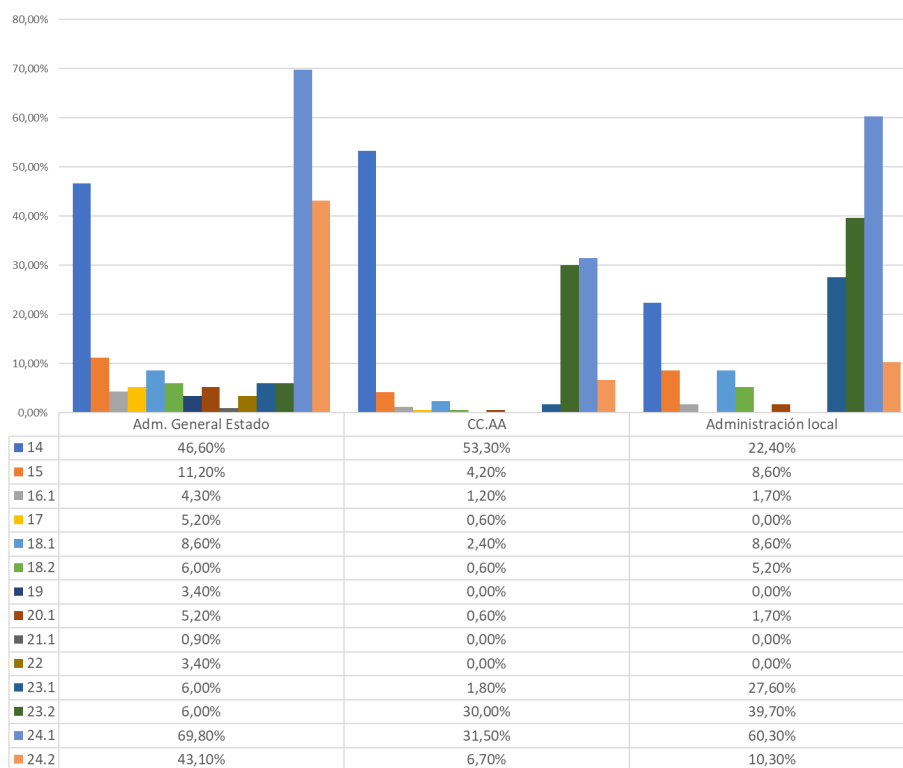
Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, también hay novedades sustanciales respecto al año anterior. Los derechos más invocados como infringidos son, por este orden, el principio de igualdad, el derecho a la tutela judicial efectiva y los derechos garantizados en el art. 23.2 CE. Se quiebra la tendencia de los últimos años en los que la vulneración del derecho que con mayor frecuencia se imputa a las administraciones autonómicas era el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Seguramente los datos del informe de este año obedecen a que por fin ha disminuido considerablemente el importantísimo número de demandas que se interpusieron en los años 2018 y 2019 contra resoluciones administrativas y disposiciones de carácter general emanadas de la Consejería de Sanidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha referidas a varios concurso-oposiciones.

Asimismo, por lo que respecta a los entes locales no hay grandes novedades que subrayar respecto al *Informe CIJA 2020*. En efecto, los derechos cuya infracción se les imputa por los recurrentes en un mayor número de supuestos son el derecho a la tutela judicial

efectiva y a no padecer indefensión, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) y el principio de igualdad. Hay que subrayar que, aunque desde el *Informe CIJA 2018* el porcentaje de invocación de los derechos garantizados en el art. 24.1 CE había disminuido, repuntando en el *Informe CIJA 2020* hasta situarse en el 53,9 % de los casos, este año vuelve a incrementarse alcanzando el 60,3 %. Volvemos pues, en este punto, a la tendencia que se observó cuando comenzamos los estudios empíricos en estos Informes en los que las cotas de invocación referidas a la lesión de los derechos del art. 24 CE era altísima. Aunque respecto del año anterior ha disminuido el porcentaje de invocaciones del art. 23.2 CE, sigue siendo importante, llegando al 40 %.

En la Figura 112 se muestra la frecuencia en la que los recurrentes imputan la vulneración de algunos derechos fundamentales a las distintas Administraciones Públicas.

Figura 112. Imputación de vulneración de DDF en función de la Administración responsable (2020) [en porcentaje]



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

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

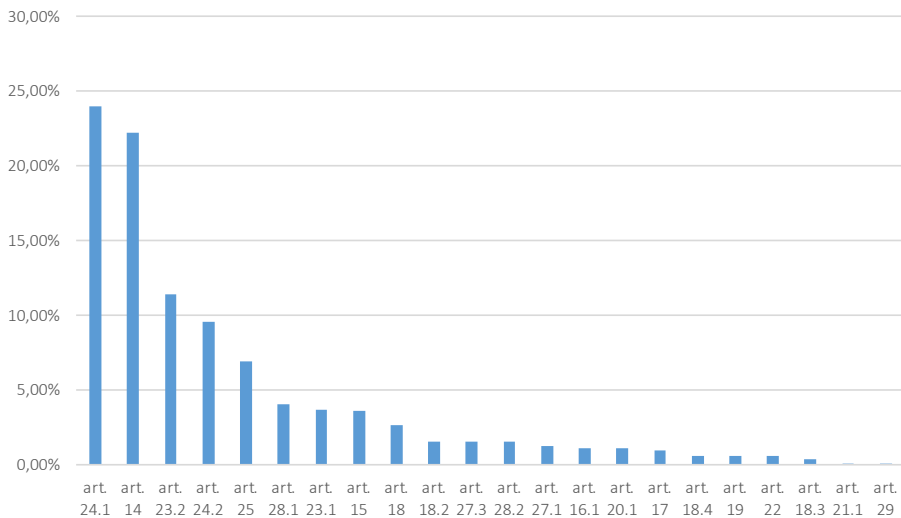
Por lo que se refiere a los derechos fundamentales más invocados en esta vía, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) vuelve a ocupar el primer

puesto. El único año en el que este derecho no resultó ser el más invocado como infringido fue en el *Informe CIJA 2019*, en el que se alegó tan solo en el 19,4 % de los casos, frente al 24 % de este año. Hay que subrayar, sin embargo, que respecto a la frecuencia de su invocación ha caído casi a la mitad respecto al año anterior, en el que llegó hasta el 52,6 %. En realidad, los datos que arroja el Informe de este año son similares a los alcanzados en anteriores Informes (en el *Informe CIJA 2016* llegó al 35 % y en el *Informe CIJA 2017* al 39,3 %), con la excepción de lo expuesto respecto al *Informe CIJA 2020*. O, expresado en otros términos, la verdadera excepción en cuanto a la frecuencia de la invocación como infringido del citado derecho la constituyó el *Informe CIJA 2020*, volviendo este año a la tendencia observada con carácter general en anteriores Informes.

La frecuencia en la invocación como infringidos del resto de los derechos fundamentales son el principio de igualdad (22,2 %), el derecho garantizado en el art. 23.2 CE, que se invoca en un 11,4 % de los casos, los derechos del art. 24.2 CE (9,6 %) y el principio de legalidad sancionadora (6,9 %). La situación pandémica que estamos viviendo ha traído como consecuencia una bajada de los derechos a la libre sindicación y a la huelga, a la educación, a la libertad de expresión y de participación política. Y, acaso también, en que se ha reducido la solicitud de tutela judicial de los derechos del art. 23.2 CE.

Se consigna en la Figura 113 la frecuencia de los derechos fundamentales invocados teniendo en cuenta el modo en que se formulan en cada uno de los preceptos constitucionales, pero a partir también, en la mayoría de los casos, de las distintas vertientes o manifestaciones que reconoce cada uno de ellos.

Figura 113. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2020 [en porcentaje]



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

Si se ponen en conexión los derechos invocados como infringidos por los recurrentes con los derechos cuya lesión fue realmente examinada por los órganos judiciales, se obtienen resultados interesantes en torno al porcentaje de invocaciones que se consideraron tan superfluas o irrelevantes por los juzgadores que ni tan siquiera entraron a conocer de ellas en las sentencias. Hay varios datos especialmente llamativos que no se han observado en años anteriores y que, seguramente, estén relacionados con los conflictos de derechos fundamentales que se han producido como consecuencia de las medidas adoptadas por las Administraciones públicas para tratar de contener la expansión del COVID-19. Los derechos a la vida y a la integridad física, aunque solo fueron invocados en el 3,6 % de los supuestos, fueron objeto de consideración y ponderación por parte de los órganos judiciales en el 6,3 % de las sentencias examinadas. Acaso este dato sea debido a la impugnación de actos limitativos de otros derechos fundamentales, distintos al art. 15 CE, y que, sin embargo, fueron traídos a colación por los defensores de la administración en el proceso judicial, lo que llevó consigo que los órganos judiciales los tomaran en consideración en la sentencia. O, dicho de otro modo, estos casos ponen de relieve que buena parte de los supuestos que explican esta descompensación entre la frecuencia en la invocación por los recurrentes y su toma en consideración por el órgano judicial venían referidos a pleitos en los que la limitación del derecho fundamental cuya tutela se interesaba venía justificada por la necesidad de salvaguardar el derecho a la vida y a la integridad física. Dichos pleitos constituían en realidad supuestos de colisión entre derechos fundamentales. Curiosamente y a diferencia de lo acaecido otros años, llama también la atención que el derecho a la tutela judicial y a la prohibición de indefensión ha sido examinado por los órganos judiciales con más frecuencia de la que ha sido invocado. En efecto, la lesión de dicho derecho ha sido invocada en un 24 % de los casos y, sin embargo, ha sido examinada en un 24,8 %. Nunca se había producido una situación como la que ahora se describe, sino la contraria, lo que nos había llevado a afirmar que, no en pocas ocasiones, el haz de facultades contenidas en el art. 24.1 CE eran invocadas por los recurrentes de forma retórica. Ya en *Informe CIJA 2020* se verificó que la frecuencia de su invocación y su examen por el órgano judicial fue prácticamente similar. Parece confirmarse, por tanto, un cambio de tendencia, de tal manera que los recurrentes sí invocan con seriedad la alegación referida a la lesión del citado derecho.

En relación con algunos derechos existen mínimos desajustes —o son inexistentes— en relación con la frecuencia de invocación de vulneración y su enjuiciamiento por parte del órgano judicial. Dichos derechos son los siguientes: la libertad ideológica, la libre circulación por el territorio nacional, la libre sindicación, el derecho de huelga, así como el principio de legalidad sancionadora fueron invocados prácticamente en la misma proporción en la que fueron examinados por el juzgador. Sin embargo, en relación con los derechos garantizados en los arts. 20 y 27 CE su infracción fue invocada por los recurrentes con mayor frecuencia que su consideración en la sentencia. El derecho en el que es posible percibir más ese desajuste es el principio de igualdad que fue invocado en un 22,2 % y, sin embargo, solo fue analizado en la sentencia en el 18,2 % de los casos. Como ya se ha puesto de relieve otros

años, su naturaleza de derecho de carácter relacional explique seguramente este desfase. Sobre todo, teniendo en cuenta que en relación con los derechos enunciados en el art. 23.2 CE se vuelve a constatar el fenómeno inverso, esto es, que son analizados con mayor frecuencia de lo que lo son invocados.

En definitiva, seguramente la situación pandémica sea la que, por primera vez, haya puesto de relieve el fenómeno contrario al acaecido con carácter general en otros Informes. Esto es, se ha observado que, en relación con algunos derechos fundamentales la frecuencia de su invocación como vulnerados es inferior a la frecuencia con la que son analizados por los órganos judiciales. Seguramente, los Informes de años sucesivos nos permitan verificar si lo acontecido este año ha sido una excepción o, por el contrario, se mantiene esta tendencia.

2. Tipo de recurrente

2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

El análisis del tipo de recurrente en los procedimientos tramitados al amparo de los artículos 114 y ss. LJCA permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción presta tutela. Los datos examinados en el estudio de este año arrojan algunas novedades –de matiz o menores en todo caso– en relación con los informes anteriores. Los recurrentes que son personas físicas siguen siendo muy superiores a las personas jurídico-privadas y jurídico-públicas. El dato agregado de este año pone de relieve que el 74,9 % de los recurrentes son personas físicas, el 15,8 % personas jurídico-privadas, el 2,9 % una Administración ajena a la autora (o tercera Administración) del acto impugnado y el 6,4 % la Administración autora de la actuación administrativa impugnada.

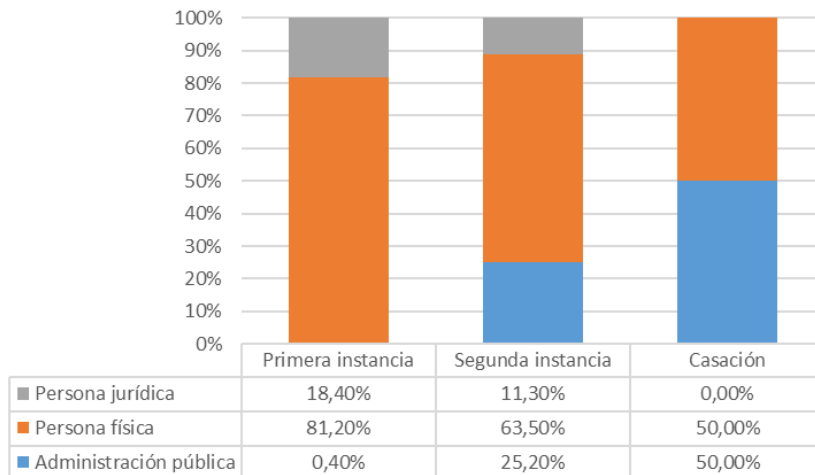
En el caso de la primera instancia, la Figura 114 muestra que los recurrentes que son personas físicas superan claramente a los que son personas jurídico-privadas (81,2 % frente al 18,40 %). Haciendo una comparativa con años anteriores, este año se obtiene un porcentaje más alto que respecto al *Informe CIJA 2020* (74,8 %), aproximándose al alcanzado en el *Informe CIJA 2019* (83,3 %). Las personas jurídico-privadas han experimentado un descenso respecto al año anterior (del 18,4 % de este año al 25,2 % del *Informe CIJA 2020*). Hay que advertir, no obstante, que el incremento del pasado año se debió a una proliferación de pleitos iniciados por sindicatos que tenían por objeto la tutela del derecho de huelga y que este año, ni se han producido, ni se han visto compensados con las demandas interpuestas por otras recurrentes personas jurídicas. Aunque estas han sido objeto también de severas restricciones de derechos fundamentales para intentar frenar la pandemia, algunos de estos, como la libertad de empresa, no pueden ser objeto de tutela a través del cauce procesal que estudiamos que, como es sabido, está limitado a los derechos amparables. De las 223 sentencias recaídas en primera instancia, tan solo en un caso una Administración pública ha impulsado el proceso judicial contra la actuación administrativa adoptada por otra administración. Como ya se ha puesto de relieve en otros informes, este raquítico resultado se debe a que los poderes públicos no son, por lo general, titulares de

derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional, de acuerdo con la naturaleza de tal categoría jurídica, ha considerado que solo son titulares de algunas de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva.

Los resultados del análisis del tipo de recurrente y la interposición del recurso de apelación frente a la resolución judicial recaída en la primera instancia arrojan resultados similares a los ya consignados respecto de la primera instancia: las personas físicas recurren en apelación más que las personas jurídicas. De todos los recursos de apelación analizados, el 63,5 % fueron interpuestos por personas físicas y el 11,3 % por personas jurídicas. Asimismo, el 17,4 % (frente al 28,1 % del año anterior) corresponde a recursos de apelación interpuestos por la Administración autora del acto administrativo impugnado. Y el 7,8 % restante a una Administración ajena a la que emitió el acto administrativo impugnado.

Estos datos sufren variaciones significativas en el caso del recurso de casación. En efecto, de las 4 casaciones interpuestas, 2 correspondían a personas físicas, y 2 a la Administración autora de la actuación administrativa impugnada. Este año, a diferencia de los anteriores, no hay ninguna de las sentencias recaídas en casación que haya sido interpuesta por una persona jurídico-privada.

Figura 114. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

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

Se examina a continuación el tipo de recurrente en relación con los derechos invocados como infringidos a través del proceso de tutela de derechos fundamentales o del sector del ordenamiento jurídico en el que se solicita la demanda de tutela. Mientras que respecto a algunos de estos no existe una diferencia porcentual significativa en relación con su invocación por los recurrentes, respecto de otros sí predomina con claridad su invocación

a partir del tipo de recurrente. Evidentemente tal es el caso de los derechos cuya titularidad solo corresponde a las personas físicas y en los que no es preciso detenerse. Solo se pondrá el foco en los datos que aporten novedades significativas.

A diferencia del *Informe CIJA 2020*, en el que tan solo los derechos más invocados por las personas jurídico-privadas respecto a las personas físicas fueron los garantizados en el art. 28.2 CE, este año la lista se incrementa. En efecto, a pesar de que este año el número de pleito interpuestos por personas jurídico-privadas ha sido menor que el año pasado, se ha incrementado el número de derechos fundamentales cuya tutela es impetrada con más frecuencia por estas personas que respecto a las personas físicas. Dichos derechos son los garantizados en los arts. 18.2 y 18.3 CE, el derecho de asociación y los derechos a la libertad sindical. Llama la atención el alto índice de invocaciones del derecho a la libertad y seguridad por parte de las personas jurídico-privadas (que alcanza un 42,9 %) a pesar de que, obviamente, dichas personas no son titulares del mismo. Quizás, a través de dicha invocación, ha querido impetrarse la protección de un pretendido derecho a la libertad, en el sentido de libertad de autodeterminación, debido a que otros derechos fundamentales de los que sí son titulares las personas jurídico-privadas no pueden ser tutelados a través de esta vía por estar radicados en el Capítulo II del Título I CE (entre otros, el derecho a la libertad de empresa). Volviendo a la invocación de los derechos del art. 28 CE por las personas jurídico-privadas, hay que señalar que se confirma la tendencia apuntada en otros Informes y que se ve confirmada este año: la protección de dichos derechos por las personas físicas constituye la excepción. En efecto, un año más, ninguna persona física ha impetrado la tutela del derecho de huelga y, en el caso de la libertad sindical, solo lo ha hecho 20,7 %.

Los derechos garantizados en el art. 27 CE merecen siempre nuestra atención en esta sección ya que han sido objeto de fluctuaciones importantes en los últimos Informes. Este año, siguiendo la tendencia constatada en los *Informes CIJA 2019 y 2020*, los recurrentes que con mayor frecuencia han solicitado su protección han sido personas físicas. De hecho, este año lo que llama la atención es que ninguna persona jurídica ha instado su protección jurisdiccional.

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

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

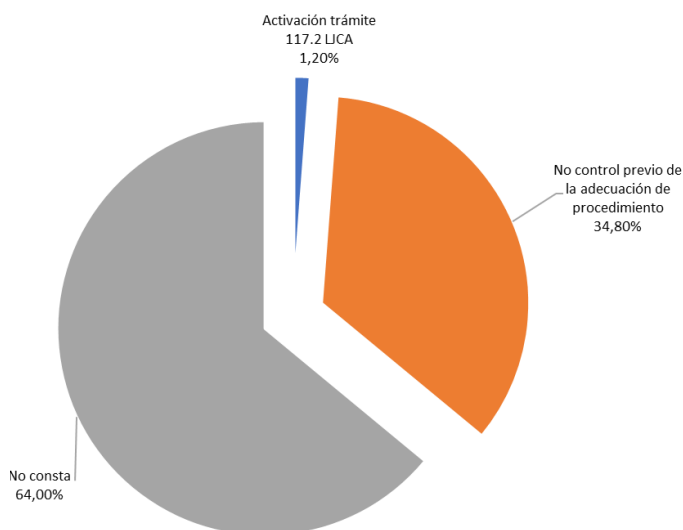
Como ya se ha puesto de relieve en Informes anteriores, con el fin de evitar los abusos a los que dio lugar la utilización de esta vía durante la vigencia de la Ley 62/1978, el artículo 117.2 LJCA prevé la posibilidad de convocar a las partes en el inicio del proceso a una comparecencia para resolver acerca de la posible inadmisión del recurso por inadecuación de procedimiento y así evitar que pleitos referidos a cuestiones de legalidad ordinaria se

tramiten a través de este proceso especial y obtengan una sentencia que se limite a declarar la inadmisión. Con carácter previo al análisis de esta cuestión hay que indicar que, a diferencia de lo que se deriva del tenor literal de la norma, que solo prevé la activación de este cauce para determinar si el procedimiento elegido es el adecuado o no, la jurisprudencia ha admitido que a través de este trámite también se puedan alegar cualesquiera otras causas de inadmisión de la demanda.

Dos son las cuestiones que serán objeto de análisis en este epígrafe. Por un lado, la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA, por otro, determinar el índice de inadmisiones que se producen en los procesos que se sustancian a través de este cauce procesal. Por lo que se refiere a esta segunda cuestión, los datos obtenidos confirman los resultados obtenidos el año pasado. Si bien los índices de inadmisión en los *Informes CIJA 2016 y 2017* fueron del 17,7 % y del 28,6 % respectivamente, en los *Informes CIJA 2018, 2019 y 2020* se situaron en el 1,6 %, en menos del 1 % y en el 2,6 % respectivamente. Los datos de este año vuelven a situar los índices de inadmisión en cotas bajas, aunque no tanto como en los tres años anteriores, ya que alcanzan el 7,1 %. En efecto, de las 223 sentencias analizadas y recaídas en primera instancia, tan solo se inadmitieron 16. Se vuelve a corroborar que no se produce un abuso en la utilización de este cauce procesal para ventilar cuestiones de mera legalidad ordinaria que no deberían gozar de las notas de preferencia y sumariedad que caracterizan a este cauce procesal. Creemos, a la vista de los datos obtenidos y por lo que se dirá más adelante, que las inadmisiones han venido motivadas en esta ocasión por el hecho de que el acto impugnado no podía ser objeto de control por la jurisdicción ordinaria, pero no por la inadecuación del cauce procesal elegido.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones apuntadas al inicio de este epígrafe, esto es, a la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA por existir dudas en relación con la adecuación del procedimiento elegido, los datos que arroja el informe de este año permiten confirmar el cambio de tendencia iniciado el año anterior. En efecto, aunque en el *Informe CIJA 2018* se activó el citado trámite en el 37,5 % de los casos –superando el 34,3 % del año anterior (*Informe CIJA 2017*)–, en el *Informe CIJA 2020* disminuyó de forma exponencial alcanzando tan sólo un 2,9 % de los supuestos examinados. Este año, el descenso supera al del año anterior, alcanzando tan solo el 1,2 %. Hay que apuntar, no obstante, que, al igual que el año pasado, una buena parte de las sentencias analizadas no contenían datos que nos permitan conocer con certeza si se abrió o no dicho trámite. En efecto, de las 342 sentencias analizadas, en 219 no pudo constatarse tal extremo. En todo caso, hay que llamar la atención acerca del número tan bajo de asuntos (fueron 4 en total) que suscitaron dudas acerca de si el cauce procesal utilizado resultaba o no adecuado. La tendencia apuntada, por tanto, es clara.

Figura 115. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2020) [en porcentaje]



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

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

Como novedad, en el informe de este año podemos constatar que la apertura del trámite del art. 117 LJCA sí aumenta (además sustancialmente) la duración del proceso. En los pleitos en los que durante el año 2020 sí se activó este trámite, el tiempo medio de duración fue de 449 días frente a los 364 en los que se prescindió del mismo. Habrá que estar atentos en los próximos informes a si este dato se confirma. No obstante, dicho dato hay que tomarlo con cautela a la vista del porcentaje tan bajo de asuntos en los que se abrió dicho trámite.

4. Adopción de medidas cautelares

Salvo en el *Informe CIJA 2020*, en el que se solicitaron medidas cautelares en un número de casos más habituales de lo normal, los datos que arroja el estudio de este año vuelven a poner de relieve que es ciertamente excepcional la solicitud de tutela cautelar en este tipo de procesos. En efecto, este año han sido tan solo 8 los asuntos en los que se han solicitado dichas medidas. Y solo se accedió por el órgano judicial a dicha petición en 2 supuestos.

La parte que solicitó su adopción lo fue en un 62,5 % una persona física, en un 25 % una persona jurídico-privada y en un 12,5 % la propia Administración. De los 8 casos en los que solicitó justicia cautelar, tan solo en 2 se accedió a su adopción por el órgano judicial, es decir, en un 25 %, siendo en uno de ellos el recurrente una persona física y en el otro una persona jurídica. Los sectores en los que estas se adoptaron por el órgano judicial fueron los siguientes: libertad de expresión y derecho administrativo sancionador referido a las medidas adoptadas como consecuencia de la pandemia. En otros Informes, se había podido constatar que uno de los sectores en los que los órganos judiciales eran más proclives a adoptar medidas cautelares era el de educación. Sin embargo, en este año, ningún recurrente ha instado la tutela cautelar de dicho derecho.

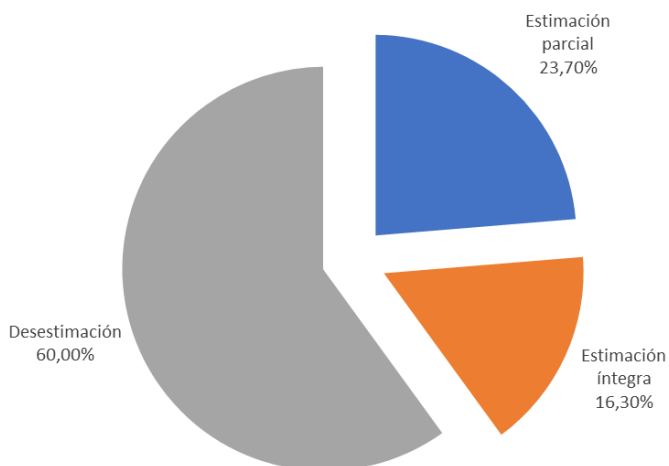
En los *Informes CIJA 2018 y 2019* sí se advirtió (y así se puso de relieve) que la adopción de medidas cautelares parecía funcionar como un criterio de aceleración del proceso judicial ya que se constató que todos los casos en los que se adoptaron, los procesos judiciales se resolvieron en menos de un año. No fue esta la conclusión del *Informe CIJA 2020*. Sin embargo, los datos de este año están en sintonía con las conclusiones alcanzadas en los *Informes CIJA 2018 y 2019*. En efecto, el tiempo de duración media de los procesos en los que se adoptaron medidas cautelares durante el año 2020 fue de 205 días frente a los 429 en aquellos en los que no se dispuso tutela cautelar.

5. Sentido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas hasta ahora, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten analizar el nivel de funcionamiento de la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón, se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA. No obstante, antes de entrar de lleno en estas cuestiones se adjuntan en la Figura 116 los datos agregados referidos al sentido del fallo en los procesos que se tramitan a través de esta vía. Los datos reflejan el índice de estimación en los casos en los que el demandante es persona física o jurídico-privada y el demandado una Administración pública. Como puede observarse, los datos que arroja el Informe de este año son similares a los obtenidos en los *Informes CIJA 2019 y 2020*. En efecto, si en los *Informes CIJA 2019 y 2020* las estimaciones, ya fueran estas totales o parciales, alcanzaron el 42,4 % y el 39,3 % respectivamente, este

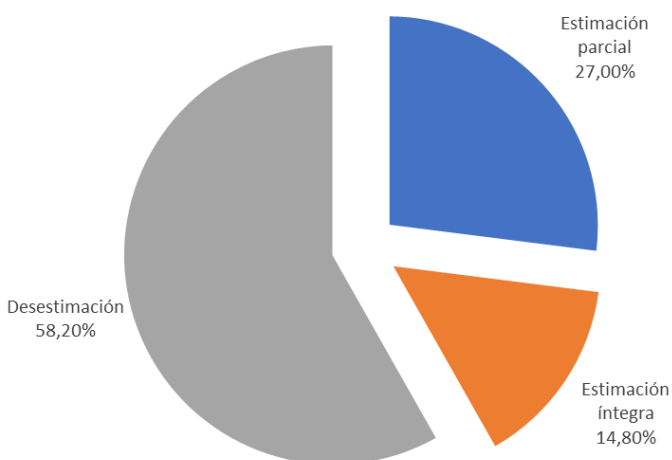
año suponen el 40 %. Los índices de estimación parcial (23,7 %) son superiores a los de estimación total (16,3 %). A diferencia de otros años, en los que había algunos datos objetivos que podían explicar los altos índices de estimación, este año no hay ningún pleito tipo que dé lugar a un abultado número de resoluciones idénticas que puedan inclinar la balanza en uno u otro sentido.

Figura 116. Sentido del fallo en los casos en los que el recurrente es el administrado y el recurrido la Administración pública. Datos agregados (2020) [en porcentaje]



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

En el caso de las personas físicas, estas vieron estimadas sus pretensiones de forma total en el 14,8 % y solo parcialmente en el 27 %. En el caso de las personas jurídicas, estas obtuvieron una sentencia totalmente estimatoria en el 24 %, mientras que la estimación parcial se situó en el 22,2 %.



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

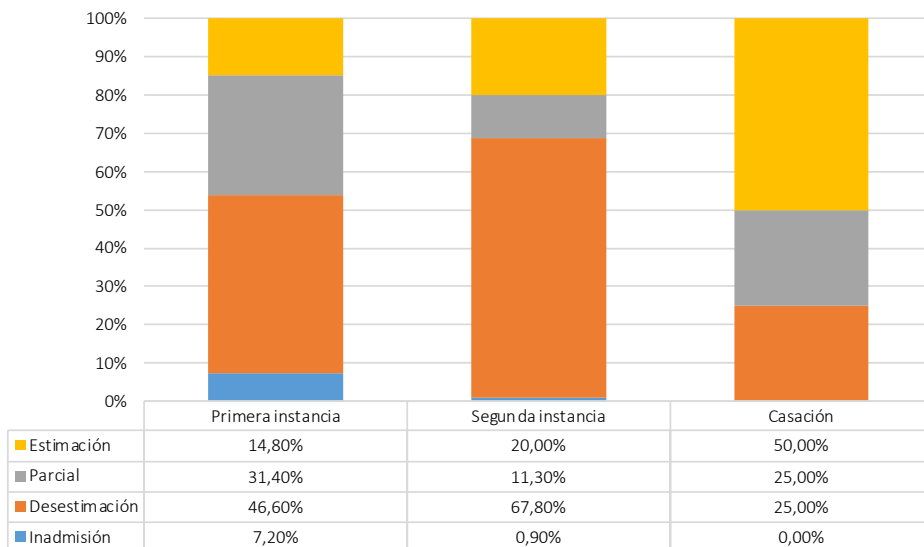
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

Los resultados que relacionan el sentido del fallo difieren en algunos aspectos respecto al *Informe CIJA 2020*.

En primera instancia se estimaron este año el 46,2 % de las demandas (14,8 % estimación íntegra y 31,4 % de carácter parcial) frente al 31,7 % del año anterior. No obstante, el porcentaje de estimación íntegra fue superior en el pasado año. En apelación, los índices de estimación son muy similares a los que arrojó el *Informe CIJA 2020*. En efecto, este año se sitúan en un 31,3 % (20 % íntegra y 11,3 % parcial) frente al 34,3 % del año anterior (26,7 % estimación total y 7,6 % estimación parcial). Asimismo, y como viene siendo habitual en materia de derechos fundamentales, los índices de estimación se disparan en sede casacional. Aunque se reduce dicho índice respecto al año anterior, en el que alcanzó el 88,3 %, este año se sitúa en un 75 % (50 % estimación total y 25 % parcial).

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

Figura 117. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]



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

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

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

Sin embargo, en el *Informe CIJA 2020*, observamos que lo que era una excepción dejó de serlo y que había un número importante de casos en los que se remitió el expediente administrativo después del plazo para formalizar la demanda. No obstante, no se observó en dichos casos que la falta de remisión del expediente administrativo llevara aparejado un mayor índice de estimaciones. Los datos que arroja el estudio de este año es que sigue habiendo supuestos en los que la Administración no envía el expediente de forma tempestiva. Es cierto que este año hemos detectado pocos casos: De las 110 sentencias que contenían esta información, solo en 8 de ellas se afirmaba expresamente en la sentencia la remisión tardía del expediente. Hay que subrayar que 4 de los 8 casos fueron estimados, esto es un 50 %, casi 10 puntos más que el porcentaje general de estimación. Acaso los años sucesivos puedan aclararnos si la tendencia detectada y apuntada en el *Informe CIJA 2016* tiene alguna virtualidad y si hay una tendencia a incrementar la estimación en los casos de falta de remisión del expediente administrativo. Desde luego, los datos obtenidos este año apuntan de nuevo en esa dirección.

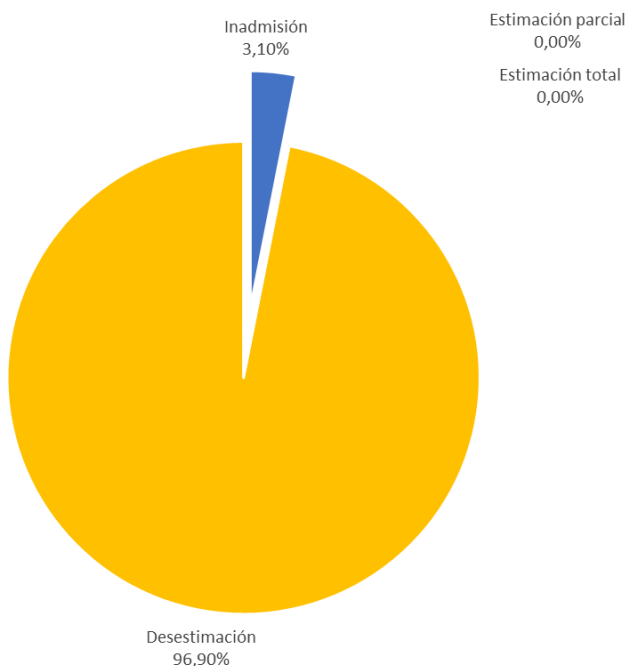
5.3. Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento

Como ya se hizo en Informes anteriores, se analiza también el sentido del fallo en atención al sector del ordenamiento jurídico en el que se produce la presunta lesión del derecho. Este año, como no podía ser de otra manera, hemos incluido un nuevo sector referido al Derecho emanado como consecuencia de la pandemia. Los datos obtenidos,

como suele ser habitual, son muy heterogéneos. Se exponen a continuación los más relevantes.

Por lo que respecta al ámbito penitenciario, y en consonancia con los datos obtenidos en informes anteriores, los índices de desestimación son muy elevados. Al igual que el año pasado, tampoco este año se ha producido ninguna estimación. En efecto, de las 32 demandas a las que se refiere este sector, una ha sido inadmitida a trámite y el resto han sido desestimadas. Como ya se puso de relieve otros años, la práctica totalidad de estos pleitos se refieren a supuestos en los que el interno en un centro penitenciario alejado del lugar en el que su familia tiene la residencia habitual se considera contrario al art. 18.1 CE. El hecho de que el TEDH haya venido considerando desde hace un par de años que la doctrina aplicada por el TC en estos casos es conforme al CEDH ha traído como consecuencia que no exista disparidad de criterios jurisprudenciales.

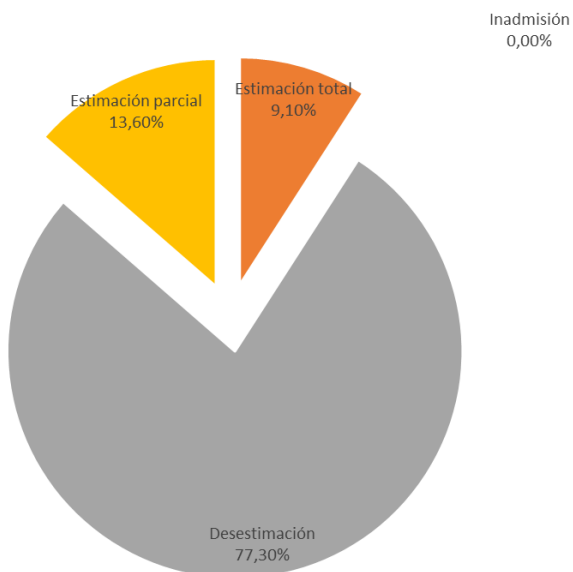
Figura 118. Sentido del fallo/sector penitenciario (2020) [en porcentaje]



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

A diferencia de lo que ocurrió en el *Informe CIJA 2020*, los índices de estimación en materia de educación se han moderado. En efecto, frente al índice de estimaciones 38,5 % del pasado año, los resultados de este año se sitúan en el 22,7 % (íntegras y parciales). Es también destacable que no se ha declarado la inadmisibilidad en ningún caso. Hay que advertir, no obstante, que la litigiosidad también se ha moderado de forma notable en este sector respecto al año anterior.

Figura 119. Sentido del fallo/sector educación (2020) [en porcentaje]



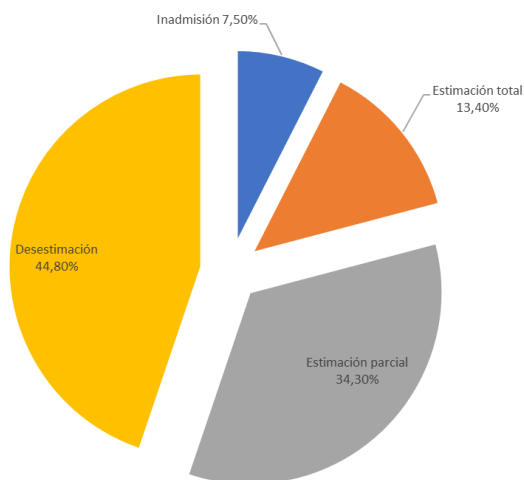
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

Igual que sucedió el año pasado, el sector del ordenamiento que más litigiosidad ha generado ha sido el de función pública, incrementándose los índices de estimación registrados en los *Informes CIJA 2019 y 2020*, a pesar de que han sido mucho menos en número los pleitos surgidos en Castilla-La Mancha como consecuencia de la emisión de disposiciones de carácter general y resoluciones por parte de los poderes públicos de dicha Comunidad Autónoma en materia de acceso a la función pública que venían generando un número importante de sentencias tipo de carácter estimatorio o parcialmente estimatorio.

Este año, al igual que el pasado, se ha diferenciado entre pleitos referidos al acceso a la función pública y procesos judiciales referidos a función pública. En ambos casos, los niveles de estimación son considerablemente elevados. Por lo que se refiere a los primeros, esto es, de acceso a la función pública, se han estimado íntegramente el 13,4 % de los recursos interpuestos (frente al 41,8 % del año anterior), se han estimado parcialmente el 34,3 % (frente al 16,4 % del año anterior) y se han inadmitido un 7,5 %. El cómputo total de estimaciones, cercana al 50 %, sigue siendo muy elevada. Los procesos que versan sobre función pública se han estimado íntegramente en un 19,35 % (frente al 46,7 % del pasado año), la estimación parcial ha alcanzado el 56,45 % (frente al 13,3 %) y las inadmisiones han supuesto un 3,2 %. En un cómputo global, la estimación ha alcanzado cotas bastante superiores a las del pasado año, llegando al 75,8 %. El alto índice de litigiosidad y el alto porcentaje de estimaciones en los últimos años, que, además, no deja de incrementarse, deberían llevar a extremar el control interno por parte de las Administraciones Públicas en este sector. Acaso esté directamente relacionado el alto nivel de litigiosidad con el alto nivel de estimación, esto

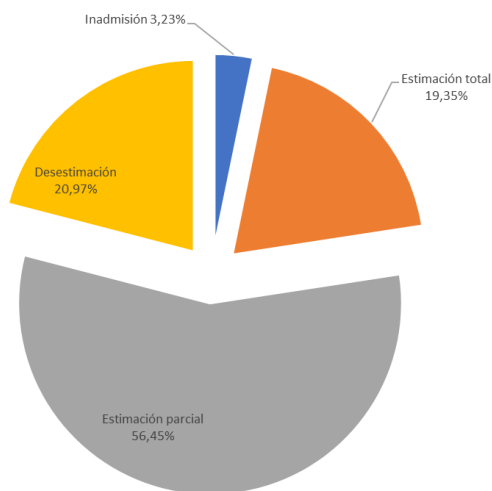
es, con el deficiente control por parte de la propia Administración de su actuación. Como se ha subrayado en algunos análisis empíricos, la litigiosidad en España en el contencioso-administrativo es bastante superior a la existente en otros países —como Alemania— a pesar de tener mucha menos población. Las cotas de estimación en este último país (Alemania) son también mucho más moderadas que en el nuestro. Quizás, el análisis de este sector sea un buen ejemplo para poner de relieve que la mejor forma de disminuir la litigiosidad sea establecer mecanismos en la propia Administración que aseguren que su actuación es conforme a la Constitución.

Figura 120. Sentido del fallo/sector acceso a la función pública (2020) [en porcentaje]



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

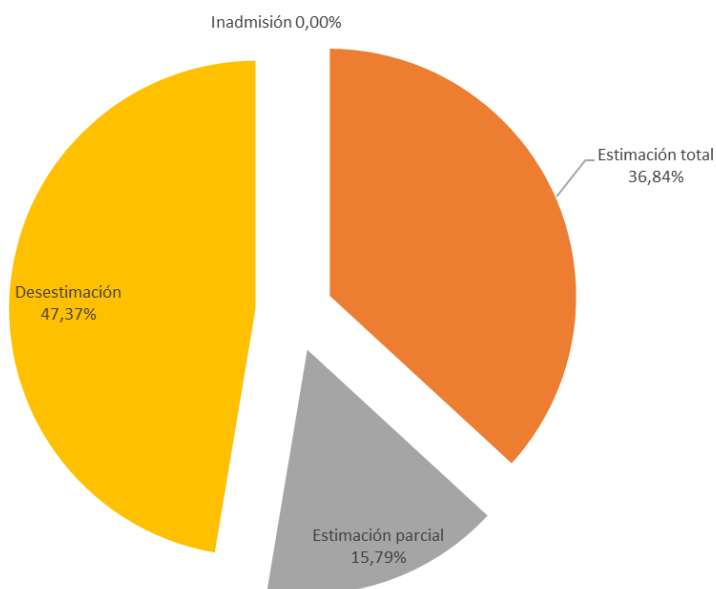
Figura 121. Sentido del fallo/sector función pública (2020) [en porcentaje]



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

Al igual que en informes anteriores, incorporamos los datos estadísticos que se obtienen de combinar la variable de sentido del fallo en materia de participación política ya que ha sido significativo el índice de los pleitos de derechos fundamentales que han tenido por objeto la tutela de los derechos protegidos en el art. 23.1 CE. En efecto, el número de sentencias analizadas en este sector se acerca a las 40. Los índices de estimación son prácticamente coincidentes con los que arrojó el *Informe CIJA 2020*, situándose en el 52,6 % (frente al 53,3 % del año anterior y el 47 % del *Informe CIJA 2019*). Volvemos a subrayar que se mantienen en el tiempo cotas altas de estimación, hecho que pone de relieve de nuevo la necesidad de que la Administración, especialmente la local, extreme las precauciones para evitar que su actuación sea contraria a la Constitución.

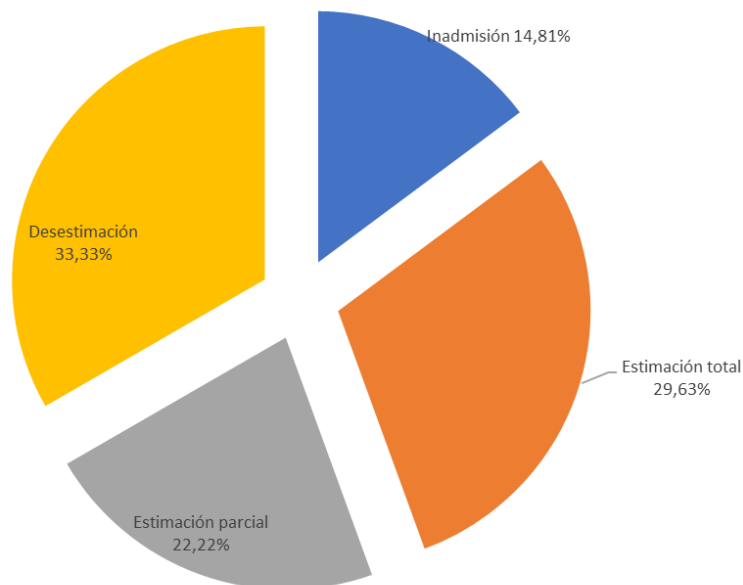
Figura 122. Sentido del fallo/sector participación política (2020) [en porcentaje]



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

Aunque el sector referido a la actividad sindical ha bajado considerablemente el índice de litigiosidad respecto del año pasado (se han dictado 27 sentencias en relación con esta materia), se da cuenta también este año de los resultados que se han obtenido. El índice de estimaciones (parciales e íntegras) es similar al del *Informe CIJA 2020*, alcanzando el 51,8 % frente al 54,8 % del año anterior. Hay que advertir que los resultados obtenidos no son producto de un caso tipo que haya dado lugar a un número importante de sentencias con idéntico contenido. El hecho de que, por segundo año consecutivo, las cotas de estimación superen el 50 %, pone de relieve la existencia de problemas de tutela de derechos fundamentales en este sector.

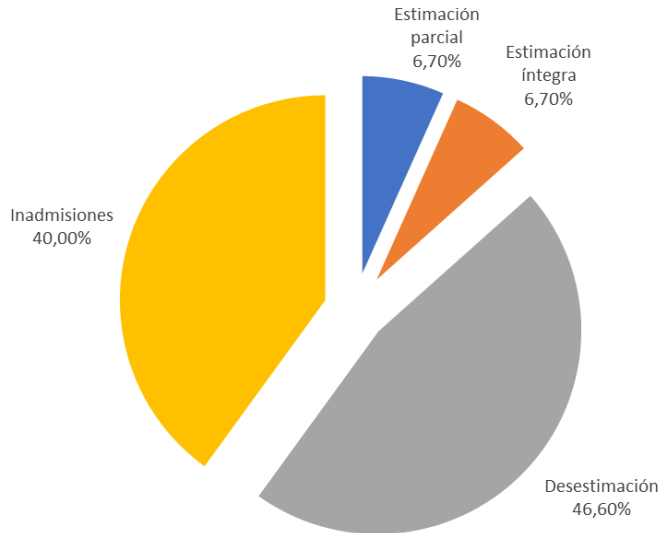
Figura 123. Sentido del fallo/sector actividad sindical (2020) [en porcentaje]



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

Como no podía ser otra manera, este año, como novedad, hemos incorporado un nuevo sector objeto de estudio: el Derecho emanado de los distintos poderes públicos para tratar de contener la pandemia provocada por el COVID-19. Son 15 las sentencias que se han dictado en esta materia y que han resuelto procesos judiciales interpuestos a través del cauce especial de tutela de derechos fundamentales. Lo primero que hay que subrayar es que es el sector de todos los estudiados en el que se han disparado los índices de inadmisibilidad. En efecto, las inadmisiones acordadas en sentencia han alcanzado el 40 %, un dato absolutamente inusual en el resto de los sectores estudiados. Estas se han debido principalmente a dos factores: al carácter inimpugnable del acto administrativo y a la falta de legitimación activa para instar la tutela del derecho fundamental supuestamente vulnerado. En ningún caso ha sido la inidoneidad de la vía procesal elegida la que ha dado lugar a la inadmisión del asunto. Recuérdese, además, que el sector del ordenamiento que ha dado lugar a un mayor índice de impugnación de disposiciones de carácter general a través de este cauce procesal ha sido este. Los índices de estimación son, por el contrario, muy bajos ya que han alcanzado tan solo el 13,4 %. Muy probablemente, los datos que se obtengan el próximo año, variarán sustancialmente respecto a los de este año debido a que ya se habrán decidido judicialmente una buena parte de los actos aplicativos del derecho de emergencia.

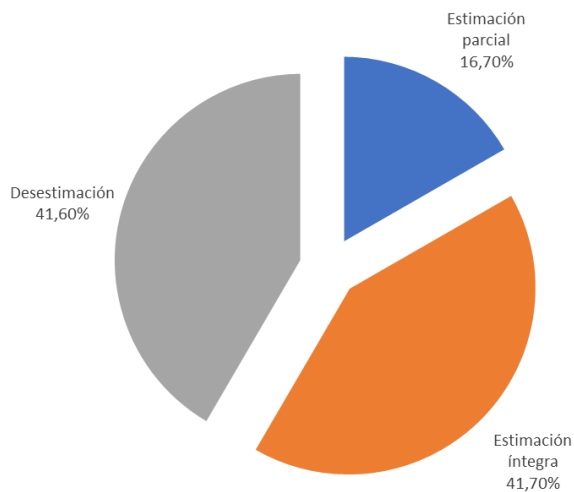
Figura 124. Sentido del fallo/sector Derecho COVID-19 (2020) [en porcentaje]



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

Como novedad, por lo altos índices de estimación que presenta, se incluyen este año los pleitos referidos al derecho de huelga (que se analiza como un sector independiente de la actividad sindical en nuestro informe). Las estimaciones alcanzan un 58,4 % (41,7 % estimaciones íntegras y 16,7 % parciales). Habrá que esperar a futuros informes para determinar si también en este sector se observan cotas de estimación elevadas lo que denotaría también la deficiencia de controles administrativos internos para evitar incurrir en inconstitucionalidad.

Figura 125. Sentido del fallo/sector Derecho huelga (2020) [en porcentaje]



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

Como en otros años, en algunas materias el índice de estimación es tremendamente bajo. Como se verá, salvo alguna excepción, los sectores en los que se da esta tendencia son los mismos que en Informes anteriores. Tal es lo que ocurre, por ejemplo, en materia de extranjería, clases pasivas y tributos. Por lo que se refiere a la materia de extranjería, la tasa de desestimación es del 85,7 % (en todo caso inferior a la del año anterior, que fue del 94,1 %). Y en clases pasivas se ha desestimado el 100 % de las demandas presentadas. En materia de tributos el 77,3 % de las demandas se han desestimado íntegramente a lo que hay que añadir, además, un 4,5 % de inadmisiones. Se confirma, en consecuencia, el bajo o nulo índice de estimaciones en estos sectores.

En comparación con el *Informe CIJA 2020*, hay algunos sectores que han incrementado la tasa de estimación. Tal es lo que sucede, por ejemplo, en materia de colegios profesionales cuyo índice de estimación ha subido 50 % (frente al 25 % del año anterior). También se ha observado esta tendencia en el Derecho Administrativo sancionador en el que se han estimado (ya sea íntegra o parcialmente) el 42,8 % de las demandas presentadas. Por último, interesa resaltar que este año sigue habiendo algunas sentencias dictadas en el proceso de tutela de derechos fundamentales referidas a cuestiones que han surgido como consecuencia del llamado proceso soberanista. El índice de desestimaciones que ha generado es del 71,4 % frente al 87,5 % del año anterior.

6. Razonamiento de la sentencia

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

Los datos agregados referidos a la normativa aplicada presentan algunas peculiaridades si tenemos en cuenta que este es un proceso de cognición limitada referido a la tutela de derechos fundamentales, sin que puedan acumularse acciones que tengan por objeto la tutela de pretensiones de mera legalidad. Este hecho no impide, en la práctica, que los órganos judiciales entren a enjuiciar cuestiones de legalidad que, *prima facie*, deberían quedar excluidas. Los resultados que arroja el estudio jurisprudencial de este año es que son los Juzgados de lo Contencioso-administrativo los que más extralimitaciones comenten en este sentido y son más proclives a entrar a razonar sobre cuestiones de legalidad ordinaria que deberían quedar fuera del conocimiento del proceso. En el *Informe CIJA 2020* está tendencia se observó sobre todo en los Tribunales Superiores de Justicia.

La jurisprudencia más citada por los órganos judiciales para fundamentar el fallo es la del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo. Hay diferencias, aunque no sustanciales entre los distintos órganos judiciales, a la hora de apoyarse en precedentes de

otros Tribunales. Como en ediciones anteriores, se confirma que los órganos judiciales que se encuentran en la base del sistema, además de apoyar su razonamiento en la doctrina constitucional y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tienen también en cuenta los pronunciamientos dictados por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia que, a través del recurso de apelación, revisarán sus resoluciones. Así, de las 45 sentencias analizadas que han sido dictadas Juzgados de lo Contencioso-administrativo, 27 de ellas se apoyaban en precedentes de los Tribunales Superiores de Justicia. En todo caso, hay que subrayar que la doctrina constitucional fue la más citada por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, seguida de la jurisprudencia del TS. Las citas a la jurisprudencia del TEDH son anecdóticas: tan solo en 2 sentencias de las 45 analizadas se toman en consideración las resoluciones del Tribunal de Estrasburgo. Lo mismo cabe decir de la jurisprudencia del TJUE, aunque es cierto que en este caso las citas fueron más que las del TEDH: en 7 sentencias de un total de 45 se citó jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo.

Quizás esta tendencia a citar los precedentes del órgano revisor es la que explique que los Tribunales Superiores de Justicia citen más la jurisprudencia del Tribunal Supremo que la doctrina constitucional. En efecto, de las 238 sentencias dictadas por los TSJ, 182 se apoyaron en jurisprudencia del TS y 166 en doctrina constitucional. La toma en consideración de la jurisprudencia del TEDH también es ciertamente anecdótica, ya que han sido 15 (de un total de 238) las sentencias que han apoyado su razonamiento jurídico en la jurisprudencia del TEDH. También el apoyo del razonamiento jurídico en resoluciones dictadas por el TJUE es, en el caso de los TSJ, superior a las citas de las resoluciones del TEDH. En efecto, en este caso, de las 238 sentencias dictadas, se citó alguna resolución del TJUE en 20 de ellas.

Al contrario que los TSJ y aunque sus resoluciones también son susceptibles de recurso de casación, la Audiencia Nacional apoya con más frecuencia sus decisiones en la doctrina constitucional que en la jurisprudencia del TS. Hay que subrayar que también tiene en cuenta en un alto porcentaje sus propios precedentes. En efecto, de un total de 13 sentencias dictadas por este órgano judicial, 6 de ellas apoyaron su razonamiento jurídico en sus propios precedentes. No existen, por el contrario, referencias a las decisiones dictadas por el TEDH o por el TJUE.

En el caso del Tribunal Supremo, sus sentencias se apoyan mayoritariamente en sus precedentes (de las 13 sentencias dictadas por el TS, 11 tienen en cuenta sus propios precedentes y 8 citan doctrina constitucional). Es también llamativo que en ninguna de las sentencias se citan resoluciones del TEDH, pero sí del TJUE (en 5 de 11).

A partir de los datos anteriores, no podemos dejar de subrayar la importancia progresiva que, en materia de derechos fundamentales, está adquiriendo el TJUE. En el Informe del pasado año se constató, sin embargo, que, en los procesos de tutela de derechos fundamentales, los órganos judiciales eran más proclives a citar la jurisprudencia del TEDH

que la del TJUE. Acaso el protagonismo que el TJUE tiene cada vez más en esta materia, unido a otras cuestiones en las que ahora no podemos entrar, puede dar un giro a la tendencia observada en Informes anteriores.

Al igual que el *Informe CIJA 2020*, se analiza también la jurisprudencia más citada en atención al derecho fundamental analizado con independencia de la instancia y del órgano judicial emisor de la resolución. Por lo que se refiere a las citas del TEDH, residuales en la mayor parte de los casos, se refieren a los derechos de igualdad, vida e integridad física, derecho a la intimidad, participación política, tutela judicial efectiva y principio de legalidad sancionadora. En el caso del TJUE, su jurisprudencia es tenida en cuenta en relación con el principio de igualdad, el derecho a la libertad ideológica, participación política, acceso en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas, derechos del proceso, derecho a la educación y libertad sindical. Es manifiesto, por tanto, que la doctrina del TJUE no solo es citada más veces, sino también en relación con un mayor número de derechos fundamentales.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia del TS y del TC, como ya se ha dicho, es la más tenida en cuenta como argumento de autoridad en relación con todos los derechos fundamentales. Atendiendo a los derechos que han generado un mayor número de resoluciones este año, se constata que: 1) en relación con los procesos en los que estaba implicado el principio de igualdad y la prohibición de discriminación, la doctrina constitucional y la jurisprudencia del TS son citados en la misma proporción; 2) en relación con los derechos garantizados en el art. 23.1 CE es la del TC la más invocada (el pasado año fue la del TS); 3) por lo que se refiere a los derechos del art. 23.2 CE, la jurisprudencia más citada, al igual que el año pasado, es la del TS; 4) cuando se analizan los derechos del art. 24.1 CE, los órganos judiciales apoyan su decisión principalmente en la jurisprudencia del TS y, en menor medida, en la emanada por el TC (el pasado año fue a la inversa); 5) sin embargo, en relación con los derechos del art. 24.2, los órganos judiciales apoyan más sus decisiones en la jurisprudencia del TS que del TC (al igual que el pasado año). 6) en el caso del principio de legalidad sancionadora, la jurisprudencia más citada es la del TC y, en menor medida, la del TS; 7) por lo que respecta a los derechos del art. 28 CE, la jurisprudencia más citada, siguiendo la pauta del año anterior, vuelve a ser la emanada por el TC, seguida de la del TS.

Como puede observarse, esta forma de aproximarse a los datos vuelve a poner en valor, como ya se subrayó en el *Informe CIJA 2019*, la importancia que sigue teniendo la doctrina del TC que, respecto de la mayoría de los derechos fundamentales, es el argumento de autoridad más utilizado por los órganos judiciales para apoyar sus decisiones. Esta conclusión matiza en buena parte la extraída en los *Informes CIJA 2017 y 2018*, en los que se observó que la jurisprudencia más citada era la del TS, habiendo quedado desplazado a un segundo lugar el TC. Se apuntó entonces que quizás este giro podía deberse a la objetivación del recurso de amparo constitucional y la menor cantidad de sentencias de amparo dictadas por el TC. A ello, y como también se apuntó en el mencionado Informe, había que añadir el

hecho de que hasta el 22 de julio de 2016, la LJCA preveía el acceso a la casación de forma prácticamente universal en los casos en los que el pleito se hubiera trámite a través del cauce previsto en los arts. 114 y ss. LJCA, lo que posibilitaba al TS revisar los procesos sobre derechos fundamentales y generar un importante cuerpo jurisprudencial. La LO 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la LOPJ, ha “objetivado” la casación por lo que ya no es posible que el TS deba admitir *ex lege* todos aquellos recursos de casación que versen sobre derechos fundamentales. En el nuevo modelo casacional, este criterio, esto es, que la resolución judicial haya sido dictada en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales, puede ser tomado en consideración por el TS para apreciar que el asunto objeto de recurso tiene interés casacional objetivo y, en consecuencia, ser admitido a trámite. Es evidente que la nueva regulación llevará a que se admitan a trámite menos recursos de casación de los accedían hasta julio de 2016 en relación con esta materia. Quizás, este dato, es decir, el hecho de la objetivación de la casación haya equilibrado en parte este desequilibrio observado desde el año 2017.

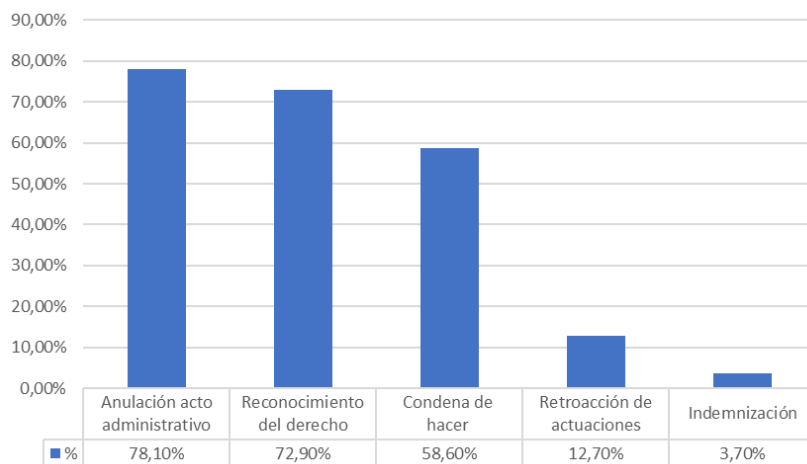
6.1. Tipo de tutela dispensada

Este año vuelve a confirmarse que el tipo de tutela dispensada por los órganos judiciales a través de esta vía arroja resultados muy dispares respecto al año anterior. Se constata así que es una variable muy volátil que se ve modificada en atención a muy diversos factores. A diferencia del *Informe CIJA 2019*, en el que la retroacción de actuaciones fue el tipo de tutela más veces acordada, el *Informe CIJA 2020* dio un giro importante a la situación, volviendo a cobrar protagonismo la anulación de la actuación administrativa impugnada que se vuelve a repetir este año. Si en el *Informe CIJA 2019* este tipo de tutela fue solo del 27,3 %, en el de este año llega hasta el 78,1 %, esto es, muy cerca del 79,8 % del año anterior, que ha sido el porcentaje más alto de todos los informes elaborados por este Centro de Investigación.

Los demás tipos de tutela dispensada por los órganos judiciales tampoco experimentan muchos cambios respecto al año anterior. La retroacción de actuaciones se acordó en 12,7 % frente al 10,1 % del año anterior. No hay que perder de vista que en *Informe CIJA 2019* este porcentaje llegó al 67,8 %. Como ya se indicó en su día, el aumento exponencial del porcentaje de la retroacción de actuaciones en ese año pudo deberse a que en el 86,8 % de los supuestos en los que se solicitó la protección de los derechos del art. 23.2 CE se acordó por el juzgador dicha medida, que fue aplicada en los muchos pleitos surgidos en Castilla La Mancha y que versaron sobre el acceso a empleo público. Este año, como ya se ha expuesto anteriormente, las sentencias recaídas en este tipo de procesos han sido mucho menos numerosas que las dictadas durante los años 2018 y 2019. Por lo que se refiere a la condena de hacer y al reconocimiento de la existencia de un derecho fundamental, se mantienen en los mismos porcentajes del año anterior, ya que suponen, respectivamente, el 58,6 % frente al 50,5 % del año anterior y del 72,9 % frente al 74,1 % del año anterior. En el caso del reconocimiento de una indemnización y siguiendo la pauta general observada en

todos los Informes CIJA, es ciertamente residual, alcanzando este año un 3,7 % frente al 5,6 % del año anterior.

Figura 126. Tipo de tutela dispensada (2020) [en porcentaje]



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

Como ya se puso de relieve el año anterior, se han estudiado las variables de tipo de tutela dispensada en atención al derecho fundamental invocado. A continuación, se subrayan algunos de los resultados más llamativos. Las sentencias que estiman vulnerado el principio de igualdad y la prohibición de discriminación acuerdan la anulación de la actuación administrativa impugnada en un 96,5 %, declaran la existencia de un derecho en el 87,7 %, y contienen una condena de hacer en el 84,2 %. Los tipos de tutela que menos se acuerdan en relación con estos derechos son la retroacción de actuaciones (5,3 %) y la concesión de indemnización (3,5 %). Los datos expuestos son prácticamente idénticos a los que arrojó el *Informe CIJA 2020*. Las resoluciones judiciales que estiman vulnerado el derecho a la vida y a la integridad física llevan aparejada la concesión de indemnizaciones en un porcentaje no menor (este año del 28,6 %) en comparación con el porcentaje global. En el resto de los casos, la tutela dispensada varía en atención a los distintos derechos reconocidos en el citado precepto. Así, en relación con el art. 18.1 CE, la anulación del acto administrativo se acuerda en el 62,5 %, y en el 37,5 % se reconoce el derecho a una de una indemnización. En los derechos de participación política (art. 23.1 CE), en el 70 % se declaró la nulidad de la actuación administrativa y se impuso una condena de hacer en la misma proporción. En los procesos en los que el derecho que se consideró vulnerado fue el art. 23.2 CE, los tipos de tutela más dispensados son la declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada (86,5 %), la condena de hacer (70,3 %) y el reconocimiento de un derecho (83,3 %). Sólo en el 2,7 % de los supuestos se acuerda la retroacción de las actuaciones y una indemnización.

Llaman la atención los tipos de tutela que se dispensan cuando los derechos infringidos son los del art. 24 CE. La declaración de nulidad de la actuación administrativa se acuerda por el juzgador en el 50 % de los casos, siendo el pasado año el 60,7 %, y la retroacción de actuaciones en el 31,8 %, esto es, en un porcentaje ligeramente superior al del pasado año, que alcanzó el 25 %. No se consolida la tendencia apuntada en el *Informe CIJA 2020*, en el que se constató que el dato que arrojaba la retroacción de actuaciones era el más bajo desde que realizamos este estudio. Los datos referidos a los derechos del art. 24.2 CE difieren considerablemente de los del año anterior, en los que no se produjo ningún supuesto de retroacción de actuaciones y el porcentaje de anulación del acto administrativo impugnado alcanzó el 84,6 %. Este año, sin embargo, la declaración de nulidad es del 57,1 % y la retroacción de actuaciones se adopta en un 42,9 %. Sin embargo, el porcentaje del derecho a obtener una indemnización se mantiene respecto al *Informe CIJA 2020* (14,3 % frente al 15,4 % del año anterior).

7. Duración del proceso

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

El examen de esta variable cobra, además, un especial protagonismo este año en el que, como consecuencia de las limitaciones de movilidad impuestas por la pandemia, que han llevado aparejado incluso una suspensión de los plazos procesales, podrían haber repercutido seriamente en la duración de los procesos. Como se verá a continuación, no ha sido este el caso, al menos, en este sector. Quizás lo anterior se deba a que, como ya se puso de relieve anteriormente, la suspensión de los plazos procesales no regía en el proceso especial de tutela de derechos fundamentales previsto en los arts. 114 y ss. LJCA. Adelanto ya que el funcionamiento de los órganos judiciales, al menos en este sector, ha visto, con carácter general, minorados los tiempos de resolución en relación con otros años. Sin duda, se trata de un magnífico dato.

7.1. Duración de los procesos en razón del órgano judicial

El mandato del art. 53.2 CE opera en el procedimiento judicial considerado en su conjunto, es decir, tanto en la instancia como en los recursos, de ahí, la importancia de examinar la duración no solo en aquella sino también de cada uno de los medios de

impugnación que se interpongan y, en consecuencia, de los órganos judiciales que conocen de estos.

Los procesos conocidos en primera instancia se resuelven en menos de un año en el 70,9 % de los casos (frente al 68,4 % del año anterior); en más de un año, pero menos que dos, el 24,1 % de los casos (frente al 22,8 % del año anterior); en más de dos años y menos que tres, el 5,1 % (frente al 7 % del año anterior). En la segunda instancia, los pleitos tardan en resolverse menos de un año en el 66,7 % de los casos (frente a al 83,3 % del año anterior) y en más de 2 años, pero menos que tres, en el 33,3 % de los casos (frente al 16,7 % del año anterior). En sede casacional, la duración del proceso es inferior a un año en un 100 % de los casos (frente al 75 % del año anterior).

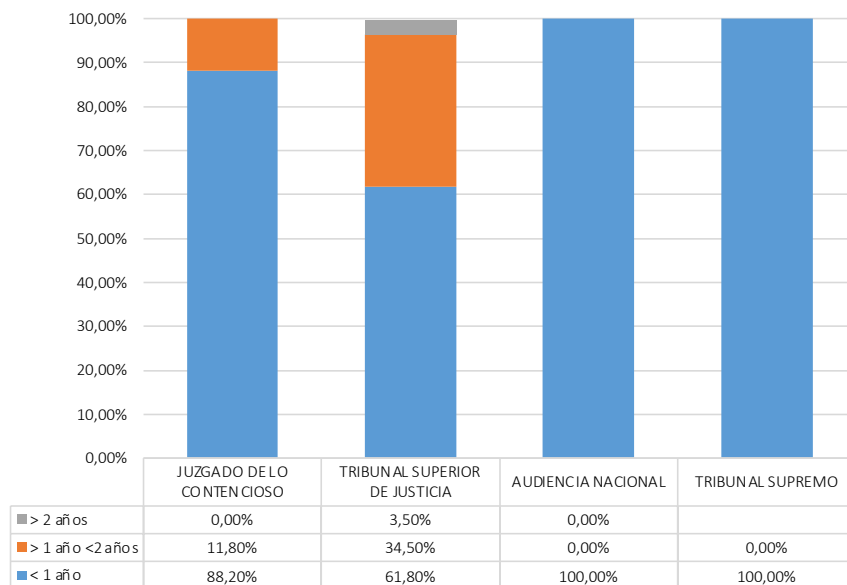
Analizando ahora los datos por órgano judicial, los datos obtenidos ponen de relieve que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo resuelven los procesos en menos de un año en el 88,2 % de los casos (frente al 100 % del año anterior) y, en más de un año, pero menos de dos, en un 11,8 %. Estos datos, aunque peores que los del año anterior, mejoran los del *Informe CIJA 2019* ya que, aunque la mayoría de los pleitos se resolvían en menos de un año, un 9,6 % tardaba entre 1 y tres años. Probablemente, el que se hayan dilatado moderadamente los tiempos de resolución en estos órganos judiciales se deba a los problemas de todo orden derivados de la pandemia. En el caso de la Audiencia Nacional, sin embargo, los datos que arroja el estudio de este año mejoran los del anterior ya que todos los pleitos se resuelven en menos de un año. En el *Informe CIJA 2020*, sin embargo, un 66,7 % lo hicieron en un año y un 33,3 % entre uno y dos años.

La situación de los Tribunales Superiores de Justicia ha empeorado ligeramente respecto al año pasado. Los datos que arroja el estudio de este año ponen de relieve que el 61,8 % de los pleitos tardan en tramitarse menos de un año (frente al 79,1 % del año anterior), el 34,5 % tardan más de un año, pero menos de 2 (frente al 16,4 % del año anterior), el 3,6 % tardan en resolverse entre dos y tres años (frente al 2,3 % del año anterior).

Por lo que se refiere al Tribunal Supremo los tiempos de duración han mejorado notablemente respecto al año anterior, ya que el 100 % de los asuntos se ha resuelto en menos de un año. En efecto, el año pasado solo el 30,8 % de los pleitos tardaba en resolverse en menos de un año. Esta reducción de los tiempos de resolución debe ser bienvenido.

En términos generales, si se compara la duración de los litigios tramitados a través del cauce previsto en los arts. 114 y ss. LJCA con el resto de los sectores estudiados en los *Informes CIJA*, resulta manifiesto que el previsto para la protección de derechos fundamentales es mucho más rápido en prácticamente todas las instancias.

Figura 127. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2020) [en porcentaje]



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

7.2. Duración de los procesos en relación con otras variables

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

A diferencia de lo que sucedió en los *Informes CUA 2018 y 2019*, y siguiendo la tendencia del año anterior, los pleitos de extranjería han dejado de ser, por segundo año consecutivo, los que más tiempo tardan en tramitarse. Los datos de este año han puesto de relieve que los procesos judiciales que más han tardado en tramitarse se refieren a las siguientes materias: acceso a la función pública (con una media de duración de 473,4 días), defensa de la competencia (459 días), y los referidos al llamado proceso soberanista (con una media de duración de 409,67 días). Los procesos que, por el contrario, tardan menos en tramitarse son los referidos a Derecho Penitenciario que tardan en resolverse una media de 51 días. Los asuntos en los que se impugnaban las medidas adoptadas por los poderes públicos para frenar la pandemia han tardado en resolverse en una media de 201,8 días.

Un dato importante a tener en cuenta y que ya se puso de relieve en el *Informe CUA 2019*, es que tardan más en resolverse los procesos que tienen un fallo desestimatorio que aquellos otros en los que se estiman íntegramente (no así parcialmente) los pedimentos de las partes. En efecto, en el periodo objeto de estudio, buena parte de las acciones que han visto estimada la pretensión de vulneración de un derecho fundamental han tardado en resolverse una media 207,33 días. Sin embargo, no ha sido así en los procesos que tienen

signo desestimatorio, en el que la media ha sido 354,48 días. También es llamativo que las inadmisiones tardan en resolverse más que las estimaciones íntegras. En efecto, la duración media de los casos que dan lugar a la inadmisión tarda de media 306,86 días en resolverse.

8. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de las costas procesales. En este sentido, hay que tener en cuenta la virtualidad de las costas para operar como un importante factor disuasorio a la hora de recurrir ante la JCA o de interponer recursos frente a las resoluciones de los órganos judiciales. Aunque el art. 139 LJCA acoge el criterio del vencimiento para la imposición de las costas, permite al órgano judicial resolver de otro modo si lo hace de forma razonada cuando existieran dudas de hecho o de derecho. Pues bien, al igual que en los Informes anteriores se constata que en relación con los procesos de tutela de derechos fundamentales los órganos judiciales no atienden de forma automática al criterio del vencimiento. Aunque la tendencia observada en relación con lo acontecido otros años es que cada vez es mayor el porcentaje de condena en costas, aún hay un número importante de supuestos en los que el órgano judicial justifica su no imposición.

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

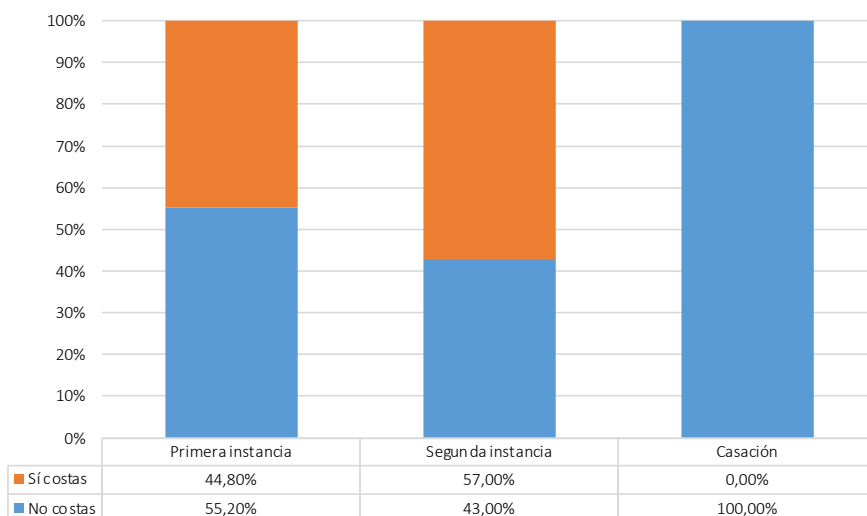
8.1. *Condena en costas por instancia*

Los datos en torno a este parámetro arrojan resultados bien distintos dependiendo de la instancia en la que nos encontremos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta al 44,8 % de los casos (frente al 64,4 % del año anterior), en segunda instancia ese porcentaje crece hasta el 57 % (frente al 56,5 % del año anterior) y, en casación, por el contrario, decrece hasta el 0 %, del mismo modo que en el *Informe CIJA 2020*. A diferencia de los datos del pasado año, en el que se advirtió un aumento de condena en costas en primera instancia, este año vuelve a decrecer. Se rompe así la tendencia observada en los últimos Informes en los que podía verificarse que los órganos judiciales que resuelven en primera instancia eran cada vez más proclives a imponer condena en costas. Los porcentajes en grado de apelación se mantienen en los mismos términos que en los últimos años, no apreciándose cambios significativos en los tres últimos años. Los índices de condena en costas han fluctuado sustancialmente en los tres últimos años en sede casacional: el 45 % en el *Informe CIJA 2018*, el 83,3 % en el *Informe CIJA 2019*, 0 % en el *Informe CIJA 2020* y 0 % este año. Los datos de estos dos últimos años permitan achacar tal fluctuación a la regulación de la nueva casación. El hecho de que el TS atienda al criterio de la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia a la hora de determinar la admisión a trámite y posterior resolución del recurso, pone de relieve la existencia de un interés público que casa mal con el criterio del vencimiento en la imposición

de las costas, máxime en materia de derechos fundamentales. Tal conclusión parece plausible si se tiene en cuenta, además, que el TS sí suele aplicar el criterio del vencimiento en aquellos casos en los que conoce del pleito en primera instancia.

Los órganos judiciales que son más proclives a la imposición de costas son, por orden de mayor a menor, los siguientes: la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y el Tribunal Supremo. Los datos que arroja el estudio de este año son totalmente coincidentes en esta variable con los obtenidos en el *Informe CIJA 2020*.

Figura 128. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]

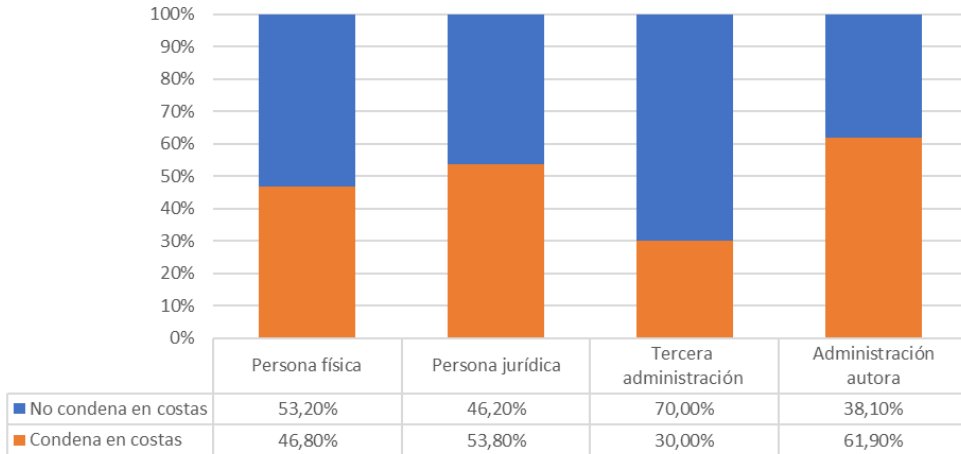


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

8.2. Condena en costas por tipo de recurrente

Se analiza ahora el porcentaje de condena en costas partiendo de otras premisas, a saber: tomando en consideración la frecuencia con la que las personas físicas y jurídicas resultan condenadas en costas en combinación con el número de recursos que estas interponen. De todas las personas físicas que recurrieron a través de este cauce, resultaron condenadas en costas el 46,8 % (frente al 57 % del año anterior). En el caso de las personas jurídico-privadas, el porcentaje de condena en costas se eleva levemente hasta el 53,8 % (frente al 72,2 % del año anterior). A diferencia del año anterior, en el que la Administración autora de la actuación administrativa impugnada fue la menos condenada en costas con un porcentaje del 55,2 %, este año resulta ser la que más condena en costas recibe, llegando a un 61,9 % de los casos. La que menos condena en costas recibe este año es la Administración ajena o tercera administración, esto es, la que recurre una actuación administrativa emanada de otra Administración. En estos casos la condena en costas alcanza el 30 %.

Figura 129. Condena en costas. Desglose en razón del condenado (2020) [en porcentaje]



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

IV. Conclusiones

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

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

- ◆ Se advierte, por segundo año consecutivo, que son mayoría los recurrentes que accedieron directamente a la vía judicial para impetrar la tutela de sus derechos e intereses legítimos sin interponer previamente recursos de carácter administrativo. En otros Informes se verificó que esta práctica era solo habitual (y también, en todo caso, minoritaria) en la tutela de los derechos del art. 23 CE. Es necesario seguir poniendo el foco en torno a este tema para determinar si se consolida un cambio de tendencia que sería fundamental para reducir de forma notable los tiempos en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.
- ◆ Hay que subrayar que el tipo de recurrente que accede directamente a la vía judicial en mayor porcentaje son las personas físicas.

El tipo de recurrente más habitual: las personas físicas

- ◆ Se constata un año más que el tipo de recurrente que con más frecuencia activa el proceso de tutela de derechos fundamentales es la persona física.

Se sigue produciendo un aumento significativo de los actos presuntos como objeto de impugnación

- ◆ Se constata también en este Informe (igual que en los *Informe CIJA 2019 y 2020*) que una buena parte de la actuación administrativa impugnada es el acto presunto. En los anteriores Informes, salvo al correspondiente al 2018, era una *rara avis*. Esta nueva realidad puede deberse a que la doctrina del TC ha dejado de facto sin contenido los plazos de impugnación previstos en el art. 115.2 LJCA. Se observan cotas excesivamente elevadas de silencio administrativo en el sector de función pública, que alcanzan el 71 % y acceso a la función pública, que suponen el 40,3 %. El 44 % de los actos impugnados dictados por las Comunidades Autónomas son supuestos de silencio negativo.

La Administración autonómica resulta la más demandada

- ◆ A diferencia de los datos que arrojaron los *Informe CIJA 2016, 2017, 2018 y 2020*, la Administración que resulta más demandada es la autonómica. Este resultado, que es coherente con el alto nivel de competencias que las CC. AA. ostentan en materias estrechamente vinculadas con los derechos fundamentales, no suele ser el habitual ya que, con carácter general es la Administración general del Estado la que suele ser la más demanda. El cambio de tendencia observado este año no se debe, sin embargo, a una reducción de los pleitos que se han interpuesto contra la Administración general del Estado (que se mantienen en un porcentaje similar al de otros años), sino por la reducción tan drástica de las impugnaciones realizadas contra actos dictados por la Administración local.
- ◆ Los derechos cuya lesión se imputa en mayor medida a la Administración General del Estado son, por este orden, los garantizados en el art. 24.1, 14, 24.2 y 25 CE. Las impugnaciones que tenían por objeto la tutela de los derechos del art. 23.2 CE han disminuido respecto a otros años.
- ◆ En el caso de las Comunidades Autónomas los derechos más frecuentemente invocados son, por este orden, los derechos garantizados en los arts. 14, 24.1 y 23.2CE.
- ◆ Los entes locales reciben demandas como legitimados pasivos en relación con la supuesta infracción de derechos fundamentales (en orden de mayor a menor): los derechos de los arts. 24.1, 23 y 14 CE.

La adopción de medidas cautelares

- ◆ La solicitud de medidas cautelares por parte de los recurrentes es ciertamente excepcional.
- ◆ Este año se observa que su concesión por parte del juzgador supone un criterio acelerador del proceso.

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

- ◆ Este año se confirma la conclusión ya apuntada en Informes anteriores acerca de que las inadmisiones producidas por la inadecuación del procedimiento elegido son una absoluta excepción. Y ello a pesar de que se constata un descenso progresivo en los últimos Informes de la activación del mecanismo previsto en el art. 117.2 LJCA. De lo anterior puede deducirse que no se produce un uso abusivo en la utilización de esta vía por parte de los recurrentes, por lo que no se activa de forma torticera para instar pretensiones ajenas por completo a la protección de derechos fundamentales.
- ◆ El porcentaje de inadmisiones más elevado este año se ha producido en relación con impugnaciones de actuaciones administrativas dictadas para tratar de contener la alarma sanitaria producida por el COVID-19. Hay que subrayar que las inadmisiones se han acordado en su mayoría por el carácter inimpugnable del acto administrativo y por la falta de legitimación del recurrente.

El TC y el TS: los precedentes más citados

- ◆ A diferencia de lo que se constató en los *Informes CIJA 2017 y 2018*, en los que el precedente más citado fue la jurisprudencia del TS, los datos analizados este año sitúan en pie de igualdad los del TC y TS, tal y como se subrayó en los *Informes CIJA 2019 y 2020*. La objetivación de la casación quizás pueda explicar este cambio.
- ◆ La jurisprudencia del TJUE y del TEDH no se tiene prácticamente en cuenta en las resoluciones judiciales referidas a los procesos de tutela de derechos fundamentales. Se observa, no obstante, un progresivo incremento de las resoluciones dictadas por el TJUE.

Porcentaje alto de estimaciones en comparación con otros sectores

- ◆ Se vuelve a confirmar que, con carácter general, la tasa de estimación de este sector es sensiblemente superior al del resto de sectores estudiados.
- ◆ La tasa de estimación (íntegra y parcial) en primera instancia es especialmente elevada, alcanzando este año un 46,2 %.
- ◆ Se observan tasas de estimación especialmente elevadas (cercasas o superiores al 50 %) en los siguientes sectores: función pública, acceso a la función pública, actividad sindical, huelga.
- ◆ La falta de remisión del expediente administrativo antes de formular la demanda vuelve a ser un indicador de un mayor índice de estimación.

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

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

La nulidad del acto administrativo impugnado: el tipo de tutela más dispensada

- ◆ De igual manera que en el *Informe CIJA 2020*, la declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada es la más acordada en este año por los órganos judiciales.

El tiempo de resolución en los litigios, en términos generales, no se ha visto afectado por situación sanitaria producida por el COVID-19

- ◆ Con carácter general, se ha constatado que la alarma sanitaria producida por la pandemia no ha tenido un impacto negativo en los tiempos de resolución de los procesos judiciales tramitados a través de esta vía. Siguiendo la línea de años anteriores, se constata que Tribunales Superiores de Justicia son los que más tiempo tardan en resolver.
- ◆ En relación con la duración de la tramitación del recurso de casación hay que subrayar que la totalidad de ellos se resolvieron en menos de un año.
- ◆ Los pleitos que tardan más tiempo en tramitarse versan sobre las siguientes materias o sectores del ordenamiento: acceso a la función pública (473,4 días), defensa de la competencia (459 días) y los referidos al proceso soberanista (409,67 días). Por el contrario, los pleitos que tardan menos tiempo en resolverse son los referidos a Derecho penitenciario.

No se aplica con carácter general el criterio del vencimiento en la imposición de las costas procesales

- ◆ Los órganos judiciales siguen sin aplicar, con carácter general, el criterio del vencimiento en la imposición de costas. A diferencia del *Informe CIJA 2020*, los porcentajes de condena en costas a los particulares han descendido. La importancia de la materia objeto de tutela, así como su marcado carácter jurídico justifican esta tendencia.
- ◆ La Administración autora del acto administrativo impugnado ostenta el mayor porcentaje en la imposición de costas (61,9 %).
- ◆ El Tribunal Supremo, al resolver como Tribunal de casación, es el que menos aplica el criterio del vencimiento en la imposición de las costas procesales.

**[VII. Análisis de la litigiosidad
contencioso-administrativa en
materia de personal de la
Administración]**

Alfonso Esteban Miguel

I. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración

1. Introducción

En esta sección del Informe se analizará la litigiosidad contencioso-administrativa que generan las reclamaciones surgidas en la relación entre la Administración y el personal a su servicio. En este informe se consolida el estudio iniciado hace cinco años con la recogida y examen de los datos sobre los litigios en materia de personal de la Administración en la jurisdicción contencioso-administrativa (JCA) durante el año 2020 y su comparación con los comentados en los informes anteriores. Pero antes de observar y analizar los datos obtenidos en el presente trabajo, es necesario hacer una serie de reflexiones sobre el objeto de estudio y sobre las particularidades del personal de la Administración y de la tutela de sus derechos.

Se optó por titular esta sección como “análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración” por utilizar el término empleado por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). No obstante, la expresión “materia de personal” puede llevar a confusión porque sugiere que los órganos del orden contencioso-administrativo conocerán de todas las controversias relativas al personal que presta sus servicios en la Administración, cuando no es así. La delimitación de las competencias de este orden jurisdiccional es importante para poder hacer un buen análisis de los datos que se expondrán en el siguiente apartado. Otros términos que se podrían haber utilizado para titular este estudio podían haber sido el de “función pública” o “empleo público”, pero tampoco son términos exactos que delimiten el objeto de examen. Como se verá someramente a continuación, el orden contencioso-administrativo conoce de más materia que la exclusiva relación de los funcionarios públicos con la Administración, pero no aborda toda la casuística que abarca la denominación “empleo público”.

2. Delimitación del objeto de estudio: la materia de personal de la Administración en el orden contencioso-administrativo

La mayor dificultad para delimitar el objeto de estudio de este trabajo es el tradicional conflicto de competencias entre la jurisdicción social y la JCA, con existencia de zonas comunes a ambos órdenes que el legislador, la doctrina y la jurisprudencia han intentado aclarar. La situación de partida es la redacción del art. 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) que utiliza dos criterios distintos cuando delimita el ámbito competencial de ambos órdenes jurisdiccionales. Para definir las competencias del orden contencioso-administrativo utiliza el criterio del sujeto que realiza la actuación que da lugar al conflicto, en este caso la Administración; en cambio, para el orden social utiliza el criterio de la materia social con independencia de quién o quiénes realicen la actuación, por lo que

la Administración puede ser parte de la relación jurídica objeto de litigio. Por tanto, es necesario fijar los límites entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo para establecer qué materias pueden ser impugnadas en la JCA. Esas materias serán el objeto de estudio de este informe.

No hay duda de que la relación entre los funcionarios y la Administración se establece y regula en el Derecho Administrativo, de modo que las controversias nacidas de dicha relación se ventilarán en la JCA. En cambio, el orden social conocerá de todas las discrepancias que se produzcan en virtud del régimen jurídico nacido del contrato de trabajo, con independencia de que el empleador sea o no la Administración. Por tanto, conocerá de las controversias entre el personal laboral y la Administración empleadora u otras entidades de Derecho Público que actúen como empleadoras. No obstante, no es tan sencilla dicha delimitación, porque, por ejemplo, la jurisdicción social conocerá de las cuestiones en materia de prevención de riesgos laborales, aunque los afectados sean funcionarios, según el art. 2.e) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS).

También han existido controversias con relación a la jurisdicción competente para conocer de los litigios del personal estatutario de los Servicios de Salud, aunque con la regulación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (Estatuto Marco), queda claro que dicha competencia pertenece a la JCA en cuanto que la norma les atribuye una naturaleza jurídica “funcionarial especial”. Así lo ha manifestado el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 27 de febrero 2007 (rec. núm. 7/2007) y de 29 de junio de 2007 (rec. núm. 341/2006). No obstante, esta medida no ha estado exenta de críticas. Parte de la doctrina considera que el Estatuto Marco debería haber atribuido dicha competencia al orden social para conocer sobre los conflictos de este grupo de personal.

Por todo lo expuesto, se puede concluir que la JCA conocerá de las cuestiones en materia de personal sobre los funcionarios de carrera, los funcionarios interinos, el personal estatutario de los Servicios de Salud y el personal especial que presta servicios en órganos que no se consideran Administraciones Públicas, pero que se rigen por el Derecho Público.

Conviene aclarar que el concepto “materia de personal” no ha sido definido legalmente, por lo que ha tenido que ser construido jurisprudencialmente. El Tribunal Constitucional estableció en su sentencia 35/1990, de 1 de marzo, que “comprenden todas aquellas incidencias y vicisitudes referidas a los funcionarios públicos respecto de la relación funcionarial”. En el mismo sentido, el Tribunal Supremo ha considerado que “son cuestiones de personal a estos efectos, según reiterada doctrina judicial, todas las cuestiones derivadas de una relación jurídico-administrativa o estatutaria entre una Administración Pública y su personal, ya se refieran al nacimiento o constitución de la relación jurídica (concursos, oposiciones, nombramientos), a su contenido (derechos económicos, ascensos), situaciones administrativas (excedencias) o extinción, incluso las peticiones de derechos pasivos”. Entre

otras, en sus sentencias de 2 de marzo de 1997 (rec. n. 1999/1994) y de 22 de mayo de 2001 (rec. n. 7366/1996), y todas las allí citadas.

La distribución de la competencia en materia de personal de la Administración se reparte en primera y en segunda instancia entre los diferentes órganos unipersonales o colegiados que componen el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en atención de la Administración a la que se encuentre adscrito el funcionario o personal especial. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán de los recursos, en primera o única instancia, frente a los actos en “materia de personal” de las Entidades Locales y también de las cuestiones de personal de las Comunidades Autónomas, salvo que se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios públicos de carrera (art. 8 LJCA). Por su parte, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo conocerán de los recursos en materia de personal dictados por Ministros y Secretarios de Estado, siempre que no se refieran al nacimiento o extinción de la relación de funcionarios de carrera (art. 9 LJCA). La competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia incluyen los actos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo que en materia de personal supone conocer sobre el nacimiento o la extinción de la relación de los funcionarios públicos de carrera de esta Administración. Además, conoce de los actos en materia de personal de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, y de los órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado (art. 10.1 LJCA). Asimismo, los TSJ conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra las sentencias o autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (art. 10.2 LJCA). La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional conoce en única instancia de los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado en materia de personal cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera, y en segunda instancia, de las apelaciones contra los autos y sentencias dictados por los Juzgados Centrales (art. 11 LJCA). Por último, el Tribunal Supremo tiene la competencia para conocer en única instancia de los actos y disposiciones en materia de personal de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.

3. Metodología

Antes de entrar en la valoración de los resultados obtenidos, es necesario hacer referencia a algunos aspectos importantes de la metodología utilizada. El estudio se realiza mediante una selección aleatoria de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia, los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el año 2020

con el fin de extraer los datos más representativos que expliquen la litigiosidad y el funcionamiento del orden contencioso-administrativo en materia de personal en el último año.

La normativa relativa a la relación funcionarial y a la estatutaria ha sido el parámetro utilizado para realizar las muestras de sentencias que se pronuncian en asuntos en materia de personal. No se incluye exclusivamente normativa básica como el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, sino que se tienen en cuenta otras normas específicas que regulan las relaciones de personal especial. Por ejemplo, se ha incluido normativa que regula la relación jurídica de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o los artículos en materia de personal de la Ley Orgánica del Poder Judicial. De esta forma, se puede dar cuenta de las singularidades de cada sector de empleados públicos ante la JCA. Con el objetivo de hacer un informe más completo este año se han añadido al listado de la normativa todas las normas autonómicas en materia de empleo público. Con esta inclusión se pretende reforzar la selección de la muestra y evitar que haya pronunciamientos que no se recojan porque en su texto no contengan menciones a la normativa estatal sobre empleo público.

4. La composición del personal de la Administración en cifras

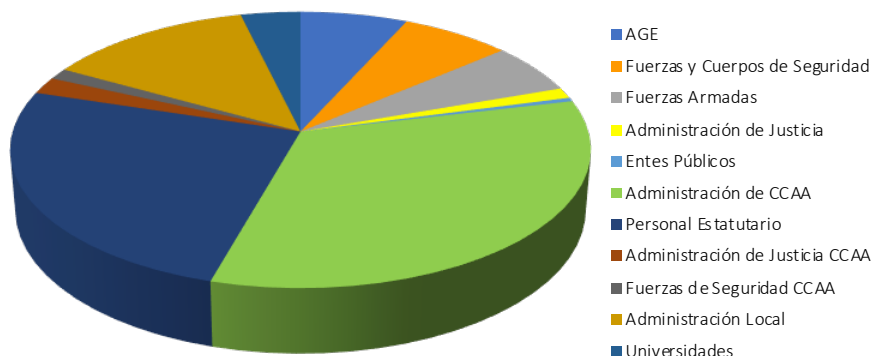
Uno de los factores claves para poder analizar con detalle la litigiosidad en materia de personal de la JCA es la estructura que presenta el personal al servicio de las Administraciones Públicas. Es fundamental comparar esta composición con los datos obtenidos del estudio realizado por el CIJA en materia de personal con la finalidad de explicar ciertos resultados, que no tendrían importancia si se analizaran de forma aislada. Por ejemplo, se podrá examinar si hay algún tipo de personal que presenta una mayor litigiosidad en sus relaciones con la Administración teniendo en cuenta su peso en la composición de todo el personal y no solamente en términos absolutos de los datos extraídos del estudio CIJA.

La fuente utilizada para elaborar la composición del personal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas en 2020 que se muestra a continuación es el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas del segundo semestre del año 2020¹⁶ que publica semestralmente la Secretaría de Estado de Función Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Para ello se han recogido y elaborado los datos de la tabla de “personal al servicio de las Administraciones Públicas por tipología de personal”. Únicamente se han extraído las variables “personal funcionario” y “otro personal” descartando el personal laboral porque las controversias nacidas de la relación laboral con la Administración se dirimen en la jurisdicción social. Además, se ha

¹⁶ El informe consultado para este trabajo ha sido el Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Secretaría de Estado de Función Pública del segundo semestre del año 2020 (publicado en julio de 2020 en www.mptfp.es).

interpretado que el personal no laboral que presta servicios en las instituciones sanitarias es personal estatutario porque la estadística no recoge datos que desglosen dicha información. Esto supone asumir un error de personal que presta servicios en instituciones sanitarias que mantiene una condición jurídica diferente a la de estatutario.

Figura 130. Composición del personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas (2020) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del informe estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Secretaría de Estado de Función Pública.

En la Figura 130, se muestra el desglose del personal funcionario y el personal estatutario al servicio de las distintas Administraciones Públicas en 2020. El personal estatutario de los Servicios de Salud representa el 25,40 % de todo el personal funcional de las Administraciones Públicas, siendo el resto funcionarios. La Administración territorial con más funcionarios es la autonómica. Las Comunidades Autónomas (CC. AA.) tienen a su servicio al 33,12 % del total de funcionarios, mientras que los que prestan sus servicios en los Entes Locales representan el 13,15 % y el porcentaje del Estado se reduce a un 6,79 %. Hay que tener en cuenta que al número de funcionarios de las CC. AA. hay que añadir el personal estatutario, porque las competencias en sanidad están transferidas (el personal estatutario autonómico representa el 99,27 % del total de personal estatutario). El resto de personal funcionario se reparte entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (6,97 %), las Fuerzas Armadas (5,86 %), la Administración de Justicia (3,21 %), las Universidades (3,78 %) y las Fuerzas de Seguridad de las CC. AA. (1,30 %). Dentro de la Administración de Justicia se pueden diferenciar aquellos dependientes de las CC. AA. (1,98 %) y del Estado (1,23 %), dentro de este porcentaje los Magistrados, Jueces y Fiscales representan un 0,50 % del total del personal.

La estructura del personal al servicio de las Administraciones Públicas es muy estable. Los funcionarios y personal estatutario se han incrementado en el último año 0,83 %, lo que hace que no exista ninguna variación significativa en la composición recogida en los informes anteriores.

5. La vía administrativa en materia de personal

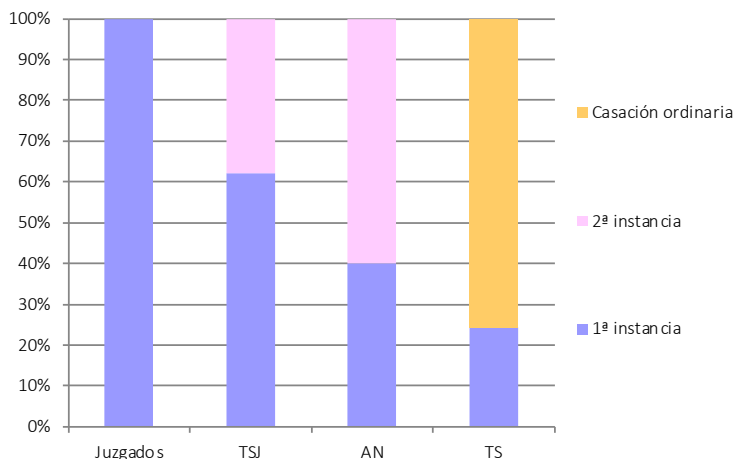
Al igual que sucede habitualmente con el resto de materias estudiadas en este informe, para acudir a la JCA en defensa de los derechos en materia de personal es requisito necesario haber agotado la vía administrativa. Sin embargo, es imposible realizar un estudio sobre las resoluciones administrativas en esta materia porque no existen datos estadísticos unificados al respecto. En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en materia de tributos y contratos públicos, que tienen órganos especializados para conocer de las reclamaciones en vía administrativa, en materia de personal no existe un procedimiento especial. Por ello, es necesario acudir al procedimiento general de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El art. 114 de dicha ley establece las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa y, en el ámbito estatal, determina que pondrán fin a la vía administrativa “los emanados de los órganos directivos con nivel de Director general o superior, en relación con las competencias que tengan atribuidas en materia de personal”.

Este mecanismo de recursos administrativos previos en materia de personal busca disminuir el volumen de controversias que terminan en la JCA. Hay que poner de relieve que los órganos encargados de resolver estos recursos están integrados en la estructura de la propia administración donde el funcionario o personal estatutario presta servicios. Sería interesante que existieran órganos independientes y especializados en materia de personal que resolvieran dichas controversias, con el fin de otorgar más garantías al funcionario o personal estatutario y evitar posibles recursos contenciosos. En este sentido, una de las medidas recogidas en la propuesta de anteproyecto de Ley de Eficiencia de la LJCA de 2013, era crear órganos administrativos especializados para resolver las reclamaciones administrativas con el fin de evitar litigios posteriores.

II. Los litigios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de personal de la Administración

En este apartado del Informe nos detendremos en hacer un análisis de la actividad judicial relativa a los conflictos nacidos en materia de personal de la Administración del año 2020. Como se ha expuesto en el epígrafe anterior y con los matices allí estudiados, en España, los órganos de la JCA conocen fundamentalmente de las cuestiones en materia de personal cuando se trata de personal funcionario, estatutario o personal especial. Se analizarán algunos factores que condicionan el funcionamiento de la actividad judicial contencioso-administrativa en materia de personal. El estudio se debe realizar teniendo en cuenta la estructura del personal y las aclaraciones sobre el objeto de estudio que se han hecho en el apartado anterior, porque los datos que se expondrán, estudiados de manera aislada, pueden distorsionar la realidad del funcionamiento de este orden jurisdiccional.

Figura 131. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de personal (2020) [en porcentaje]



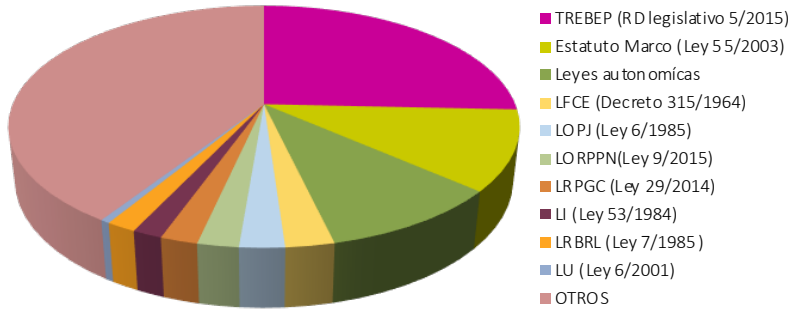
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

Como ya se ha expuesto anteriormente, hay que recordar que el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional o los Tribunales Superiores de Justicia conocen tanto en primera instancia como en sede de recurso de determinados asuntos de personal. Mientras que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo conocerán en primera o única instancia. En este sentido, hay que apuntar que el análisis de los datos no se establecerá siempre por instancia, sino, también por tribunal, con el fin de proporcionar un estudio completo en la materia. En la Figura 131, se puede observar cómo se reparten los asuntos en materia de personal por tribunal. Así, de los asuntos que conocen los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) el 62,1 % son en primera instancia, mientras que el 37,9 % corresponden a segunda instancia. Estos datos muestran una diferencia significativa a los recogidos en el *Informe CIJA 2020* donde casi el 60 % de los asuntos correspondían a segunda instancia. En cambio, la Audiencia Nacional (AN) ha resuelto en el último año en primera instancia un 40 % de los asuntos y un 60 % en segunda instancia. Lo que supone también un cambio respecto al *Informe CIJA 2020* donde el porcentaje de los asuntos en primera instancia conocidos por la Audiencia Nacional era superior al 60 %. Por su parte, los recursos de casación resueltos por el Tribunal Supremo (TS) han supuesto un 75,6 % de los asuntos, casi 9 puntos más que los resueltos en el año 2019. Los pronunciamientos que resuelven recursos de casación venían perdiendo peso en relación con el total de resoluciones del TS. Desde el año 2017 habían acumulado un descenso de 16 puntos. El resto de los asuntos conocidos por el Alto Tribunal en materia de personal han sido en primera instancia (24,4 %).

1. Normativa aplicada

Para un análisis completo de la situación de la JCA en materia de personal, es necesario identificar la normativa aplicada en los asuntos resueltos por los tribunales. Además, este factor nos permite delimitar los asuntos de personal para este estudio.

Figura 132. Normativa aplicada por la JCA en materia de personal (2020) [en porcentaje]



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

Entrando en el examen de los datos, se puede apreciar en la Figura 132, al igual que ocurría en los informes CIJA anteriores, que la Ley predominante es el Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), que representa un 25,7 % de la normativa analizada y se aplica en el 56,1 % de los asuntos. El TREBEP es el pilar fundamental de la relación jurídica entre los funcionarios y la Administración, además de ser la norma en materia de acceso al empleo público. Otra de las normas más utilizadas es el Estatuto Marco (10,7 %), que se aplica en el 23,8 % de los casos y establece las singularidades de la relación especial del personal que presta servicios en el sector sanitario con la Administración. Como se ha adelantado en el apartado anterior, este año se han introducido en esta variable las distintas leyes autonómicas de función pública. Este conjunto constituye casi un 10 % de la normativa analizada y se aplica en el 22 % de los asuntos. El resto de leyes analizadas tienen poca representatividad: los artículos referentes al personal incluidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) alcanzan un 2,4 %, la Ley de Incompatibilidades (LI) un 1,6 %, la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (Decreto 315/1964) que representa un 2,6 %, los artículos referentes al personal que presta servicios en las Entidades Locales (LRBRL) un 1,6 % y la Ley de Universidades representa un 0,5 %. Aunque la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del personal de la Guardia Civil (LRPGC) y la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de personal de la Policía Nacional (LORPPN) no tienen un alto grado de representatividad (2 % y 2,2 %, respectivamente), llama la atención su porcentaje porque son leyes que se aplican a un grupo muy reducido del personal de la Administración. Por último, en esta Figura hay un amplio sector (40,8 %) que se ha denominado “otros” donde se han agrupado el resto de normas que no son significativas en relación con el resto de leyes, pero que identifican colectivos y asuntos en materia de personal. Por ejemplo, el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional (0,3 %).

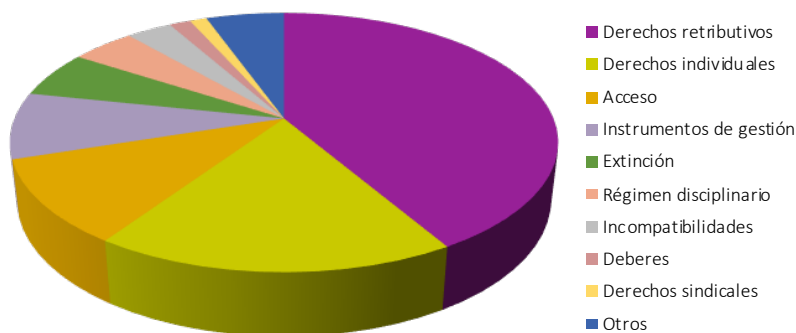
2. Objeto impugnado

2.1. Contenido del objeto impugnado

Uno de los aspectos más importantes para analizar la materia de personal en la JCA es delimitar las peculiaridades del objeto impugnado. Esto es relevante a la hora de determinar cuáles son las causas que tienen una mayor litigiosidad y relacionarlas con otros factores que inciden en el proceso.

Como no existe una lista definida y clara de lo que la Ley determina como “materia de personal”, para realizar el presente estudio se ha partido de una categorización propia de las posibles peculiaridades que puede presentar el objeto impugnado. Aunque la lista es amplia, no se puede abarcar en este trabajo la totalidad de las especialidades en materia de personal. Por tanto, se hará referencia a las cuestiones que puedan ofrecer una mayor representatividad. Téngase en cuenta que la alusión al objeto de impugnación en esta sección difiere del sentido propio de esta expresión en la LJCA, en tanto que se está haciendo referencia al contenido o cuestiones litigiosas que se han impugnado y no al acto o acuerdo en sí.

Figura 133. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las peculiaridades de la relación funcional o de procedimientos de acceso al empleo público (2020) [en porcentaje]



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

Como se puede apreciar en la Figura 133, las pretensiones que en mayor porcentaje son causa de un procedimiento ante los tribunales en materia de personal son las relacionadas con los derechos retributivos (41,5 %). Esta variable ha ocupado las primeras posiciones en los informes anteriores, pero llama la atención el aumento que se ha producido en el último año, casi duplicándose. En el *Informe CIJA 2020* representaban un 22,6 % y en el *Informe CIJA 2019* un 25,4 %.

El segundo grupo de asuntos con mayor porcentaje responde a los derechos individuales (18 %), que ha disminuido conforme a los datos del *Informe CIJA 2020* donde representaba un 27 %. El dato de este año se asemeja al arrojado en el *Informe CIJA 2019* donde representaban el 16,2 %. Dentro de la expresión “derechos individuales” están

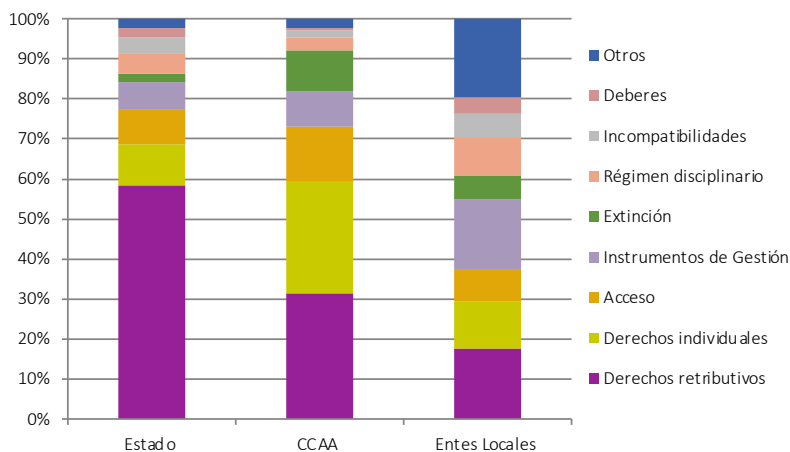
integradas, entre otras materias, todas aquellas cuestiones que responden al tiempo de trabajo, como son vacaciones, descansos, permisos o licencias, que representan el 3,2 % de los asuntos despachados por los tribunales. Esta variable ha experimentado un descenso respecto de los datos del año pasado (4,9 %). El siguiente bloque más representativo es el relativo al acceso con un 10,5 %, que mantiene un porcentaje similar al *Informe CIJA 2020* (12,2 %). Otro de los objetos con un porcentaje elevado es la impugnación de los instrumentos de gestión del empleo público con un 8,3 %.

Por último, aunque con un menor peso, pero con un porcentaje significativo, se encuentran cuestiones relativas a la extinción de la relación (5,8 %), que se ha reducido considerablemente con relación al *Informe CIJA 2020* (12,8 %), al régimen disciplinario (4,5 %) y a las incompatibilidades (3,2 %).

2.2. Contenido del objeto impugnado en función de la Administración territorial

En este apartado se analizará el contenido del objeto impugnado en la JCA en función de la Administración territorial. Este análisis aporta información de interés sobre las cuestiones que presentan mayor litigiosidad en función de la Administración dónde el funcionario está adscrito. Hay que advertir que los datos que se van a analizar a continuación se realizan en función del total de sentencias de la muestra estudiada y no de la frecuencia total de la variable “objeto”. Ello porque se han podido codificar varios objetos en una misma resolución. Por ejemplo, la impugnación de un instrumento de gestión y el acceso a la condición de empleado público, o una extinción de la relación que haya sido consecuencia de un procedimiento disciplinario.

Figura 134. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en función de la Administración territorial (2020) [en porcentaje]



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

En la Figura 134 se puede observar cómo el contenido del objeto de impugnación varía dependiendo de la Administración territorial. Aunque el objeto que representa mayor

litigiosidad en términos globales son los derechos retributivos, como ya sucedía en anteriores informes como el *Informe CIJA 2019*, no se reparte de forma homogénea entre las Administraciones. En este sentido, los litigios de derechos representan el 58,4 % de los asuntos en el Estado, mientras que solo representan un 31,3 % en las Comunidades Autónomas y un 17,6 % en los Entes Locales. El incremento de este tipo de asuntos ha sido considerable en las tres administraciones respecto de los datos contenidos en el *Informe CIJA 2020*, especialmente en el Estado que se han elevado casi un 35 %. El incremento en las Comunidades Autónomas ha sido de más de un 7 % y en los Entes Locales ha aumentado algo más de 5 puntos porcentuales.

Los datos relativos a los pronunciamientos con contenido relacionado con derechos individuales tienen un comportamiento similar al *Informe CIJA 2020*, son más elevados en los asuntos de las Comunidades Autónomas con un 28 %, mientras que en los Entes Locales disminuye a un 11,8 % y en el Estado a un 10,3 %. Igualmente, las cuestiones relativas al acceso de los empleados públicos representan un 13,7 % en las Comunidades Autónomas, un 8,8 % en el Estado y un 7,8 % en los Entes Locales. En este punto, se ha reducido mucho el porcentaje de cuestiones relativas a acceso en los Entes Locales en los dos últimos años. En el *Informe CIJA 2020* representaban un 24,2 % y en el *Informe CIJA 2019* un 35,1 %. Es interesante apuntar que en los Entes Locales tienen también un gran peso los conflictos surgidos por la impugnación de los instrumentos de gestión del empleo público con un 17,6 %. Aunque este porcentaje se ha reducido con relación al del año pasado (23,4 %), sigue siendo superior al porcentaje del resto de administraciones. En concreto, en las Comunidades Autónomas representa un 9 % y en el Estado un 6,6 %.

Respecto al Estado, es significativa la reducción de los procedimientos que tienen como objeto las incompatibilidades (4 %), cuando en el *Informe CIJA 2020* era de un 12,6 % y en el *Informe CIJA 2019* de un 13,9 %. Asimismo, es reseñable que es la Administración con menos casos relacionados con la extinción de la relación con un 2,2 %, mientras que en las Comunidades Autónomas alcanza un 10,2 % y en los Entes Locales es el 5,9 % de las sentencias analizadas.

2.3. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia

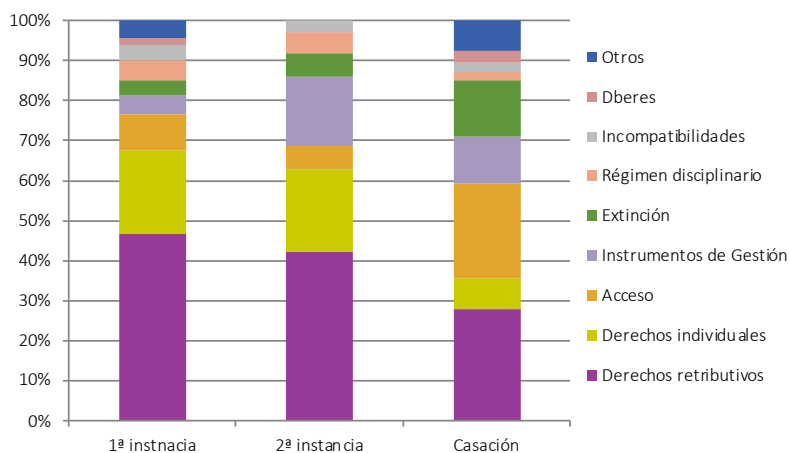
Para ofrecer datos más concretos sobre el objeto impugnado, en este apartado se desglosa el contenido del objeto en razón de la instancia. En particular, resulta de interés conocer qué tipo de asuntos son recurridos en segunda instancia o en casación. Como se pone de manifiesto en la Figura 135, el contenido de los litigios varía en función de la instancia de la que se trate. La mayoría de los asuntos que son resueltos en primera instancia se refieren a materia retributiva (46,6 %), posición que ya ocupaba en los anteriores informes, pero aumentando más de 16 puntos respecto del *Informe CIJA 2020* (30,4 %) y 12 puntos respecto del *Informe CIJA 2019* (34,7 %). A diferencia de otros informes donde los asuntos resueltos en mayor porcentaje en segunda instancia o casación no eran de

contenido económico, este año lo son con un 42,5 % en segunda instancia y un 28 % en casación.

En el *Informe CIJA 2020* las cuestiones relativas a derechos individuales suponían el mayor porcentaje de los asuntos resueltos en segunda instancia con un 31 %. En este año ese porcentaje se ha reducido más de 10 puntos, siendo el segundo más elevado (20,8 %), seguido de los relacionados con Instrumentos de gestión con un 17,2 %.

Con relación a las resoluciones que resuelven recursos de casación, además de los derechos retributivos, ya mencionados, tienen un elevado peso los relativos a materia de acceso al empleo público con un 23,7 %. El año pasado ya se apreciaba un aumento de esta materia con un 28,8 %, que se consolida en este informe.

Figura 135. Contenido del objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]

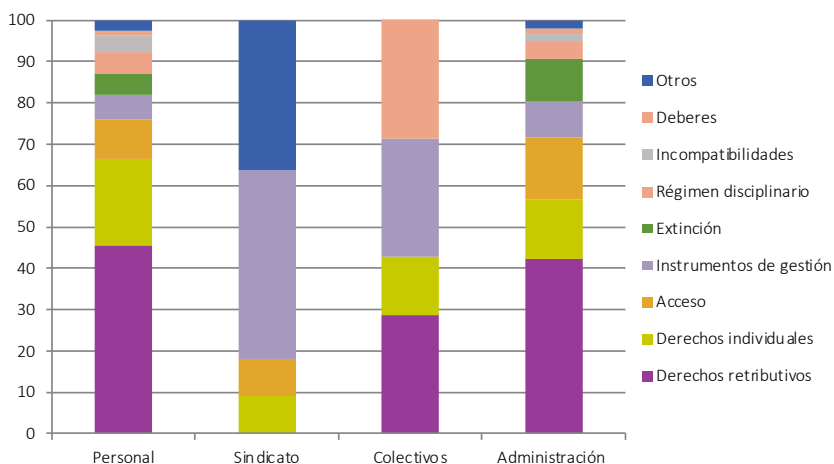


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

2.4. Contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente

En la Figura 136 se ofrece un desglose del contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente. Estos datos nos permiten estudiar cuáles son los asuntos más controvertidos que llegan a la JCA según la posición jurídica del recurrente. En primer lugar, es necesario hacer unas aclaraciones respecto de los sujetos que ostentan la posición jurídica del recurrente. Cuando se hace referencia a personal, se incluyen, además de los funcionarios públicos, los trabajadores públicos con relación laboral o especial con la Administración o el resto de ciudadanos que han concurrido a un proceso de selección y tienen un interés legítimo para iniciar un proceso en la vía contencioso-administrativa en defensa de sus intereses. Asimismo, dentro del grupo “colectivos” se incluyen todas aquellas asociaciones o grupos que tienen un interés legítimo o defienden un interés colectivo en el proceso.

Figura 136. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en razón de la posición jurídica del recurrente (2020) [en porcentaje]



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

Como puede apreciarse en la Figura, el contenido del objeto de los litigios varía significativamente en función del recurrente. Evidentemente, los sindicatos o colectivos defienden los intereses que guardan relación con el conjunto de los funcionarios, con sus propios derechos o con los intereses de la sociedad, como pueda ser los relacionados con los instrumentos de gestión del empleo público. En este sentido, atendiendo a los sindicatos como recurrentes, los procesos relativos a impugnación de instrumentos de gestión son del 45,5 %, aumentando considerablemente respecto del *Informe CIJA 2020*, donde representaban un 26,8 %. Por el contrario, disminuyen respecto de años anteriores los asuntos interpuestos por estos relacionados con los procedimientos de acceso al empleo público. El porcentaje que representa estos asuntos es de un 9,1 %, mientras que en el *Informe CIJA 2020* era de un 31,7 %.

Por su parte, las cuestiones más relevantes numéricamente, cuando el litigio ha sido iniciado por un funcionario, son los derechos retributivos (45,5 %) seguido de los derechos individuales (20,9 %) y las cuestiones relacionadas con el acceso (9,5 %). En este caso, las cuestiones relacionadas con derechos económicos han aumentado considerablemente. En el *Informe CIJA 2020* los litigios iniciados por el personal relacionados con las retribuciones percibidas eran casi la mitad de las que se han registrado este año (24,6 %).

Igualmente, cuando el recurrente ha sido la Administración los asuntos con mayor representatividad son los relacionados con los derechos retributivos (42,2 %) y los derechos individuales (14,4 %). Es necesario aclarar a este respecto que hablamos de recurrente de forma agregada, tanto en primera instancia como en recurso, lo que supone que, por ejemplo, la Administración no ha tenido que iniciar el litigio, sino que ha recurrido a una

instancia superior en el supuesto de que el fallo en primera instancia no haya sido favorable a sus intereses.

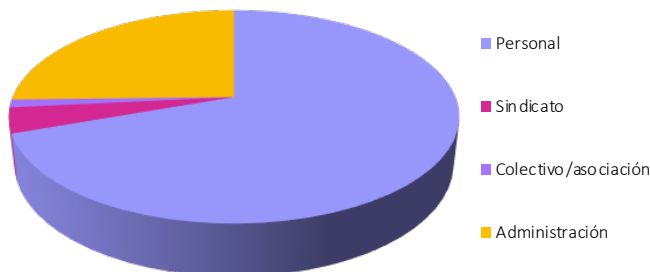
3. Tipo de recurrente

3.1. Tipos de recurrente

El análisis sobre la clase de recurrente en la JCA permite identificar el tipo de sujeto al cual se tutela sus derechos en materia de personal. El primer análisis que se realizará será a través de los datos agregados del tipo de recurrente, permitiendo observar qué sujetos acuden a la jurisdicción contencioso-administrativa a tutelar sus derechos o los derechos de los colectivos a los que representan.

En la Figura 137 podemos apreciar como la mayoría de los recurrentes son el personal, como persona física que presta sus servicios en la Administración y debe acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para defender sus derechos (69,1%), mientras que la Administración actúa como recurrente en un 25,2% de los asuntos. Sin embargo, el papel de sindicatos u otros colectivos es residual, representando un 3,8% los primeros y un 1,2% los segundos. En esta cuestión se mantiene la tendencia del informe anterior, disminuyendo levemente el porcentaje del personal y aumentando el porcentaje de la Administración (70,5%, 24,9%, 3,7% y 0,5%, respectivamente).

Figura 137. Tipo de recurrente en la JCA en cuestiones de personal (agregado) (2020) [en porcentaje]

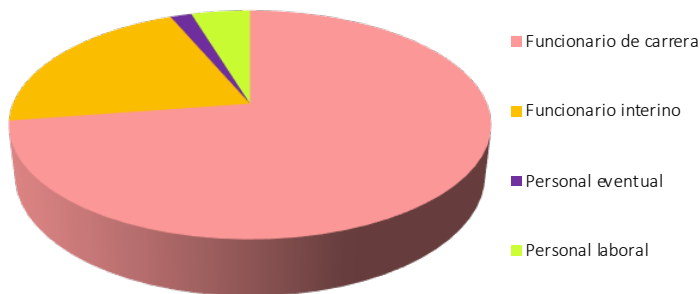


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

3.2. Clases de personal recurrente

Una vez que hemos delimitado el tipo de recurrentes que acuden a la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de personal, nos vamos a centrar en el sector del personal. En la Figura 138, como era previsible y se confirma la representatividad de informes anteriores, la gran mayoría de los recurrentes son funcionarios de carrera (72,4%), siendo residual el resto de personal (4,7%) que presta servicios en la Administración, debido a que los asuntos sobre la relación laboral de estos últimos se dirimen en la jurisdicción social. Hay que destacar que el 20,9% representa a los funcionarios interinos y el 1,7% a personal eventual.

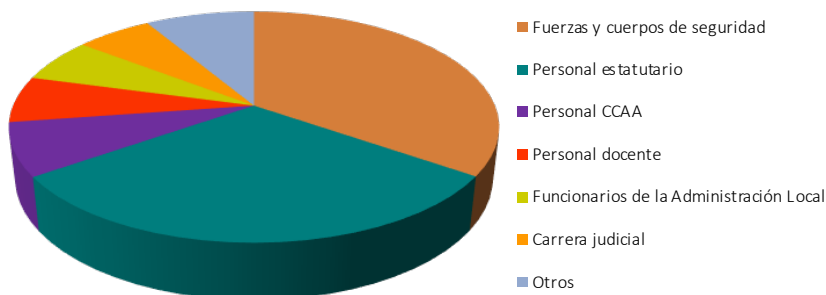
Figura 138. Clases de personal recurrente (2020) [en porcentaje]



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

Los funcionarios de carrera son un colectivo heterogéneo y muchos de ellos están sometidos a su propia legislación específica. Por todo ello, es necesario realizar un desglose dentro de los funcionarios que toman la posición de recurrente en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Figura 139. Recurrentes. Desglosados como personal especial (2020) [en porcentaje]



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

En la Figura 139, podemos observar como un colectivo que tiene una elevada litigiosidad, igual que ocurría en los informes anteriores, es el personal estatutario de los Servicios de Salud, representando un 30,7 % (23,2 %) de los recurrentes. Sorprende el aumento este año de más de 10 puntos del grupo de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con un 34,6 %, convirtiéndose en el colectivo con mayor litigiosidad y que acumula un aumento de 5 puntos en el Informe CIJA 2020. Los recurrentes que pertenecen al grupo de funcionarios que prestan sus servicios para las Comunidades Autónomas son del 7,4 %. El personal de la Administración Local solo representa un 6,2 %. Los funcionarios de la Carrera Judicial y Fiscal y el personal al servicio de la Administración de Justicia representan un 6 %. El resto de recurrentes con un bajo porcentaje responden a funcionarios que no proceden de la Administración en sentido estricto sino que pertenecen a lo que se puede denominar como órganos constitucionales como son, entre otros, el personal de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; o al personal al servicio del Tribunal de Cuentas y organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas.

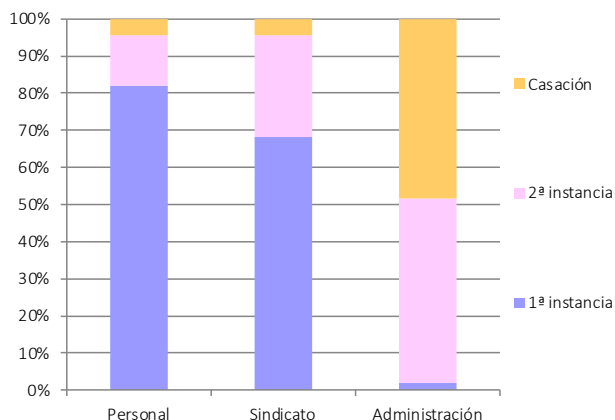
Para valorar el grado de litigiosidad de cada grupo de funcionarios, es necesario poner en relación los datos obtenidos en este apartado con los apuntados en la primera parte del estudio sobre la estructura funcional del sector público. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad representan el 6,97 % del total de los funcionarios públicos, en cambio, toman parte como recurrentes en la JCA en un 34,6 % de los asuntos. Por tanto, se puede colegir que el grado de conflictividad de este tipo de personal es muy elevado. Cuestión que también se constataba en los anteriores informes, consolidando esta tendencia. Igualmente, se puede observar como el grupo integrado por el personal estatutario de los Servicios de Salud representan un 25,40 % de los empleados públicos con relación funcional o estatutaria, y suponen un 30,7 % de los recurrentes en la JCA. Por tanto, a la luz de los datos aportados, se puede concluir que es un colectivo con un elevado porcentaje de judicialización de las controversias emanadas de su relación con la Administración. Se confirma lo que ya se apuntaba en los informes anteriores, el colectivo del personal estatutario de los Servicios de Salud presenta un alto grado de litigiosidad.

Sin embargo, los funcionarios que prestan sus servicios en las Comunidades Autónomas representan un 33,12 % del personal al servicio de las Administraciones públicas, pero solo actúan como recurrentes en la JCA en un 7,4 % de los litigios. Es necesario matizar que la mayoría del personal estatutario pertenece a las Comunidades Autónomas porque las competencias en sanidad están transferidas. Asimismo, los funcionarios de las Entidades Locales representan un 13,15 % del total del personal de la Administración y únicamente tienen la posición de recurrente en la JCA un 6,2 %.

3.3. Tipo de recurrente en razón de la instancia

El análisis del tipo de recurrente en las diferentes instancias en materia de personal nos permite identificar su comportamiento en el proceso, viendo quién inicia el proceso y su implicación en las diferentes instancias.

Figura 140. Tipo de recurrente en la JCA en función de la instancia (2020) [en porcentaje]

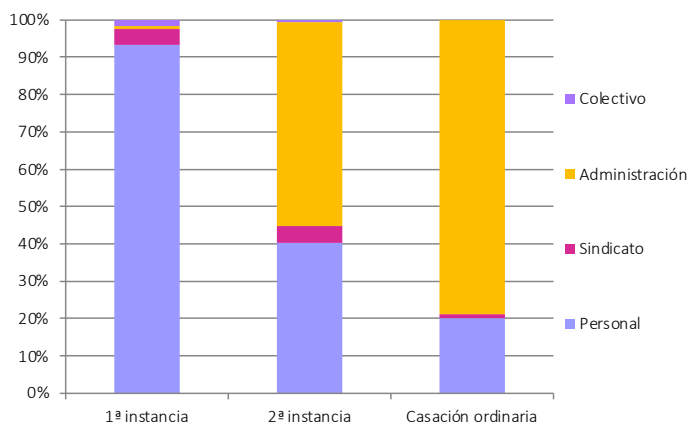


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

La Figura 140 muestra que, con relación al período examinado, el 82,1 % de los procedimientos donde el recurrente forma parte del personal que presta servicios en la Administración son en primera instancia, que en el caso de los Sindicatos es de un 68,2 %, lo que denota que son el personal y los sindicatos los que inician los procedimientos. Situación similar a la contemplada en los Informes anteriores, observándose un aumento considerable de los porcentajes respecto del *Informe CIJA 2020* (69,3 % y 28,6 % respectivamente). Sin embargo, en segunda instancia el porcentaje del personal se reduce al 13,4 % y en los sindicatos a un 27,3 %, y aumenta en la Administración hasta un 49,7 %. Lo que supone que la Administración recurre en segunda instancia la mayoría de los pleitos que no ha iniciado. En el *Informe CIJA 2020* el porcentaje en los que la Administración recurría en casación solo suponía un 19,9 % de los casos en los que era recurrente, en el periodo que se está analizando se ha incrementado de forma sensible a un 48,3 %. Con este dato se recupera la posición como recurrente de la Administración en los recursos de casación que se apreciaba en informes anteriores como en el *Informe CIJA 2018* que representaba un 53,9 %.

Con el objetivo de aportar una información más clara y detallada sobre el tipo de recurrente que acude a cada instancia, en la Figura 141 se muestran los mismos datos, pero desglosados por instancia. En este sentido, al igual que ocurría en informes anteriores, el personal es recurrente en primera instancia en un 93 % de los procedimientos y en segunda instancia en un 40,3 %. En cambio, en casación únicamente representan un 19,4 % de los casos. Con esta cifra se rompe la tendencia de aumento del porcentaje del personal en este tipo de recursos de los informes anteriores. En el *Informe CIJA de 2020* fue de un 46,7 %, pero llegó a alcanzar un 58,7 % en el *Informe CIJA de 2019*. En cambio, la Administración experimenta una evolución inversamente proporcional al personal, con un 54,5 % en segunda instancia y un 76,3 % en casación. Con estos datos se confirma la hipótesis apuntada en los primeros Informes CIJA de que para la Administración es más sencillo y menos costoso recurrir en casación que para las personas físicas.

Figura 141. Tipo de recurrente en la JCA desglosado por instancia (2020) [en porcentaje]

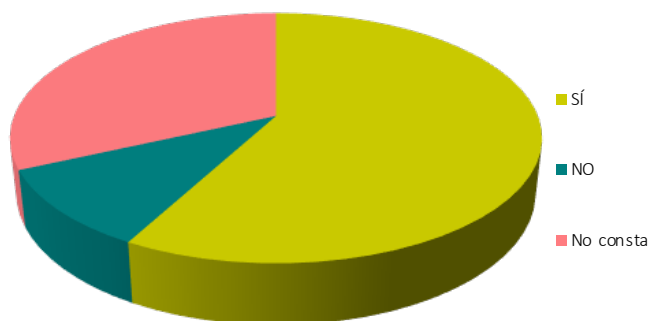


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

4. Representación y defensa del recurrente

Una de las singularidades de la representación y defensa de las partes en el proceso contencioso-administrativo es que los funcionarios públicos tienen la posibilidad de comparecer por sí mismos en defensa de sus intereses. El apartado 3 del art. 23 de la LJCA establece que “podrán, no obstante, comparecer por sí mismos los funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles”. Aunque ha sido una especialidad recogida en la ley desde su publicación en 1996, durante tres años fue anulada. De esta forma, la disposición final segunda de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, suprimió la posibilidad de que los funcionarios defendieran sus intereses sin necesidad de abogado o procurador. Posteriormente, la disposición final cuarta de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, añadió, nuevamente, el apartado tercero del artículo 23. De esta forma, los funcionarios públicos en defensa de sus intereses en cuestiones de personal se asemejan a los trabajadores contratados de forma laboral por la Administración que pueden defender sus intereses en la jurisdicción social sin necesidad de acudir con abogado.

Figura 142. Comparece el funcionario con abogado (2020) [en porcentaje]



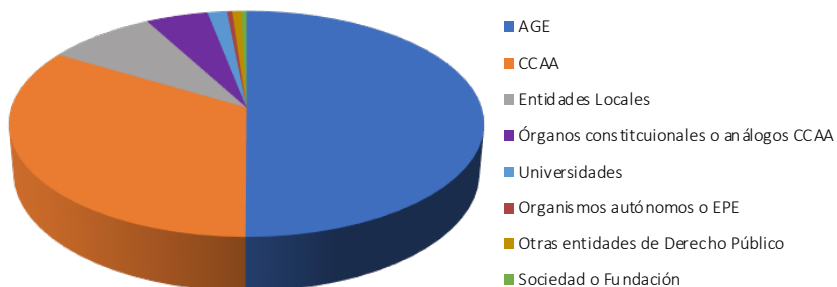
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM para este Informe.

En la Figura 142 se pueden observar los datos obtenidos en el estudio referentes a la comparecencia con abogado de los funcionarios públicos. Los valores se mantienen similares a los recogidos en el *Informe CIIA 2020*. Sigue habiendo un gran número de sentencias que no recoge esta información (31,8 %). Del resto de sentencias, donde sí se aporta dicha información, el 57,9 % comparecieron con abogado, que representan el 84,9 % de los litigios con dicha información, mientras que el 10,3 % comparecieron por sí mismos, que representan el 15,1 % del total de las sentencias con dicho dato. Se mantiene la tendencia del reducido porcentaje de personal que opta por representarse así mismo en un juicio en materia de personal.

5. Administración recurrida

Otro de los aspectos más significativos para realizar un estudio sobre el funcionamiento de la JCA es delimitar la Administración recurrida. Es decir, identificar la otra parte del proceso judicial cuando es el personal el que acude a la jurisdicción contencioso-administrativa a hacer valer sus intereses.

Figura 143. Tipo de Administración recurrida en la JCA (2020) [en porcentaje]



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

En la Figura 143, se desglosa el tipo de Administración recurrida en la JCA. La Administración General del Estado (AGE) representa el 49,3 % del total de administraciones recurridas, el 33 % corresponde a la Administración de las Comunidades Autónomas y el 8,4 % a la Administración Local. Se aprecia un incremento del porcentaje que representa a la AGE respecto del *Informe CIJA 2020* (33,7 %) y por consiguiente un descenso en las otras dos administraciones territoriales (42,2 % y 12,3 % respectivamente).

6. Sentido del fallo

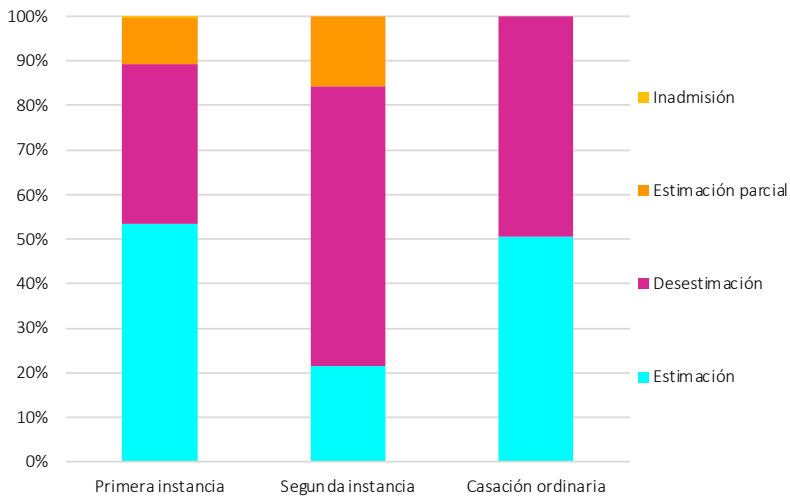
Después del análisis de las variables expuestas hasta ahora, que han identificado las partes y el objeto del proceso, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos van a permitir analizar el nivel de cumplimiento de la legislación en materia de personal por parte de la Administración, así como la capacidad de los órganos judiciales para corregir los posibles excesos. Por esta razón se aborda el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA.

6.1. Sentido del fallo en función de la instancia

La Figura 144 recoge el sentido del fallo en función de la instancia. Se puede apreciar un número elevado de fallos desestimatorios en segunda instancia (62,7 %), manteniendo la tendencia de informes anteriores. En cambio, en primera instancia han descendido a un 35,9 % cuando en el *Informe CIJA 2020* representaban un 52,2 %. En consecuencia, las estimaciones en primera instancia alcanzan un 53,5 % y en segunda instancia un 21,6 %. Con relación a los recursos de casación, las estimaciones también han aumentado más de un 15 % respecto del *Informe CIJA 2020*, alcanzando un 50,5 %. Resultado que se asemeja a los

informes anteriores donde las estimaciones en casación eran más elevadas, por ejemplo, un 46,5 % en el *Informe CIJA 2019*.

Figura 144. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]

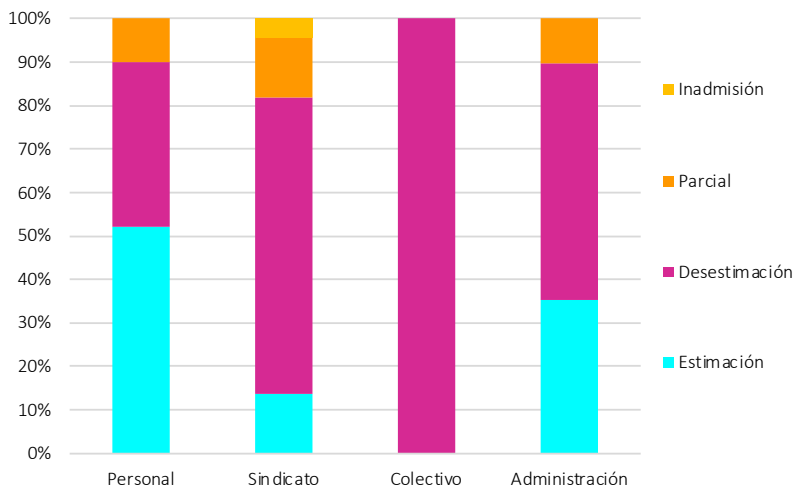


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

6.2. Sentido del fallo en función del recurrente

En la Figura 145, se profundiza más en el sentido del fallo, analizando los datos en función del recurrente. Como se puede observar en la Figura, es elevado el porcentaje de desestimaciones en todos los colectivos menos en personal (sindicato 68,2 %, colectivo 100 % y la Administración 54,4 %). Cuando la Administración es el recurrente obtiene el 35,4 % de estimaciones totales y un 10,2 % de estimaciones parciales. Tendencia que se apreciaba en informes anteriores. En cambio, se ha producido un cambio de tendencia en los fallos cuando el recurrente es un funcionario. Si en el informe anterior las desestimaciones representaban un 54,8 % cuando la parte actora pertenecía al colectivo de personal, este año ha descendido a un 38 %. Por consiguiente, se han incrementado los fallos estimatorios a favor del personal alcanzando un 52,1 %, mientras que en el *Informe CIJA 2020* solo representaban el 36 %. Con estos datos se rompe la tendencia que se apreciaba en los informes anteriores de que el grado de incumplimiento de la legislación en materia de personal por parte de la Administración no era muy elevado o que las controversias se resolvían en los recursos administrativos previos. Esta hipótesis tendrá que ser confirmada en informes posteriores.

Figura 145. Sentido del fallo en la JCA en función del recurrente (2020) [en porcentaje]

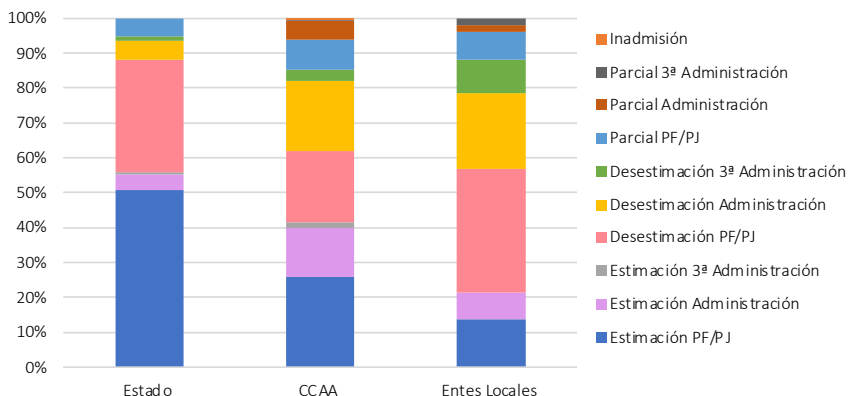


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

6.3. Sentido del fallo en función de la Administración territorial

Siguiendo con el análisis del sentido del fallo, en la Figura 146 se muestran los datos desglosados del sentido del fallo en función de la Administración territorial empleadora. Como se ha apuntado en el apartado anterior, se ha producido un cambio de tendencia en las estimaciones a favor del personal que se venían observando en informes anteriores. Como no podía ser de otra manera esto también se traslada la variable que estamos analizando. Este año las estimaciones a favor de persona física o jurídica se han incrementado hasta un 49,81 %, mientras que para la Administración han sido solo de un 4,36 %. Por otro lado, las desestimaciones en el ámbito estatal han sido de un 31,63 % cuando el recurrente era una persona física o jurídica y un 5,45 % cuando ha sido la Administración. Estos datos contrastan con el resto de administraciones territoriales donde las estimaciones han sido más reducidas. En concreto, en el ámbito autonómico las estimaciones a favor de persona física o jurídica ha sido de un 25,78 %, mientras que las desestimaciones para el mismo colectivo han sido de un 20,7 %. Cuando en el litigio ha sido parte la Administración Local, las estimaciones a favor de las personas físicas o jurídicas se han reducido a un 13,72 % y las desestimaciones han aumentado a un 35,29 %.

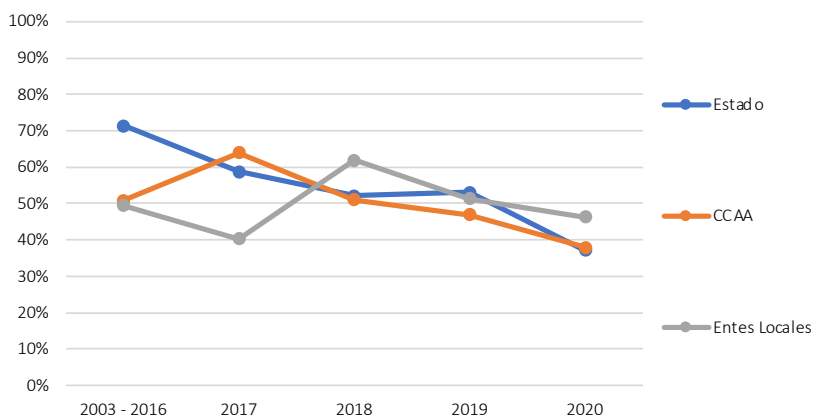
Figura 146. Sentido del fallo en la JCA en función de la Administración territorial (2020) [en porcentaje]



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

Con estos datos y como ya hemos hecho en los informes anteriores, para valorar el nivel de cumplimiento de la Administración de la normativa en materia de personal, deberíamos agregar tanto las estimaciones a favor de la Administración, como las desestimaciones de los asuntos donde el recurrente ha sido una persona física o una persona jurídica y también las desestimaciones cuando el recurrente ha sido una Administración ajena a la empleadora. En este sentido, para el ámbito de la Administración del Estado o los Organismos dependientes se alcanza un porcentaje del 37,08 % (53,05 %) de los fallos analizados. Este número ha empeorado considerablemente respecto del porcentaje del Informe CIJA 2020 (53,05 %), Informe CIJA 2019 (52,1 %), Informe CIJA 2018 (58,7 %) y del Informe CIJA 2017 (71,3 %). Se puede ver la evolución de este índice en la Figura 147. En consecuencia, se puede apreciar un empeoramiento del nivel de cumplimiento de la normativa en materia de personal por parte del Estado este año.

Figura 147. Evolución del índice de cumplimiento de la normativa de personal de cada Administración territorial (2003-2020) [en porcentaje]



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

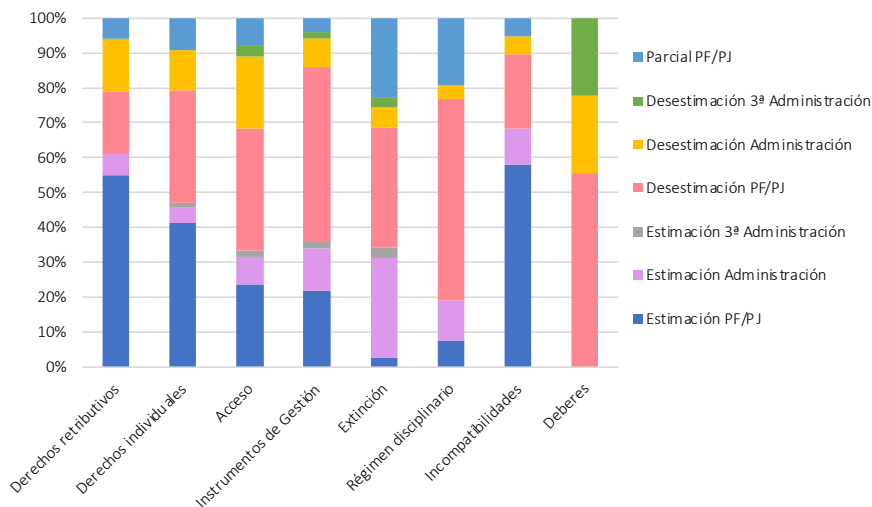
Siguiendo con el mismo criterio utilizado anteriormente para calcular la tasa de cumplimiento de la Administración de la normativa en materia de personal, el porcentaje para los Entes Locales se sitúa en un 46,25 %. El resultado ha disminuido cinco puntos respecto del *Informe CIJA 2020* (51,3 %), que ya tenía acumulado un descenso de 10 puntos respecto del *Informe CIJA 2019* (61,9 %). Sin embargo, este año no ha llegado al peor dato de la serie recogida que fue en el *Informe CIJA 2018*, donde el porcentaje se situaba en el 40,3 %.

En el ámbito de la Administración de las Comunidades Autónomas la tasa de cumplimiento de la normativa en materia de personal se sitúa en un 37,88 % experimentando el mismo descenso que el que se ha producido en el ámbito estatal. El índice se ha reducido más de 9 puntos respecto del *Informe CIJA 2020* (46,9 %), que también acumulaba un descenso en más de 16 puntos respecto del *Informe CIJA 2018* (63,9 %). Como ha ocurrido en el caso de la Administración estatal, en la Administración autonómica se aprecia un importante empeoramiento del nivel de cumplimiento de la normativa en materia de personal.

6.4. Sentido del fallo en función del objeto impugnado

Por último, en la Figura 148 el sentido del fallo se muestra en función del tipo de objeto impugnado. Por una cuestión práctica se ha limitado el espectro de análisis a solo los ocho objetos que han obtenido una mayor representatividad de todos los asuntos analizados. En este sentido, los datos reflejan que en el supuesto de las extinciones la estimación es muy escasa con solo un 2,86 % a favor de las personas físicas o jurídicas, lo mismo ocurre en relación con los casos relacionados con materia disciplinaria (7,41 %). Donde se aprecia una mayor estimación a favor de las personas físicas o jurídicas es en los casos relativo a las incompatibilidades (57,89 %) y en los derechos retributivos (52,21 %). Los datos de este año tienen el mismo patrón que los estudiados en el *Informe CIJA 2020*. Siendo llamativo el aumento de casi 20 puntos porcentuales en los supuestos de materia retributiva (35,50 % en el *Informe CIJA 2020*). En el caso de las estimaciones a favor de la Administración, los objetos más representativos son las extinciones (28,57 %) y en las cuestiones relativas al régimen disciplinario (11,11 %).

Figura 148. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de objeto impugnado (2020) [en porcentaje]



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

7. Razonamiento de la sentencia

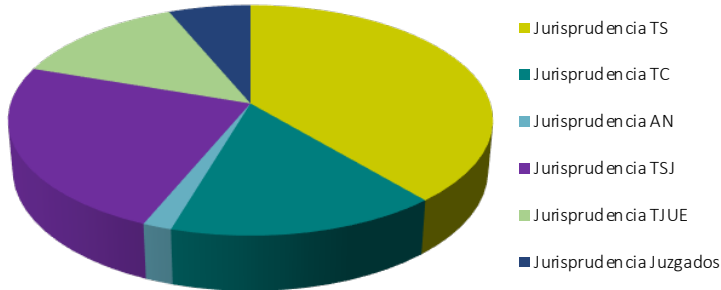
En este apartado se pretende dar un paso más en relación con los pronunciamientos judiciales en materia de personal de la JCA, aportando datos sobre la argumentación de la decisión judicial. Con los diferentes parámetros que se van a ir analizando, se busca observar en qué se fundamenta el razonamiento de las sentencias y su apoyo en la jurisprudencia o en diferentes artículos de la Constitución.

7.1. Invocación de jurisprudencia

La primera variable que se va a estudiar en relación con el razonamiento de la sentencia es la transcripción o cita de jurisprudencia por parte del tribunal para fundamentar el fallo. La Figura 149 muestra que la jurisprudencia más influyente es la Tribunal Supremo, que representa un 38,8 % de toda la jurisprudencia citada por los distintos tribunales y se invoca en el 75,7 % de las sentencias analizadas para este Informe. También es significativa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que representa el 15,8 % y se recoge en el 30,8 % de los pronunciamientos. Estas dos cuestiones permanecen inalterables en relación con los Informes anteriores. Igualmente, la jurisprudencia de la AN sigue sin tener relevancia, con un 1,7 % y se utiliza en la argumentación jurídica del 3,2 % de los casos estudiados. La jurisprudencia de los TSJ representa un 23,9 % de los casos y se menciona en el 46,8 % de los pronunciamientos analizados. Como ya sucedió en el informe del año pasado, la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha seguido aumentando este año. Se encuentra citada en el 13,5 % de las sentencias estudiadas y en términos globales alcanza el 26,3 %. Este dato es relevante porque hace solo dos años en el Informe CIJA 2019 solo se mencionaba en el 7 % de los casos. En este sentido, la influencia

de la jurisprudencia del Tribunal Supremo es algo esperado, consecuencia de su labor en unificación de doctrina. Igualmente, es explicable el aumento de la jurisprudencia del TJUE en una materia tan sensible como es la de personal, ya que los pronunciamientos en materia de personal del sector público se han intensificado en los últimos años.

Figura 149. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA (2020) [en porcentaje]

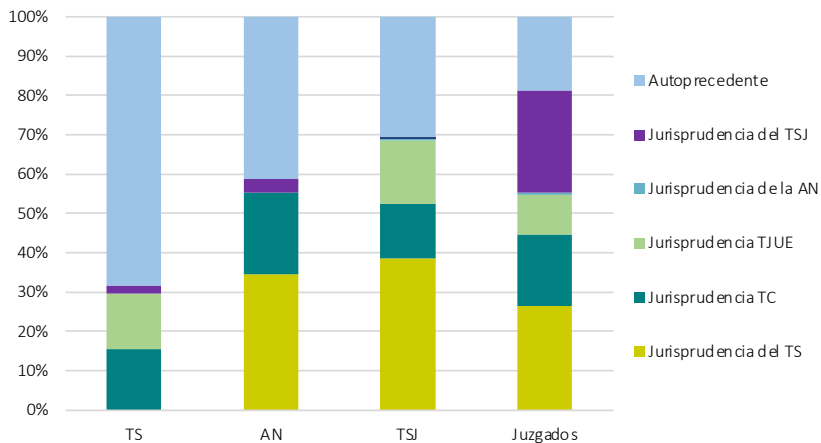


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

7.2. Transcripción o cita de jurisprudencia por tribunal

Con el fin de profundizar sobre el razonamiento de las sentencias en la JCA, en la Figura 150 se muestra la transcripción o cita de jurisprudencia por los diferentes tribunales analizados en este informe.

Figura 150. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA en función del tribunal (2020) [en porcentaje]



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

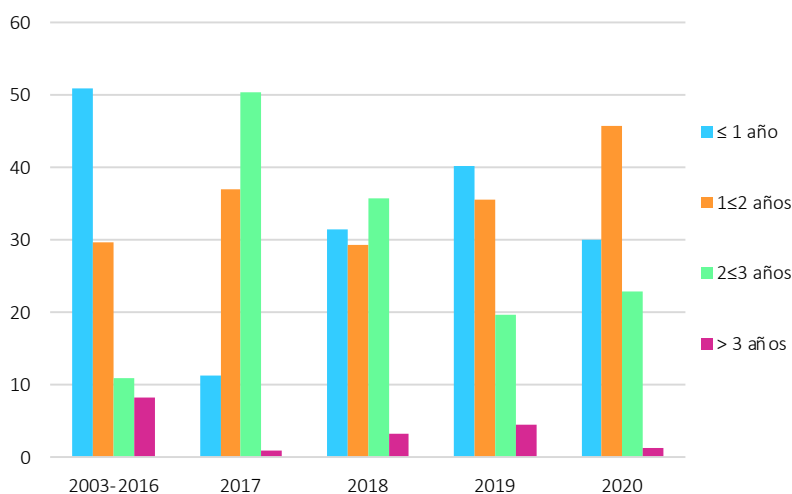
Puede observarse como en todos los tribunales la cita de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es similar (18,09 % Juzgados, 13,99 % TSJ, 20,69 % AN, y 15,49 % TS), aspecto que se asemeja a los datos del *Informe CIJA 2020*. Tanto en los Tribunales Superiores de Justicia como en la Audiencia Nacional, la cita más recurrente es la de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Asimismo, en todos los órganos es habitual citar sus pronunciamientos

anteriores (30,48 % TSJ, 41,38 % AN y 68,31 % TS). En las resoluciones de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo los resultados difieren un poco de la proporción del resto de tribunales. La jurisprudencia más citada es la del Tribunal Supremo (26,35,1 %), seguida de los Tribunales Superiores de Justicia (25,71 %). Es interesante apreciar como el Tribunal Supremo ha incrementado en su fundamentación las referencias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea estando en torno al 15 % (14,08 % TS) cuando en el *Informe CIJA 2020* representaba menos de un 8 % (7,6 %). Por el contrario, han mantenido un porcentaje similar al año pasado los Juzgados y los Tribunales Superiores de Justicia (10,16 % Juzgados, 16,28 % TSJ).

8. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales es un factor fundamental del análisis del funcionamiento de la justicia. No solo proporciona información interesante sobre la calidad de la justicia, sino que es uno de los parámetros que más inciden en la percepción de calidad por parte de la sociedad, especialmente en materia de personal, donde se tutelan los derechos de la relación entre funcionarios y Administración. Por ese motivo, se analizará a continuación la duración del proceso en materia de personal en la JCA en combinación con otros parámetros para identificar posibles disfunciones que alarguen dichos procesos.

Figura 151. Duración del proceso en la JCA en materia de personal (2003-2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de proceso]



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

En la Figura 151 se muestra la duración de los procesos en la JCA en materia de personal durante los años 2003 a 2020. Se recogen los datos recopilados por los cinco últimos *Informes CIJA*. En el *Informe CIJA 2017*, se realizó un análisis de los años 2003 a 2016, para después seguir con el estudio por anualidad. En el *Informe CIJA 2018* se identificó una tendencia al aumento significativo de la duración de los procesos, que mejoró en los *Informe*

CIIA 2019 e Informe CIIA 2020, aunque lejos de los niveles apreciados en el *Informe CIIA 2017*. Sin embargo, la tendencia de mejora se ha roto este año, empeorando la situación de la duración de los procesos, pero sin alcanzar los niveles de 2017. Esta situación es probable que se debe a las dificultades que se han encontrado durante la pandemia de la COVID-19 para seguir con el funcionamiento normal en los distintos tribunales. Estudios posteriores demostrarán si esta tendencia negativa se consolida o es simplemente coyuntural.

La mayoría de los procesos entre 2003 y 2016 se resolvían en menos de un año (51 %). Por el contrario, en el año 2017 los asuntos que se sustanciaban en ese plazo fueron únicamente un 11,4 %. Ese dato mejoró en 2018 con un 31,52 % y en 2019 con un 40,2 %. Sin embargo, en el último año se ha vuelto a niveles de 2018 con un 30 % de los casos. Aunque el porcentaje de los procesos que se ventilan entre un año y dos años ha variado poco en los distintos años oscilando entre 37,1 % en 2017 y 29,3 en 2018, ha incrementado considerablemente el último año con un 45,7 %. En el último año también ha aumentado el rango de los procesos de entre dos y tres años. De 19,7 % en el 2019 a 22,9 % en el último año. Sin embargo, no ha llegado a niveles como los de 2017 donde representaban un 50,5 %. Estos datos nos pueden llevar a concluir lo que ya se anticipaba de que el empeoramiento en el conjunto del dato de duración de los procesos ha podido deberse a los problemas derivados de la pandemia de 2020. Ello porque el aumento más considerable se ha producido en el rango de los 1 a los 2 años, margen que puede ser debido a causas coyunturales y no estructurales. En posteriores estudios podrá apreciarse si se valida esta hipótesis.

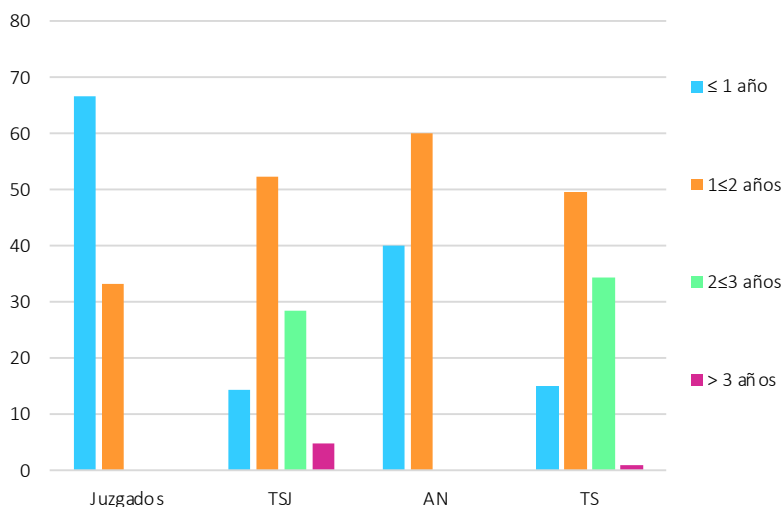
8.1. Duración de los procesos en razón del tribunal

En la Figura 152 se muestran los datos recogidos en el estudio sobre la duración de los procesos según el tribunal. Como se ha analizado en el apartado anterior, se aprecia un cierto empeoramiento en la duración de los procesos en términos globales, pero ello no supone que se haya producido en todos los tribunales.

Este año los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (Juzgados) son los más ágiles a la hora de ventilar los procedimientos a ellos encomendados, alcanzando un 66,7 % de los procesos resueltos en menos de un año y un 33,3 % entre el año y los dos años. Mejorando respecto del *Informe CIIA 2020*, donde la tasa de resolución en menos de un año era del 53,3 %. En cambio, los Tribunales Superiores de Justicia han empeorado considerablemente la duración de sus procesos. Si el año pasado los procesos resueltos en menos de un año eran del 69 %, ese dato ha descendido este año considerablemente hasta el 14,3 %. Aumentando significativamente los procesos entre el año y los dos años a un 52,4 % cuando en el *Informe CIIA 2020* eran únicamente del 19 %.

En cambio, la Audiencia Nacional (AN) ha mejorado sus datos. En la actualidad, los procedimientos se resuelven mayoritariamente entre uno y dos años son del 60 %, mientras que en el *Informe CIIA 2020* eran del 81,8 %.

Figura 152. Duración del proceso según tribunal en la JCA en materia de personal (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

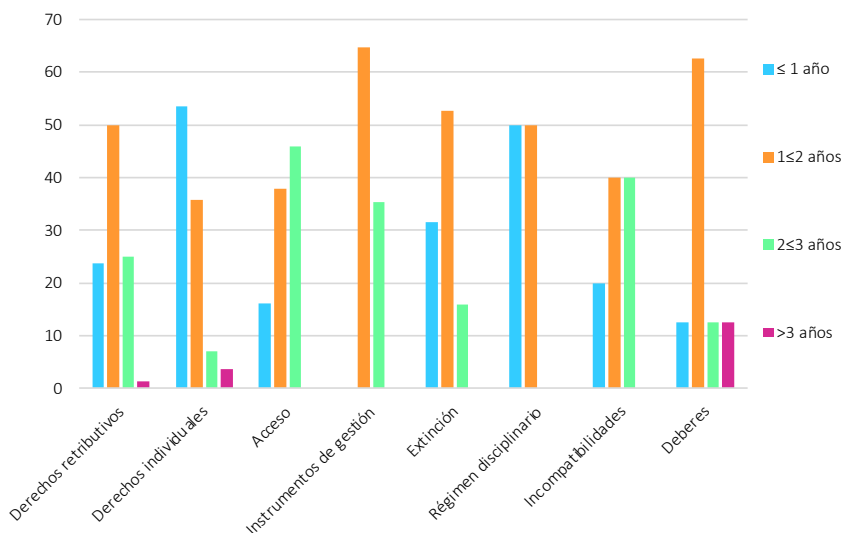
Por su parte, en el Tribunal Supremo (TS) también se observa una mejora en los plazos de resolución, siendo los datos más favorables a los recogidos en el *Informe CIJA 2020*. La mayoría de los casos se resuelven entre uno y dos años (49,6 %), mientras que los resueltos entre dos y tres años (34,5 %) se han reducido respecto de los del informe del año pasado que representaban un 42,9 %.

8.2. Duración del proceso según el objeto impugnado

Otro de los factores que pueden influir en la duración de los procesos es el tipo de objeto impugnado. A continuación, se desagregan la duración de los procesos en función del objeto impugnado. Para poder realizar un análisis en profundidad se ha optado por reducir el rango de los objetos impugnados a los ocho que presentaron mayor litigiosidad del total de objetos analizados.

Como se puede apreciar en la Figura 153, la mayoría de los asuntos se resolvieron en menos de dos años. Los objetos donde la duración es inferior son los relacionados con derechos individuales y retributivos. Donde más aumenta la duración es en las cuestiones relativas los procesos de acceso y a la impugnación de instrumentos de gestión. En estos dos casos ha habido un empeoramiento con relación al *Informe CIJA 2020*.

Figura 153. Duración del proceso según el objeto en materia de personal impugnado en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



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

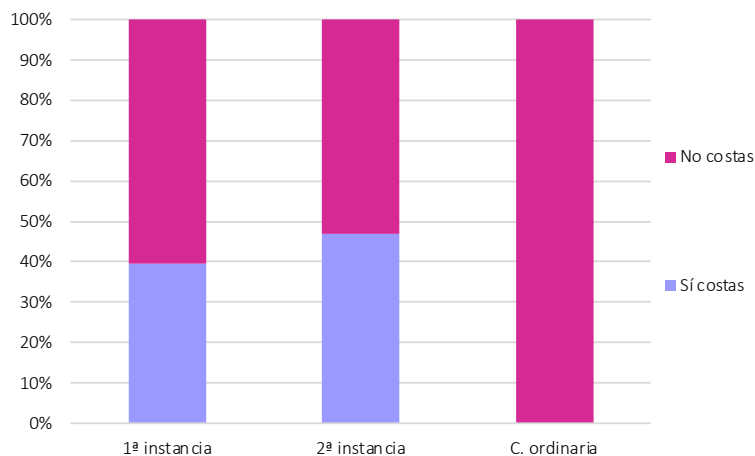
9. Costas

El último parámetro que se analizará en esta sección respecto del funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de las costas procesales. Este criterio es relevante porque puede actuar como factor disuasorio a la hora de recurrir ante la JCA o de interponer recursos frente a las sentencias dictadas.

9.1. Condena en costas por instancia

La imposición de las costas procesales es competencia del órgano jurisdiccional, según los criterios establecidos en el art. 139 LJCA, aunque el tribunal puede decidir y justificar no imponer costas por el proceso. Por ese motivo, es interesante evaluar el porcentaje de sentencias que imponen costas en atención a la instancia. En la Figura 154, se puede apreciar cómo en primera instancia las sentencias que imponen costas por el procedimiento suponen el 39,5 % y en segunda instancia el 47 %. Por su lado, es llamativo que en casación no se impusieron costas en ningún procedimiento. En el Informe anterior únicamente se impusieron costas en casación en un 15 %. En el Informe CIJA 2019 ya se empezó a observar una tenencia a la reducción en condena en costas en los procesos en materia de personal, que continuó en el Informe CIJA 2020 y se ha consolidado este año.

Figura 154. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]

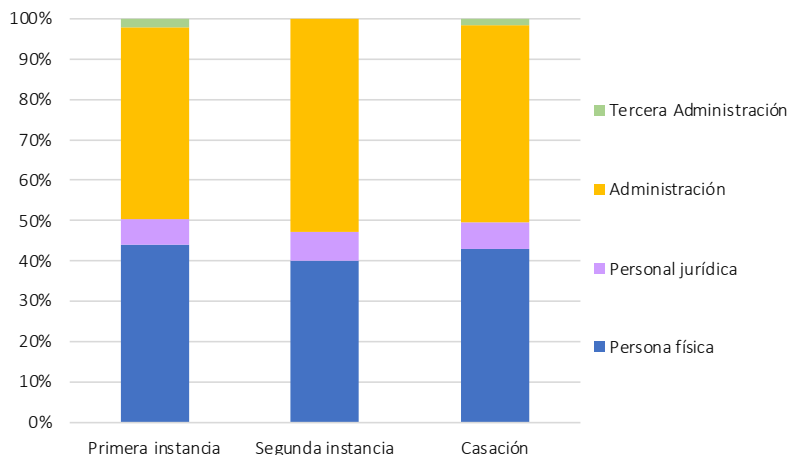


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

9.2. Parte condenada a costas por instancia

Por último, se pondrá en relación la parte condenada a costas por instancia. Como se puede apreciar de los resultados representados en la Figura 155, la parte condenada en costas no varía demasiado en relación con la instancia donde nos encontramos. En este sentido, en segunda instancia las partes que son condenadas se reparten en términos parecidos entre las personas físicas (personal/funcionario) en un 40 % de los casos analizados y la Administración en otro 52,7 %, mientras que en primera instancia la condena en costas a las personas físicas asciende a un 43,8 % y a la Administración desciende a un 47,2 %. En casación la Administración es condenada en costas en un 48,7 %. Estos resultados son similares a los recogidos en el *Informe CIJA 2020*.

Figura 155. Parte condenada en costas en materia de personal por instancia (2020) [en porcentaje]



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

Cabe mencionar que la norma general en el orden social, donde se tutelan los derechos del personal laboral de las Administraciones, es la no imposición de costas. Incluso en el recurso de suplicación o casación en el orden social las costas no se impondrán a los trabajadores, funcionarios o personal estatutario, estos dos últimos cuando deban ejercitar sus derechos como empleados públicos ante el orden social, según el art. 235.1 y 2 de la Ley 36/2011, reguladora de la jurisdicción social. Asimismo, según el art. 21 de la misma ley, los funcionarios o el personal estatutario en su actuación ante el orden jurisdiccional social gozarán de la asistencia jurídica gratuita en los mismos términos que los trabajadores. Estas medidas se establecen para proteger al trabajador como parte más débil de la relación laboral. Cuestión que no ocurre, como se puede apreciar, cuando el funcionario o el personal estatutario debe ejercitar sus derechos en el orden contencioso-administrativo.

III. Conclusiones

Esta sección del Informe sobre la Justicia Administrativa 2021 ha abordado por quinto año consecutivo los litigios ante la JCA en materia de personal. El análisis en esta ocasión se ha realizado sobre una muestra de sentencias seleccionadas aleatoriamente del año 2020. Para la selección de la población se ha utilizado como criterio la normativa más relevante en materia de función pública y la relativa al personal estatutario.

A continuación, se exponen brevemente las conclusiones más relevantes que se desprenden del estudio realizado:

El contenido económico sigue siendo el más impugnado

- ◆ En este Informe se ha confirmado que las pretensiones en los procedimientos en materia de personal relacionadas con derechos retributivos son muy elevadas (41,5 %). Es el contenido más impugnado este año. Aunque esta variable ha ocupado las primeras posiciones en los informes anteriores, es muy llamativo el aumento que ha producido en el último año, casi duplicándose. En el *Informe CIJA 2020* representaba un 22,6 % y en el *Informe CIJA 2019* un 25,4 %.

Se consolida el índice elevado de litigiosidad en el sector del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en el sector del personal estatutario de los Servicios de Salud

- ◆ Se consolida en este informe que el personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el que tiene una tasa de litigiosidad más elevada, supone el 34,6 % de los casos donde el personal ha sido recurrente, cuando representa solo un 6,97 % del total de funcionarios o personal especial de la Administración. Estos datos indican que son un colectivo con alta conflictividad en materia de personal, incrementando más de 10 puntos respecto al *Informe CIJA 2020* y consolida la tendencia de los informes anteriores. En cuanto a los integrantes en el sector del personal estatutario de los

Servicios de Salud, representan el 30,7 % de los casos ventilados en la JCA, manteniendo un elevado grado de litigiosidad como en los informes anteriores.

Se confirma que la Administración recurre más en casación

- ◆ Los datos estudiados en el presente informe ponen de manifiesto como la Administración es la que recurre en mayor proporción al recurso de casación (76,3 %). Aunque en los dos últimos años parecía que se igualaban los datos de acceso al recurso de casación entre el colectivo de personal y la Administración, en este informe se confirma lo que se observaba en anteriores informes CIJA y es que para la Administración es más sencillo recurrir en casación que para las personas físicas. Ello porque la Administración tiene una estructura y unos recursos que permiten afrontar las exigencias y el gasto económico considerable que supone interponer un recurso de estas características. Será necesario observar si esta hipótesis se confirma en próximos informes.

Cambio de tendencia en los fallos en materia de personal: aumentan las estimaciones en primera instancia y casación

- ◆ En los últimos informes CIJA se observaba que el volumen de desestimaciones en materia de personal era elevado, suponiendo más de la mitad del total de pronunciamientos examinados. Esta tendencia se ha mantenido para los fallos de segunda instancia que suponen un 62,7 %, pero se ha producido un cambio en primera instancia y en casación donde las estimaciones superan el 50 % de los fallos analizados. Ello ha supuesto también que haya empeorado el índice que mide a juicio de los tribunales, el grado de cumplimiento de la normativa en materia de personal por parte de las distintas administraciones. Todas las administraciones territoriales han reducido el índice de cumplimiento de la normativa en materia de personal en el último año situándose por debajo del 50 %. Las que más han descendido son el Estado y las Comunidades Autónomas que no superan el 38 %.

Relevancia de la jurisprudencia del TS y aumento de la importancia de la jurisprudencia del TJUE

- ◆ El análisis relativo al razonamiento de las sentencias ha puesto de manifiesto la importancia que tiene la jurisprudencia del TS en los pronunciamientos judiciales de los diferentes órganos estudiados. Se cita en el 75,7 % de los pronunciamientos en materia de personal. Dato similar a los anteriores informes CIJA. También se ha observado un aumento significativo en la transcripción y cita de la jurisprudencia del TJUE que puede deberse al incremento de pronunciamientos de este tribunal en materia de personal del sector público en los últimos años.

Se observa un leve empeoramiento en la duración de los procesos judiciales

- ◆ En el *Informe CIJA 2020* se observó una disminución de la duración media de los procesos. Sin embargo, en este año se ha observado un aumento de la duración media de los procesos. El comportamiento entre los distintos tribunales ha sido distinto. Los TSJ han sido los que han incrementado el retraso en los procesos. Este cambio de tendencia en la duración de los procesos puede deberse a los efectos de la pandemia de la COVID-19. Esta hipótesis tendrá que ser confirmada en posteriores informes CIJA.

[VIII. Análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos]

Jesús Redondo Martín

I. Introducción

Un año más, en este capítulo del Informe se analizará la litigiosidad contencioso-administrativa que ha suscitado, durante el periodo objeto de estudio en la presente Edición, la actividad de la Agencia Española de Protección de Datos y sus homólogas autonómicas en relación con la supervisión, control del cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal y, en su caso, intervención o sanción en los supuestos de incumplimiento de dicha normativa, tanto por parte del Sector Público como por el Sector Privado.

La presente edición del Informe es la cuarta que incluye un capítulo destinado a analizar las características de la tutela administrativa relacionada con la aplicación de la normativa de protección de datos de carácter personal.

En su primera edición, el capítulo relativo a protección de datos (*Informe CIJA 2018*) tuvo por objetivo introducir por primera vez la metodología de estudio empírico elaborada por el CIJA-UAM en la materia de la protección de datos y obtener información estadística sobre el funcionamiento de la Justicia Administrativa en este ámbito y, más en concreto, sobre la litigiosidad vinculada a esta materia que se produce ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Para ello se realizó un estudio empírico y estadístico con datos relativos al periodo 2003 a 2018.

En la segunda edición del capítulo (*Informe CIJA 2019*) se trató de obtener información más actualizada, analizando el periodo comprendido entre febrero de 2018 y enero de 2019, y mejorar cuantitativa y cualitativamente la información que podía obtenerse a través del estudio empírico que se estaba realizando.

En la tercera edición del capítulo (*Informe CIJA 2020*) no se realizaron cambios sobre la metodología de trabajo con respecto a la anterior edición mediante el ajuste de variables. En esa última edición del bloque de protección de datos se consolidó la metodología de estudio ya establecida el año anterior y con ella se obtuvo la información actualizada en relación con el último año de litigiosidad relativa a la materia de protección de datos en ese momento.

En esta cuarta edición, tampoco se han modificado las variables sectoriales específicas de la materia para la realización del estudio empírico, si bien los resultados se verán afectados por el proceso de mejora y simplificación que el CIJA-UAM ha realizado sobre el diseño de las variables generales que se proyectan para el estudio empírico de todos los sectores analizados.

Con los resultados obtenidos del estudio empírico realizado para esta cuarta edición, se habrán obtenido y analizado datos relativos a la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación con la protección de datos desde enero de 2003 hasta principios del año 2021.

La consolidación de la metodología de trabajo y la información de que se dispone relativa a los últimos dieciocho (18) años de litigiosidad en materia de protección de datos tras estos cuatro (4) años de estudio, hacen de esta cuarta edición del capítulo relativo a esta materia una oportunidad perfecta no solo para el análisis de los datos obtenidos del estudio empírico realizado sobre la litigiosidad del periodo comprendido entre finales de 2020 y principios de 2021, sino para alcanzar conclusiones sobre la litigiosidad en el sector con cierta perspectiva histórica, como se ha podido hacer en el resto de los sectores, que ya disponen de un mayor recorrido (ediciones 2015, 2016, y 2017).

Como ya dijimos en la anterior Edición, es evidente que el marco jurídico sustantivo y procesal se encuentra en constante cambio y que ello convierte las conclusiones que pueden alcanzarse mediante el estudio empírico en transitorias, pero resulta en todo caso de interés identificar algunas características que se han mantenido más o menos inmutables durante los últimos dieciocho (18) años de litigiosidad en la materia que nos ocupa y tenerlos en cuenta a la hora de analizar este fenómeno en periodos futuros en los que, es posible, que todavía permanezcan y puedan ser identificados en los próximos años los mismos rasgos característicos que ahora percibimos.

Asimismo, cada nueva edición del Capítulo nos aproxima a mayor información empírica sobre la aplicación del nuevo régimen jurídico vigente en la materia y que en anteriores ediciones ha tenido una presencia secundaria o en igualdad de condiciones con respecto al régimen normativo anterior.

II. La protección de datos personales en España durante el 2020 y el 2021

1. Nuevamente, el esperable protagonismo del nuevo marco normativo vigente desde 2018

Como se explicó en la dos anteriores ediciones del Informe (2019 y 2020), el año 2018 marcó un punto de inflexión en la regulación de materia de protección de datos de carácter personal. A partir del 25 de mayo de ese año se inició el periodo de aplicación del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), tras un largo periodo de *vacatio legis* desde su entrada en vigor.

A nivel europeo, el RGPD supuso la derogación de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (D 95/46/CE).

A nivel nacional, la eficacia directa del RGPD supuso la derogación tácita de aquellos preceptos incompatibles con él que pudieran contener la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (RLOPD).

En el último tramo del año 2018 y con el objetivo de dotar a la materia de una mayor claridad normativa, se promulgó el Real Decreto-ley 5/2018, de 27 de julio, de medidas urgentes para la adaptación del Derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de protección de datos (RD 5/2018), con carácter provisional, y posteriormente, con carácter definitivo, la Ley 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y de garantía de derechos digitales (LOPDGDD). El desarrollo reglamentario de la LOPDGDD aún está por llegar desde 2018.

Éste es el nuevo marco normativo nacional que rige en materia de protección de datos personal, que deroga tácitamente las disposiciones incompatibles con la nueva normativa contenidas en la veterana LOPD de 1999 y en su RLOPD de 2007.

La norma europea, el RGPD, ha mantenido su importancia capital no solo como referente interpretativo de la norma nacional, sino como norma de aplicación directa y habitual, toda vez que el legislador español no ha reproducido en la norma nacional todas las cuestiones contenidas en la norma europea. En no pocas ocasiones existe remisión expresa de la LOPDGDD al texto de la RGPD y, en otras tantas, la norma nacional siquiera recoge algunas cuestiones que se han omitido y quedan reguladas directamente por la norma europea.

El periodo de adaptación de los diferentes operadores jurídicos afectados por la normativa de protección de datos, incluidas las propias agencias estatal y autonómicas, no ha sido sencillo ni breve.

En las dos anteriores ediciones del Informe se ha visto como el RGPD y la LOPDGDD han ido accediendo poco a poco a los pronunciamientos de nuestros Tribunales que, hasta la fecha, resolvían controversias a las que resultaba todavía de aplicación la normativa anterior y principalmente la LOPD. En la pasada Edición del Informe (2020) se esperaba encontrar datos que mostrasen un mayor protagonismo del RGPD y la LOPDGDD y, sin embargo, el análisis empírico no satisfizo esas esperanzas, consolidando un año más la presencia nada desdeñable de pronunciamientos judiciales referidos a la LOPD y su RLOPD por parte de todos los tribunales e instancias analizados.

En este sentido, recordamos cómo en el *Informe CIJA 2019* se recogía que tan solo cuatro (4) de las noventa y seis (96) resoluciones que conformaban la población total de sentencias dictadas en materia de protección de datos durante el periodo analizado (enero 2018 – enero 2019) tenían relación con el RGPD y, de hecho, ninguna con el RD 5/2018 o con la LOPDGDD. En el *Informe CIJA 2020* los resultados tampoco fueron muy diferentes: el cincuenta y nueve con setenta por ciento (59,70 %) hacía referencia a la LOPD y el veintiocho con ochenta por ciento (28,80 %) al RLOPD.

Con esta cuarta edición del bloque de protección de datos del Informe se confía en proporcionar, por vez primera, información empírica mayoritariamente relacionada con la aplicación de esa nueva normativa que ahora rige en el sector (RGPD, RD 5/2018 y LOPDGDD), con el fin de contrastar las características de la litigiosidad en materia de protección de datos cuando se aplica esta normativa y las características de este fenómeno cuando se aplicaba el régimen jurídico anterior, como no ha sido posible hasta la fecha en ediciones anteriores.

Tras tres (3) años de aplicación por parte de las agencias de protección de datos en España del nuevo marco normativo, si en esta cuarta edición se mantuviera la tendencia del año anterior en el que ese nuevo marco normativo aparece con escasa frecuencia en las resoluciones de los Tribunales se debería llegar a la conclusión de que, efectivamente, las nuevas normas están generando una menor litigiosidad que el marco jurídico anterior.

2. El papel de las agencias de protección de datos en el periodo analizado: Memoria 2020 de la AEPD

Ya expusimos en anteriores ediciones del bloque de protección de datos el marco competencial de las diferentes agencias estatal y autonómica que intervienen en el control del cumplimiento de la normativa de protección de datos personales (*Informe CIJA 2019 y 2020*).

Nada ha cambiado en este último año y, por ello, procede la remisión a lo ya expuesto en las anteriores ediciones del Informe para evitar al lector que ya las manejó una reiteración de contenido teórico que no aporta información nueva.

Si procede señalar, como ya se puso de manifiesto en las pasadas ediciones del Informe, el importante papel que la AEPD ha tenido en el proceso de adaptación del Sector Público y el Privado al RGPD y a la LOPDGDD. La AEPD no ha ejercido únicamente sus funciones de policía respecto de la normativa de protección de datos, sino que ha llevado a cabo una importante labor de divulgación y apoyo a los sujetos obligados en su proceso de adaptación al nuevo marco regulador que debe ser reconocida una vez más.

El periodo 2020 – 2021 no ha sido una excepción a esa trayectoria ya iniciada en años anteriores. La AEPD ha continuado en su trayectoria de divulgación en diversas líneas de actuación:

- Se ha continuado con la función de respuesta a las consultas planteadas por el Sector Público y Privado, que siguen planteándose en número semejante a los años anteriores según recoge la AEPD en su *Memoria 2020*.

En este sentido, el periodo 2020-2021 no solo ha sido relevante en términos de resolución de consultas para el Sector Privado, que continúa en su adaptación al nuevo marco normativo, sino para el Sector Público, que debe afrontar la misma tarea.

En este capítulo, destaca la emisión de diversos informes solicitados por las Administraciones públicas en relación con (i) la utilización de teléfonos por el CIS para la realización de sus funciones (*Informes 31/2020, 35/2020 y 40/2020*), (ii) comunicación de datos por parte del INE a órganos judiciales, Ministerio Fiscal o Policía Judicial (*Informe 13/2020*), (iii) posible intercambio entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Liga Nacional de Fútbol Profesional (“La Liga”) y los Clubes de primera y segunda división de la competición organizada por La Liga, de datos identificativos de aquellos aficionados identificados y/o detenidos por las FCSE con motivo de su participación en actos violentos relacionados con el deporte (*Informe 25/2020*) o (iv) uso de técnicas de reconocimiento facial en la realización de pruebas de evaluación online, partiendo de las restricciones derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (*Informe 36/2020*), entre otras muchas cuestiones.

- Se ha insistido en la divulgación de la normativa entre la ciudadanía a efectos de que ésta conozca los derechos que le asisten como titulares de datos personales y los riesgos que asumen, especialmente con la utilización de las nuevas tecnologías. En este ámbito destacan las actuaciones específicas que la AEPD ha llevado a cabo sobre la incidencia de la normativa de protección de datos en el contexto de la COVID-19, el teletrabajo, el uso responsable de las redes sociales y de los datos personales ajenos, etc.
- Sigue a disposición del Sector Público y Privado y de la ciudadanía para ayudar en la garantía y sensibilización del valor de la privacidad y la importancia del tratamiento de los datos personales, en especial, los nuevos derechos que recoge el Reglamento, ofreciéndoles una información completa y accesible sobre la forma más efectiva para ejercerlos.
- La AEDP sigue a disposición de los obligados por la normativa herramientas informáticas que faciliten la adaptación a la nueva normativa y su cumplimiento por parte de los responsables del tratamiento como Facilita 2.0 y Gestiona-RGPD.
- Se han llevado a cabo acciones de impulso de la responsabilidad proactiva en el cumplimiento de la normativa vigente mediante espacios webs informativos, jornadas formativas, convocatoria de premios de emprendimiento vinculados a la protección de datos, etc.

- En concreto, en el sector de las tecnologías móviles, se han emitido recomendaciones para aplicar los principios de transparencia y responsabilidad proactiva del RGPD, en particular, medidas de privacidad desde el diseño y por defecto.

Resulta también reseñable la labor de medicación que la AEPD viene ejerciendo desde la entrada en vigor del RGPD entre particulares y responsables de tratamiento con el fin de que éstos den una respuesta eficaz a las reclamaciones de particulares sobre sus datos personales, evitando así el inicio de procedimientos por infracción.

Todas estas actividades han sido compatibles con las funciones de policía mediante la supervisión, control y, en su caso, sanción de aquellas conductas contrarias a la normativa vigente en materia de protección de datos que se han concretado en importantes líneas de actuación:

- El año 2020 ha sido un año condicionado por la pandemia causada por el virus SARS-CoV-2. Por ello, resulta obligado hacer una mención a los cambios organizativos que hubo que implantar para responder a la crisis ocasionada por la COVID-19.
- En primer lugar, se ha producido una disminución en el número de reclamaciones recibidas –un once por ciento (11 %) menos respecto al año anterior–, lo cual puede ponerse en relación con la situación de confinamiento que se ha vivido durante 2020, y con la suspensión generalizada de actividades de toda índole. Sin embargo, se han incrementado notablemente –en un setenta y tres por ciento (73 %)– las actuaciones realizadas por propia iniciativa de la Agencia.
- También 2020 ha sido el año de la consolidación del *Canal Prioritario*, cuyo objetivo es la atención urgente en caso de difusión ilegítima de contenidos sensibles, cuando afecten gravemente a derechos y libertades o puedan producir perjuicios de muy difícil reparación.

Gracias a la intervención de la Agencia se ha logrado, en unos plazos muy reducidos, la retirada de fotografías y vídeos de contenido sexual o violento que se visualizan a través de internet sin consentimiento de los afectados, muchas veces pertenecientes a colectivos vulnerables. Con ellos se ha intentado que no se viralizaran, consiguiendo una efectividad muy alta.

- Durante 2020 se han recibido 358 peticiones a través del *Canal Prioritario*, de las cuales 174 han entrado a través del canal de menores. Tras el análisis por parte de la Agencia, finalmente se han tramitado como urgentes 49 de estas peticiones por encontrarse dentro de los objetivos perseguidos por este Canal. Este número se ha triplicado respecto a 2019, año en el que se tramitaron 14 peticiones urgentes. De las 49, se han solicitado 29 retiradas urgentes de los contenidos a proveedores de servicios consiguiendo la retirada en más de un ochenta y seis por ciento (86 %) de los casos. En los 20 casos restantes que no requerían la retirada de contenidos también se les ha dado un tratamiento prioritario sin adoptar dichas medidas. Por otro lado, el resto de las peticiones recibidas a través del *Canal Prioritario* también

pueden haber continuado su tramitación, aunque ya sin el carácter de urgencia, debido a que, tras el análisis de las mismas, se ha observado que no tienen relación con contenidos especialmente sensibles.

- Pese a la eficacia que ha demostrado la adopción de medidas a través del Canal Prioritario, el número de reclamaciones presentadas ha sido reducido, por lo que resulta necesario insistir en la difusión de dicho Canal para promover su utilización con el fin de dar una respuesta eficaz frente a la difusión de imágenes sobre violencia digital.

Por lo que respecta al ámbito autonómico, se han producido algunas novedades con respecto a los periodos anteriores, aunque el marco competencial se mantenga inalterado con respecto a los años anteriores.

Como dijimos en anteriores ediciones, tan solo Cataluña y País Vasco contaban con organismos autonómicos que ejercieran competencia en materia de protección de datos, pues la Comunidad de Madrid eliminó su organismo propio en el año 2013. A partir de 2019, ese listado de Comunidades autónomas que ejercen competencias en esta materia se amplió a Andalucía, que asumió dichas competencias a través del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Como viene sucediendo, en aquellas Comunidades autónomas que no han asumido competencias en materia de protección de datos, la AEPD sigue desarrollando esa labor, lo que supone un mayor protagonismo de ésta en las labores de supervisión y control del cumplimiento de la normativa en cuestión, por una mera cuestión de competencia territorial respecto de sus organismos homólogos de ámbito autonómico.

3. Información obtenida de la *Memoria 2020* de la AEPD sobre litigiosidad

Como en todas las ediciones, resulta de interés la información recogida por al AEPD en sus memorias anuales en relación con las resoluciones judiciales que se han dictado durante el periodo analizado, en relación con su actividad de supervisión, control y sanción, como elemento de contraste con los datos que se obtienen del estudio empírico realizado por el CIJA-UAM.

Como cuestión general, cabe destacar el esfuerzo realizado por la AEPD en las últimas ediciones de sus memorias por ofrecer la información sobre su actividad en un formato visual y sencillo para el lector, a través de tablas y gráficas elaboradas con los datos que se encuentran a su disposición y que, sin duda, son un contraste imprescindible para los datos empíricos que cada año se obtienen en este Informe.

3.1. Procedimientos administrativos

La falta de transparencia sobre el funcionamiento de los procedimientos administrativos es, posiblemente, una de las conclusiones que más veces se ha recogido en este Informe, en todos sus capítulos y en todas sus ediciones.

A excepción de las memorias publicadas por los tribunales de recursos contractuales en materia de Contratación Pública, de los órganos económico-administrativos en materia tributaria y de los informes emitidos por el Consejo de Estado en materia de Responsabilidad Patrimonial de la Administración General del Estado, en la mayoría de los sectores existe poca información accesible sobre los procedimientos en vía administrativa.

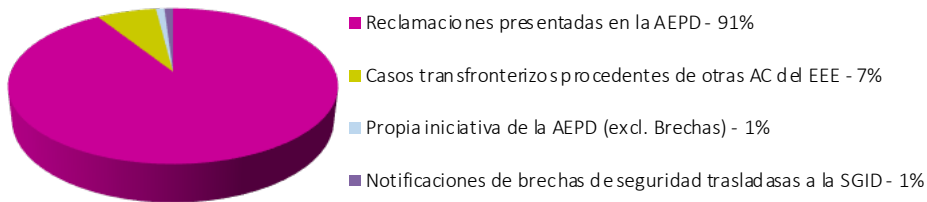
Lo cierto y verdad es que, en materia de Protección de Datos, la AEPD siempre ha realizado una labor de transparencia en relación con su actividad con la publicación anual de sus memorias, que han contribuido a tener, año a año, una foto fija de cuál había sido su desempeño.

El resultado de ese ejercicio de transparencia no ha sido mejorado solo en términos cuantitativos, pues año a año se proporciona más información en las memorias de la AEPD, sino en términos cualitativos, pues se ha hecho un gran esfuerzo en proporcionar información estadística de forma sencilla y visual a través de tablas y gráficas. La *Memoria 2020* es especialmente completa en este sentido.

3.1.1. Procedimientos administrativos no revisores: inicio, materias y resolución

La *Memoria 2020* muestra que el noventa y uno por ciento (91 %) de los procedimientos tramitados por la AEPD se iniciaron por reclamaciones, el siete por ciento (7 %) fueron casos transfronterizos con origen en otras Autoridades comunitarias, el uno por ciento (1 %) fueron procedimientos iniciados de oficio por la AEPD que no tuvieron que ver con brechas de seguridad y el uno por ciento (1 %) restante fueron notificaciones de brechas de seguridad a la Subdirección General de Inspección de Datos.

Figura 156. Origen de los procedimientos administrativos no revisores tramitados por la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]



Fuente: *Memoria 2020 de la AEPD.*

La tasa de pendencia de reclamaciones presentadas ante la AEPD se ha reducido durante el año 2020 un tres por ciento (3 %) con respecto a la tasa con la que en 2019 se cerró su actividad, lo que ha supuesto para la relación entre reclamaciones entrantes y resoluciones de reclamaciones una mejoría del cinco por ciento (5 %).

Si bien estos datos son una buena noticia, no puede perderse de vista que en el periodo 2020 las reclamaciones descendieron un once por ciento (11 %) con respecto al 2019, lo que supuso una menor carga de trabajo para la AEPD en el año 2020. Habrá que

esperar a los datos del 2021 para confirmar si la tendencia de mejora se mantiene o si, por el contrario, la mejora de la *ratio* únicamente se ha debido a un descenso puntual de la carga de trabajo derivada del confinamiento domiciliario y la ralentización de la actividad económica, empresarial y social producida por la pandemia.

La *Memoria 2020* destaca como materias más habituales en las reclamaciones formuladas ante la AEPD durante el año 2020 (i) los Servicios de Internet, que suponen el dieciséis por ciento (16 %), (ii) los ficheros de morosidad, que son el quince por ciento (15 %) y (iii) la videovigilancia, presente en el doce por ciento (12 %) de las reclamaciones. La influencia de la Pandemia, del confinamiento y de las medidas de distancia social se hicieron notar levemente, pues, de las diez mil trescientos veinticuatro (10.324) reclamaciones presentadas en 2020 ante la AEPD, solo doscientas veintidós (222) estuvieron relacionadas con esa materia, lo que apenas supone un dos con uno por ciento (2,1 %) del total de las reclamaciones.

Las materias presentes en los procedimientos sancionadores coinciden con las materias de las reclamaciones presentadas solo parcialmente. La videovigilancia, muy presente en las reclamaciones, supone el veinticuatro por ciento (24 %) de los expedientes sancionadores, pero le siguen los Servicios de Internet, con un diecinueve por ciento (19 %), y la Administración Pública con un diez por ciento (10 %) y no los ficheros de morosidad, muy presentes en las reclamaciones. Estas cifras invitan a pensar que, a pesar de que no se producen tantas reclamaciones en relación con las Administraciones públicas por la normativa de protección de datos, se tramitan muchos procedimientos sancionadores que se inician de oficio por la AEPD.

Profundizando más en los datos, llama la atención que el cincuenta y seis por ciento (56 %) de las reclamaciones que llegaron a la AEPD en el 2020 fueron resueltas en una fase inicial del procedimiento mediante inadmisiones, que suponen el cincuenta y cinco por ciento (55 %) del total de las resoluciones, o mediante remisiones a agencias autonómicas por razones de competencia, que suponen el uno por ciento (1 %) del total de las reclamaciones.

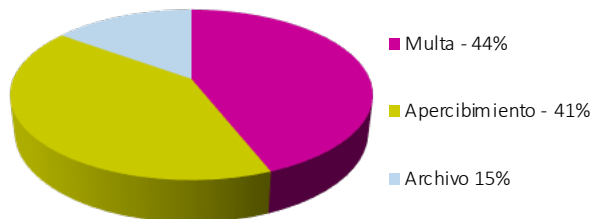
Así las cosas, en el 2020 tan solo el cuarenta y cuatro por ciento (44 %) de las reclamaciones fueron resueltas en otras fases del procedimiento que, a nivel desagregado, suponen un seis por ciento (6 %) de resoluciones finalizadoras de procedimientos de ejercicio de derechos, un ocho por ciento (8 %) de resoluciones de archivo tras actuaciones previas de investigación, un nueve por ciento (9 %) de resoluciones en procedimientos sancionadores y otro setenta y siete por ciento (77 %) de resoluciones que finalizan por archivo o traslado de la cuestión a los responsables de tratamiento, encargados, otros órganos de control comunitarios, etc.

Dentro de las resoluciones sancionadoras que suponen el nueve por ciento (9 %) respecto del total de resoluciones dictadas por la AEPD en 2020, un punto porcentual (1 %)

se corresponde con resoluciones de archivo, en torno a cuatro puntos (4 %) con resoluciones de apercibimiento y en torno a cuatro (4 %) con resoluciones que impusieron multas pecuniarias.

A partir de dicha información que proporciona la *Memoria 2020* y teniendo en cuenta como dato absoluto el número de resoluciones sancionadoras que proporciona la AEPD (393), el peso relativo de cada tipo de resoluciones sancionadora sería del quince (15 %), del cuarenta y uno (41 %) y del cuarenta y cuatro por ciento (44 %), respectivamente.

Figura 157. Resolución de procedimientos sancionadores tramitados por la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]



Fuente: Memoria 2020 de la AEPD

3.1.2. Procedimientos administrativos revisores

Aunque la información recogida en la *Memoria 2020* sobre procedimientos de revisión administrativa de las resoluciones de la AEPD es mucho menor que la que se recoge sobre procedimientos no revisores, la información proporcionada ya es mayor que la disponible para otros sectores de análisis del Informe.

La *Memoria 2020* recoge, a nivel agregado, que se han tramitado durante el año 2020 seiscientos ochenta y nueve (689) recursos de reposición y ocho (8) extraordinarios de revisión. Dentro de los recursos de reposición, el noventa y ocho por ciento (98 %) se formularon frente a resoluciones de los procedimientos de Inspección.

Como se verá más adelante, la cifra anual de resoluciones judiciales dictadas en relación con la actividad de la AEPD –noventa y cinco (95) en 2020– supone apenas un catorce por ciento (14 %) de la cifra total de recursos de reposición resueltos por la AEPD y menos de un cero con cero uno por ciento (0,01 %) de la cifra total de resoluciones dictas en el 2020 por la AEPD en procedimientos no revisores.

La conclusión es evidente: la actividad de la AEPD suscita escasísima litigiosidad, como se viene apuntando en anteriores ediciones del Informe por el reducido número de resoluciones judiciales que vienen conformando la población objeto de estudio empírico desarrollado por el CIJA-UAM año a año.

3.2. Procedimientos judiciales

3.2.1. Número de sentencias dictadas en relación con su actividad

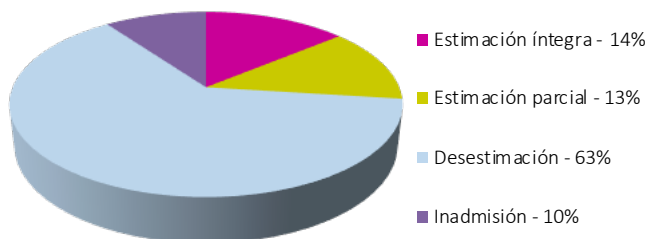
La AEPD incluye información sobre las sentencias dictadas por la Excma. Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en primera y única instancia, así como las dictadas por la Excma. Sala Segunda de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en resolución de recursos de casación.

El 2020 supuso un fuerte descenso de la litigiosidad en materia de protección de datos como consecuencia de la suspensión de la actividad judicial con motivo del Estado de alarma. La *Memoria 2020* recoge que en el año 2020 se dictaron noventa y cinco (95) sentencias, frente a las ciento ochenta y nueve (189) de 2019 y las ciento sesenta y cuatro de 2018 (*Informes CIJA 2020 y 2019*).

3.2.2. Sentido del fallo de los pronunciamientos

Por lo que respecta al sentido del fallo, en las sentencias de la AN se mantiene la tendencia de los años anteriores en los que más de la mitad de los recursos interpuestos son desestimados. En concreto, el sesenta y tres por ciento (63 %) de los recursos son desestimados, el diez por ciento (10 %) inadmitidos, el trece por ciento (13 %) estimados parcialmente y el catorce por ciento (14 %) estimados íntegramente, muy similares a los datos de años anteriores.

Figura 158. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]

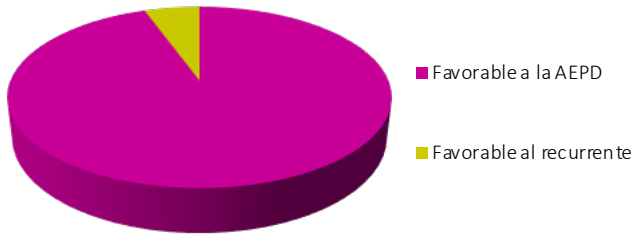


Fuente: *Memoria 2020 de la AEPD*.

Por lo que respecta a los procedimientos judiciales de los que ha conocido la Excma. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, la *Memoria 2020* recoge una (1) sentencia favorable al recurrente frente a diecisiete (17) favorables a la AEPD.

Como ya se puso de manifiesto en la edición anterior del Informe, los datos obtenidos de manera continuada durante los tres años de investigación indican que la AEPD encuentra un alto respaldo judicial a sus actuaciones y dota a éstas de una legitimidad reforzada por su continuado y exitoso sometimiento al control de legalidad.

Figura 159. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]

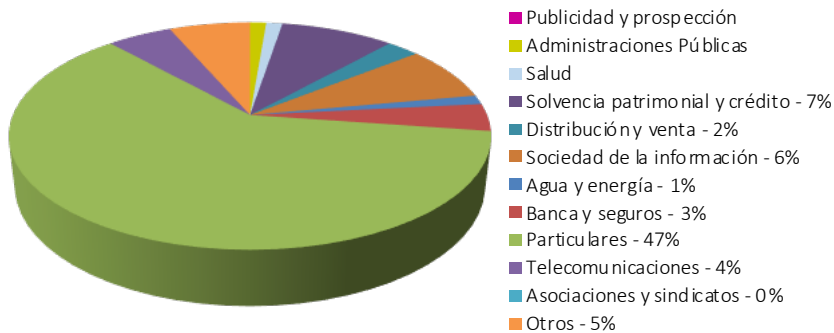


Fuente: Memoria 2020 de la AEPD.

La *Memoria 2020* refleja la tramitación de seiscientos ochenta y nueve (689) recursos de reposición que, sin duda, se interponen por los destinatarios de la actuación de la AEPD sin demasiadas reticencias por su gratuidad y antiformalismo, mientras que el alto respaldo judicial de la actuación de la AEPD constituiría un elemento disuasorio para que los interesados acudieran a la Jurisdicción Contencioso-administrativo por los costes que la litigación conlleva –Abogado y Procurador obligatorios– y por el alto riesgo de condena en costas que se viene constatando en todas las ediciones anteriores del Informe (*Informe CIJA 2018, 2019 y 2020*).

3.2.3. Sectores o ámbito de actividad a los que puede afectar las sentencias dictadas

Figura 160. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]



Fuente: Memoria 2020 de la AEPD.

En cuanto a los sectores en los que ha surgido mayor litigiosidad, la AEPD destaca la litigiosidad por tratamiento de datos por particulares, temática presente en cuarenta y siete (47) sentencias, seguido de lejos por solvencia patrimonial y crédito, presente en siete (7) sentencias, y sociedad de la información, presente en seis sentencias (6).

4. Información no disponible sobre la actividad de los homólogos autonómicos de la AEPD

A diferencia de lo que sucede con las memorias de la AEPD, en el ámbito autonómico la información pública disponible es más limitada y se encuentra menos actualizada que a nivel estatal.

Por un lado, son solo tres (3) las Comunidades autónomas que ejercen actualmente competencias en materia de protección de datos –País Vasco, Cataluña y Andalucía–, mientras que en las restantes es la AEPD la que asume dichas competencias.

En el momento de la publicación de esta Edición del Informe, la información pública disponible sobre la actividad de los tres (3) organismos autonómicos existentes es la siguiente:

- La Agencia Vasca de Protección de Datos no mantiene su página web actualizada. A septiembre de 2021 aún no se encuentra disponible la memoria del año 2020 y los últimos datos disponibles sobre consultas, informes y ejercicio de funciones de control corresponden al año 2016.
- La Autoridad Catalana de Protección de Datos ha publicado su memoria correspondiente al ejercicio 2020, pero solo se encuentra disponible en la lengua cooficial en la Comunidad Autónoma, lo cual dificulta el manejo de la información pública.
- El Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía no publica aún memorias anuales sobre sus propias actividades.

Así las cosas, no es posible incorporar consideraciones sobre el ámbito autonómico en el momento de publicación de esta Edición del Informe, a la espera de que la información pública disponible en este ámbito se adapte a unos estándares más parejos a los que ofrece la AEPD.

III. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales

1. Planteamiento

Como en las anteriores ediciones del Informe, el bloque relativo a la litigiosidad en materia de protección de datos se ha estructurado en un primer bloque introductorio cuyo objetivo esencial es posicionar al lector en el sector objeto de estudio antes de la exposición de los datos obtenidos a través del estudio empírico.

En la primera edición de este bloque relativo a la protección de datos (*Informe CIIA 2018*) se fijaron objetivos modestos con el propósito de obtener una base de información

empírica que permitiera conocer mejor la litigiosidad en este sector y a partir de ahí profundizar en el fenómeno de la justicia administrativa en materia de protección de datos.

La segunda y tercera ediciones del bloque (*Informe CIJA 2019 y 2020*) perfeccionaron el trabajo realizado el primer año, ajustando y mejorando la metodología de trabajo e incrementando cuantitativa y cualitativamente la información sobre la litigiosidad en este sector a través del estudio empírico.

Como ya se anunciaba al inicio del presente capítulo del Informe, la presente edición supone la consolidación de la metodología ya establecida en las pasadas ediciones, que se ha aplicado con el objetivo de ampliar el análisis al periodo 2020-2021 y, a la vista de los datos obtenidos del estudio empírico para ese periodo y los realizados en años anteriores, elevar a definitivas algunas conclusiones que ya se han alcanzado en estos años previos de trabajo.

2. Ficha metodológica

Por cuarto año consecutivo, se ha realizado un estudio empírico consistente en el análisis de las resoluciones judiciales existentes en el sector objeto de análisis durante el periodo comprendido entre febrero de 2020 y febrero de 2021.

Por vez primera, ha resultado posible analizar y proporcionar datos sobre la litigiosidad que se produce en vía administrativa, ya que la AEPD proporciona en su *Memoria 2020* información relativa a los procedimientos y recursos administrativos que los afectados por sus decisiones deducen como fase previa a la interposición de un recurso contencioso-administrativo. La información relativa a los organismos autonómicos sigue sin encontrarse disponible para la elaboración de esta Edición del Informe.

Este año, la población objeto de estudio se reduce a sesenta y ocho (68) sentencias respecto de las ciento cincuenta (150) que la conformaron en el periodo comprendido entre febrero del 2019 y febrero del 2020, lo que supone el cuarenta y cinco por ciento (45 %) de la población de ese periodo analizado en el *Informe CIJA 2020*.

Como ya se anunciaba al inicio de este capítulo, el reducido tamaño de la población ha permitido estudiar todas las resoluciones sin necesidad de realizar muestreo alguno y, por ello, reducir el margen de error en la obtención de resultados mediante el estudio empírico.

Siguiendo la metodología habitual de otras ediciones, la población se ha delimitado a partir del número de resoluciones judiciales dictadas en la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al ser ésta la competente para conocer de las resoluciones emanadas de la AEPD y las agencias autonómicas, descartando posibles resoluciones civiles en materia de indemnizaciones por incumplimiento de la normativa de protección de datos.

Dentro de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se ha limitado la búsqueda de resoluciones a las dictadas por órganos jurisdiccionales con competencia en el sector objeto

de estudio: TSJ, AN y TS. Una vez delimitados los órganos jurisdiccionales, se han filtrado las resoluciones judiciales señalando aquellas que aplicasen la normativa vigente en materia de protección de datos a lo largo del periodo analizado (LOPD, RLOPD, RGPD, LOPDGD, etc.).

De acuerdo con esos parámetros, como se ha dicho, se ha estimado una población total de sesenta y ocho (68) sentencias [veintitrés (23) del TS, cuarenta y dos (42) de la AN y tres (3) de los TSJ] sobre la que se ha aplicado la metodología de análisis de los *Informes CIJA*, que en esta edición ha sido revisada y mejorada, como cada año.

En lo tocante a las variables propias del sector, se mantenido la operacionalización de las variables sectoriales ya utilizadas para el estudio empírico del año anterior con el que se elaboraron el *Informe CIJA 2020* y el *Informe CIJA 2019*.

Como ya se hiciera el año pasado, con carácter previo a la exposición de la información obtenida en el estudio empírico realizado, cabe advertir que pueden detectarse desviaciones entre los resultados obtenidos del examen directo de la muestra y la información proporcionada por la AEPD en sus memorias.

Ello se debe, en primer lugar, a que los parámetros evaluados no son los mismos y, sobre todo, a que la información que proporcionan las memorias de la Agencia no se corresponde exactamente con los periodos analizados por el *CIJA*. La *Memoria 2020* de la AEPD, por ejemplo, recoge información relativa al año 2020, mientras que en los *Informes CIJA* los datos correspondientes al 2020 se encuentran repartidos entre la edición de 2020 y esta edición 2021.

Asimismo, como ya indicábamos el año pasado, la información obtenida por los *Informes CIJA* se presenta, en algunos casos, más desagregada y detallada, lo que dificulta su contraste con la información recogida por la AEPD en sus memorias.

Por último, debe tenerse en cuenta que los *Informes CIJA* recogen información sobre la litigiosidad derivada de las agencias autonómicas, que no se recoge en las memorias de la AEPD.

3. Un análisis descriptivo de la litigiosidad en el sector

3.1. Tribunales e instancias

Como primer factor característico de la litigiosidad en materia de protección de datos, todos los años se analiza como variable cuáles son los Tribunales que soportan la litigiosidad en el sector y el nivel de carga litigiosa que cada uno de ellos afronta.

A nivel agregado, la litigiosidad aparece concentrada en la AN, que asume un sesenta y uno con ochenta por ciento (61,80 %) de la litigiosidad, con una menor litigiosidad en los TSJ y en el TS, que absorben el cuatro con cuarenta (4,40 %) y el treinta y tres con ochenta por ciento (33,80 %) de los procesos en materia de protección de datos, respectivamente.

Por lo que respecta a las instancias, la concentración de las mayores tasas de litigiosidad ante la AN supone que durante el periodo comprendido entre febrero 2020 y febrero 2021, como en el anterior, se ha conocido de más procedimientos en primera y única instancia ante este órgano y ante los TSJ, que ante el TS en casación.

No obstante, sí procede destacar que, en el periodo analizado en esta Edición, la importancia relativa de las resoluciones judiciales dictadas por el TS en casación se ha incrementado con respecto al periodo analizado en el *Informe CIJA 2020*.

Teniendo en cuenta las reducidas tasas de admisión a trámite de los recursos de casación ante la Excm. Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, el incremento de las sentencias dictadas en casación únicamente puede obedecer a que se haya apreciado en mayor medida el interés casacional de los recursos que en periodos analizados en anteriores ediciones del Informe como consecuencia de la “llegada” del nuevo marco normativo que entró en vigor en 2018 a la casación, tras recorrer diferentes instancias.

3.2. Agencias responsables de la actividad impugnada

El estudio empírico confirma por cuarto año consecutivo que la presencia de la AEPD en la litigiosidad del sector es mucho mayor a la del resto de sus homólogas autonómicas.

El estudio refleja que la AEPD figura como Administración recurrida y, por tanto, autora de la actividad administrativa que da lugar a los litigios en el noventa y ocho con cincuenta por ciento (98,50 %) de los casos.

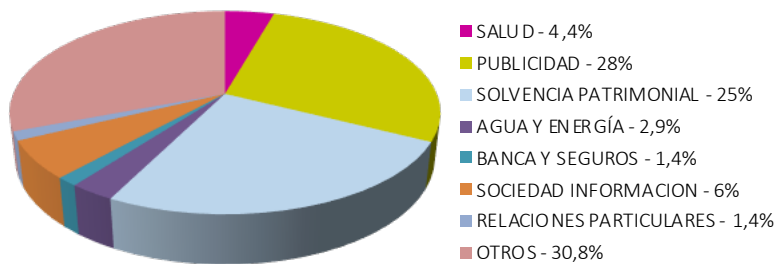
3.3. Materias objeto de impugnación

Como segundo mecanismo para determinar el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos, un año más se fija la atención en las materias o ámbitos de actividad pública y/o privada que han dado lugar a litigiosidad durante el periodo analizado.

La comparativa de los resultados obtenidas este año con los recogidos en los *Informes CIJA 2019* y *2020* muestran una continuidad en la distribución de la litigiosidad por materias con algunas salvedades.

En primer lugar y por segundo año consecutivo, llama la atención el incremento de litigios relativos al sector publicitario que presenta una tasa de litigiosidad del veintiocho por ciento (28 %), lo cual supone un incremento de dieciocho puntos porcentuales (18 %) respecto del número total de procesos del sector en el periodo febrero 2020 – febrero 2021.

Figura 161. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con la protección de datos por materias (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

El peso de la categoría “Solvencia patrimonial” en la que se incluyen las resoluciones sobre ficheros de morosidad tienen un enorme impacto en la población objeto del estudio empírico, al mismo tiempo que la *Memoria 2020* recoge que también tiene un impacto importante en las reclamaciones dirigidas a la AEPD, pero no en las resoluciones de procedimientos sancionadores.

¿De dónde surge la litigiosidad en esta materia si no se recurren resoluciones sancionadoras? El estudio empírico refleja que se trata de resoluciones sobre reclamaciones para el ejercicio de derechos de oposición o cancelación en relación con la inclusión de datos personales de los interesados en este tipo de registros, que la AEPD resuelve en sentido favorable o desfavorable y que posteriormente llegan a la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

3.4. Normativa objeto de aplicación

3.4.1. Datos agregados

El estudio empírico sigue arrojando este año información inesperada porque, a pesar de que el nuevo marco normativo se encuentra en vigor desde mayo de 2018, durante el periodo analizado este año la tasa de aplicación de la normativa anterior sigue siendo muy superior.

Aunque las diferencias se van acortando, el setenta y siete con noventa por ciento (77,90 %) de las sentencias siguen citando la LOPD y el cuarenta y dos con sesenta y cuatro por ciento (42,64 %) su RLOPD. Solo el cuarenta y uno con diecisiete por ciento (41,17 %) de las resoluciones dictadas durante el periodo objeto de estudio se resolvieron mediante la aplicación del RGPD y el cinco con ochenta por ciento (5,8 %) con la LOPDGDD.

La referencia a la LOPD en las resoluciones analizadas en el estudio empírico no es simbólica ni testimonial. De las sesenta y tres (63) sentencias que contienen referencias a la LOPD, solo veinticuatro (24) aluden al mismo tiempo al RGPD y dos (2) a la LOPDGDD. Así las cosas, el cuarenta y uno con veinte por ciento (41,20 %) de las resoluciones que se refieren

a la LOPD lo hacen en exclusiva o citando el RLOPD u otras normas, pero no el RGPD ni la LOPDGDD.

A la vista de los resultados obtenidos en ediciones anteriores del Informe, resulta claro que por primera vez la presencia de resoluciones judiciales que aplican el nuevo marco normativo de 2018 es estadísticamente significativa y en las futuras ediciones del Informe la presencia de resoluciones aplicadoras de la LOPD y del RLOPD debería disminuir exponencialmente.

3.4.2. La incidencia de los derechos ARCO y los nuevos derechos RGPD

Como ya se hiciera los años anteriores, se ha orientado el estudio empírico hacia un análisis más profundo que la simple detección de los cuerpos normativos invocados por nuestros Tribunales para la resolución de los litigios en el periodo objeto de estudio y, en concreto, se ha analizado la incidencia de los derechos de las personas físicas en relación con sus datos personales.

En el periodo analizado en el *Informe CIJA 2019* se detectó que el veintisiete con treinta por ciento (27,30 %) de los litigios se resolvían por aplicación de los derechos ARCO o de los nuevos derechos recogidos en el RGPD, mientras que el setenta y dos con setenta por ciento (72,70 %) de los procesos se referían a otros incumplimientos de la normativa de protección de datos por los responsables de tratamiento de datos personales.

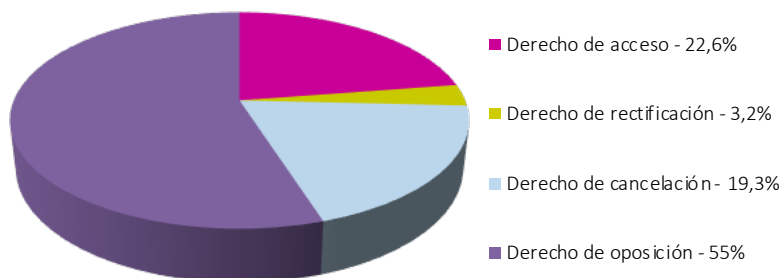
En el periodo analizado en el *Informe CIJA 2020*, se observó que el porcentaje de procesos en los que los tradicionales derechos ARCO y los nuevos derechos incorporados por el RGPD tenían relevancia se incrementaba y se situaba en el ochenta y tres por ciento (83 %) del total de resoluciones que integraban la población de sentencias analizadas en aquella edición, mientras que el resto de los procedimientos se refieren a otras cuestiones relativas a la protección de datos diferentes de los derechos de sus titulares.

En el estudio empírico realizado este año la importancia relativa del análisis de los derechos de los particulares es mucho menor que en el último periodo analizado, pues solo se produce este análisis en treinta y una (31) de las sesenta y ocho sentencias (68) que conforman la población, lo cual supone solo un cuarenta y cinco con cincuenta por ciento (45,50 %) de esa población total.

La reducción del impacto de los derechos ARCO y los nuevos derechos incorporados por el RGPD en la litigiosidad es a primera vista evidente –del ochenta y tres por ciento (83 %) al cuarenta y cinco con cincuenta por ciento (45,50 %)–, pero no puede hablarse del inicio de una tendencia, por la singularidad del periodo 2020 que provoca la paralización de la actividad judicial durante el estado de alarma.

A nivel desagregado, se observa que el derecho que mayor tasa de aparición tiene en los litigios es el de acceso, con un treinta y cinco con treinta por ciento (35,30 %), seguido del de rectificación con un veinticinco con treinta por ciento (25,30 %).

Figura 162. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con los derechos de los titulares de datos personales (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

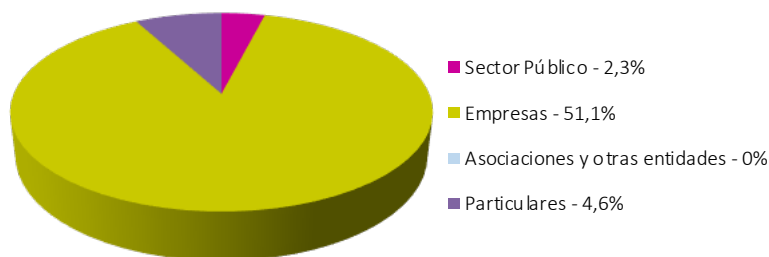
3.5. Tipo de recurrente

El estudio empírico refleja por cuarto año consecutivo que las personas jurídicas litigan más en este sector que cualquier otra categoría de recurrente.

En esta categoría se integran todo tipo de entidades con personalidad jurídica propia, incluidas como es lógico sociedades mercantiles, fundaciones y asociaciones privadas, organizaciones empresariales o sindicatos, así como entidades sin personalidad jurídica que actúan en el mercado como empresas en el ejercicio de actividades empresariales y/o profesionales (sociedades civiles, comunidades de bienes, etc.)

Como en años anteriores, el protagonismo dentro de esta categoría lo adquieren las empresas, con independencia de su naturaleza jurídica, que suponen el cincuenta y ocho con ochenta por ciento (58,8 %) de los recurrentes en la población total de litigios que conforman la población del periodo analizado.

Figura 163. Datos sobre el tipo de recurrente en primera instancia (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

Por su parte, también desde el Sector Privado, los datos obtenidos muestran como las personas físicas, particulares o profesionales, siguen siendo un factor importante en la litigiosidad del sector, pues suponen el treinta y seis con setenta y seis por ciento (36,76 %) de los recurrentes durante el periodo analizado, frente al veinticuatro por ciento (24 %) en el periodo inmediatamente anterior (*Informe CIJA 2020*).

La comparación de los datos obtenidos con los recopilados en el estudio empírico del año anterior muestra un incremento significativo de la litigiosidad vinculada a personas físicas.

La tendencia en incremento de la litigiosidad en la que el Sector Público es parte recurrente frente actuaciones de la AEPD o sus homólogas autonómicas que se apuntaba en el *Informe CIJA 2020* no se confirma, sino que se reduce a la mitad en el periodo 2019-2020 con respecto al 2020-2021.

No obstante, debe insistirse una vez más en que los datos del año 2020 deben leerse con cautela por el impacto de la paralización judicial que supuso el Estado de alarma y la ralentización de la actividad económica y social y habrá de esperarse a los resultados del próximo informe anual para extraer conclusiones más definitivas.

3.6. Objeto del procedimiento

3.6.1. Datos agregados

En la misma línea de los resultados obtenidos en los *Informes CIJA 2018, 2019 y 2020*, el protagonismo del acto expreso como objeto de impugnación es evidente, pues no existe en la población analizada este año ninguna resolución que no se refiera a un acto administrativo expreso.

Como el año pasado, los datos ponen de manifiesto que existe un alto porcentaje de recursos en vía administrativa antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, lo que concuerda perfectamente con la información facilitada por la AEPD en su Memoria 2020 en relación con el elevado número de recursos de reposición que dicho organismo tramita y resuelve.

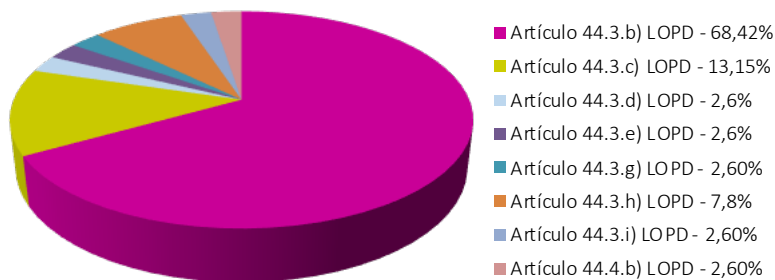
3.6.2. Procedimientos en materia sancionadora: infracciones aplicadas

La litigiosidad sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la AEPD supone el sesenta y uno con setenta y seis por ciento (61,76 %) de la población total de sentencias objeto del estudio empírico efectuado este año.

Con el objetivo de completar la información empírica obtenida en relación con el fondo del asunto de los litigios existentes se aplica sobre la población una variable de análisis relativa a los tipos sancionadores aplicados por la AEPD que pueden dar lugar a la litigiosidad del sector de la protección de datos.

El estudio empírico muestra que, durante el periodo analizado, la litigiosidad continúa centrándose en las infracciones tipificadas en los apartados b) y c) del artículo 44.3 LOPD, que representan un sesenta y ocho con cuarenta (68,4 %) y un trece con quince por ciento (13,15 %), respectivamente, del total de litigios vinculados con resoluciones sancionadoras.

Figura 164. Datos de los tipos infractores aplicados (febrero 2019 – febrero 2020) [en porcentaje]



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

Nota: Los datos pueden sumar más del 100 % porque en varias sentencias se analizan resoluciones sancionadoras en las que se aplica más de un tipo sancionador.

Por tanto, la mayor litigiosidad se centra en supuestos de tratamiento de datos sin consentimiento de sus titulares (art. 44.3.b) y, sobre todo, en casos en los que se utilizan datos para finalidades diferentes a las que justificaron su recopilación, falta de actualización de los datos o de cancelación de éstos o vulneración del derecho de acceso (art. 44.3.c).

Se mantiene el protagonismo de los dos tipos sancionadores citados sin que todavía se aprecie la presencia de sentencias vinculadas a infracciones sancionadas conforme al nuevo marco normativo vigente desde 2018.

3.7. Cuantía de las resoluciones sancionadoras litigiosas

Por lo que respecta a los litigios vinculados a resoluciones sancionadoras, la media del importe de las sanciones que han generado litigiosidad en dicho periodo es de treinta y nueve mil cuatrocientos cincuenta y nueve con cincuenta y siete euros (39.459,57 €).

Como es lógico, el valor de la media se encuentra distorsionado por la existencia de sanciones con importes muy elevados y otros muy reducidos, debiendo tenerse en cuenta los siguientes datos:

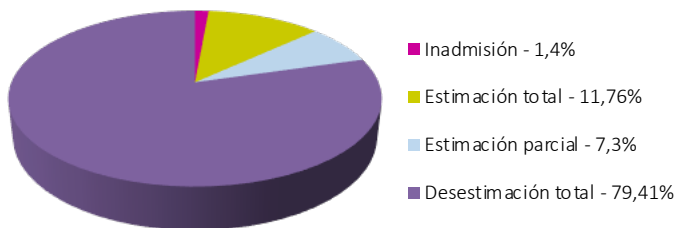
- Las sanciones más elevadas durante el periodo analizado son de sesenta mil euros (60.000,00 €), que se imponen en el treinta y seis con ochenta y cuatro por ciento (36,84 %) de las resoluciones sancionadoras que han generado litigiosidad.
- La sanción por importe de sesenta mil euros (60.000,00 €) constituye además la moda, es decir, la multa impuesta en más ocasiones.
- Las sanciones más reducidas han sido de mil quinientos euros (1.500,00 €), que se imponen en el diez con cinco por ciento (10,5 %) de las resoluciones sancionadoras que han generado litigiosidad.

3.8. Sentido del fallo

3.8.1. Datos agregados

A nivel agregado, el estudio realizado refleja un alto índice de desestimación de los recursos, que se produce en el setenta y nueve con cuarenta y uno por ciento (79,41 %) de los casos que conforman la población del estudio empírico de este año, frente al sesenta con setenta por ciento (60,70 %) de los litigios en materia de protección de datos durante el periodo analizado el año anterior (*Informe CIJA 2020*). Esta tasa es ligeramente superior a la detectada en anteriores ediciones del informe en las que los porcentajes de desestimación se situaban en el cincuenta y siete con cinco por ciento (57,5 %) de los litigios del periodo 2018 – 2019 (*Informe CIJA 2019*) y en el cincuenta y cuatro con dos por ciento (54,2 %) en el caso del periodo 2003 – 2018 (*Informe CIJA 2018*).

Figura 165. Datos sobre el sentido del fallo (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

Los niveles de inadmisión de los recursos se han reducido al uno con cuatro por ciento (1,4 %) volviendo a niveles recogidos en las primeras ediciones de este Capítulo del Informe (*Informe CIJA 2019* e *Informe CIJA 2018*).

Podría parecer que el fenómeno de las inadmisiones por falta de legitimación de los particulares para impugnar la decisión de la AEPD de no sancionar ha desaparecido tras varios años en los que se acumularon los pronunciamientos de inadmisión por este motivo. Sin embargo, los datos de 2020 deben tomarse como provisionales debido al confinamiento domiciliario que los particulares han soportado y esperar a que el cambio de tendencia se confirme en 2021.

Se trata de procedimientos que por la naturaleza colegiada de las salas de lo contencioso-administrativo exigen del recurrente su postulación procesal con abogado y procurador, lo que descarta o debería descartar que el proceso se inicie como consecuencia de que un ciudadano particular desconozca las reglas sobre la legitimación activa en relación con las resoluciones sancionadoras.

Finalmente, procede señalar que la tasa de estimación total desciende del veintiocho con setenta por ciento (28,70 %, *Informe CIJA 2020*) al once con setenta y seis por ciento (11,76 %), lo que constata una tendencia a la baja de los fallos íntegramente estimatorios en

materia de protección de datos si se tiene como referencia que en el periodo 2003 – 2018 la tasa de estimaciones era del treinta y cuatro con seis por ciento (34,6 %) (*Informe CIJA 2018*).

Por lo que respecta a la estimación parcial, se sitúa en mismo nivel que se apreció en el periodo 2019 – 2020 en el siete con treinta por ciento (7,30 %) del total de las resoluciones.

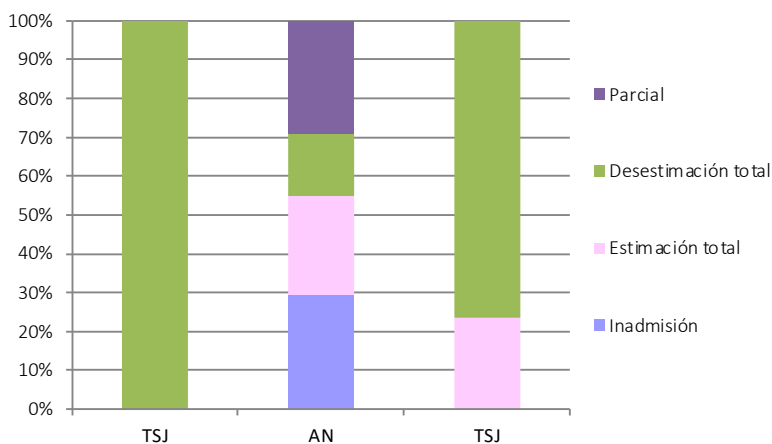
Se confirma la tendencia ya detectada en anteriores ediciones del Informe. Los Tribunales confirman en un alto porcentaje las actuaciones de la AEPD.

3.8.2. Sentido del fallo por Tribunal

El cruce de los datos relativos al sentido del fallo con cada uno de los órganos jurisdiccionales aporta por vez primera resultados concluyentes en el periodo analizado, en contra de lo que sucedió en años anteriores (*Informes CIJA 2018, 2019 y 2020*).

No obstante, los datos deben tomarse con cautela por dos motivos. En primer lugar, el número de resoluciones judiciales dictadas por los TTSSJJ es muy reducida, lo que impide elevar las conclusiones a definitivas. Por otra parte, la tendencia de resultados no concluyentes durante los tres estudios empíricos previamente realizados invita a interpretar estos datos con prudencia en lo que respecta a la fortaleza de la correlación entre el Tribunal y el sentido del fallo.

Figura 166. Datos sobre el sentido del fallo por Tribunal (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

3.8.3. Sentido del fallo por materia y normativa aplicada

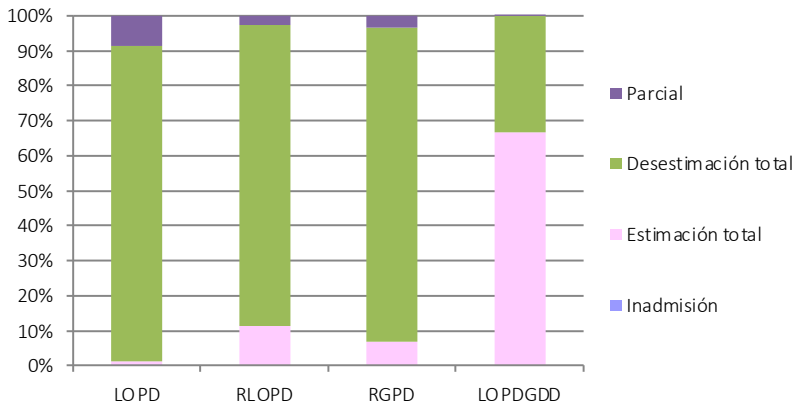
El resultado de cruzar la información obtenida en el estudio empírico sobre el fallo de las sentencias y la normativa aplicada ofrece información de interés, como ya lo hizo los años pasados.

Como materia con mayor frecuencia estadística en el estudio empírico de este año, la “Publicidad” presenta un cien por cien (100 %) de desestimaciones de los recursos

presentados, con la subsiguiente confirmación del criterio de la AEPD por los Tribunales. Lo mismo sucede con la materia “Solvencia patrimonial y crédito”.

Por lo que respecta a la relación entre la normativa aplicada y el contenido del fallo, la información obtenida no es demasiado explicativa por segundo año consecutivo. Únicamente cabe destacar que en aquellos procedimientos en los que se ha llegado a aplicar el RGPD los niveles de desestimación de los recursos son algo superiores a aquellos en los que se ha producido la estimación de las pretensiones del recurrente, como ya se constató en el *Informe CIJA 2019*.

Figura 167. Datos sobre el sentido del fallo por normativa aplicada (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

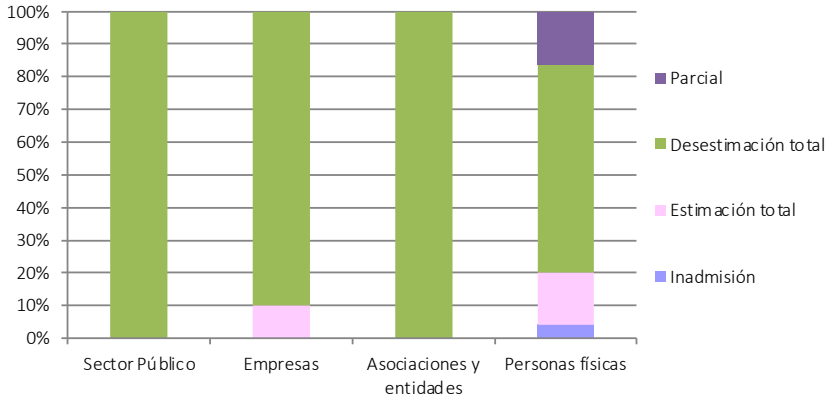
De nuevo, el reducido número de casos existentes en la población en los que se ha aplicado el RGPD impide siquiera plantear una correlación estadística, que debe esperar a los datos que se obtengan en la próxima edición del Informe.

3.8.4. Sentido del fallo por tipo de recurrente

Del mismo modo que el año pasado, se ha llevado a cabo el cruce de los datos relativos al sentido del fallo de las sentencias con los obtenidos sobre el tipo de recurrente.

Los datos obtenidos son prácticamente idénticos a los obtenidos en años anteriores, confirmándose que las empresas representan un mayor porcentaje de estimaciones y desestimaciones por su mayor protagonismo en la litigiosidad a nivel agregado, así como el mayor porcentaje de inadmisiones en relación con las personas físicas.

Figura 168. Datos sobre el sentido del fallo por normativa aplicada (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

Del mismo modo que el año pasado, se ha llevado a cabo el cruce de los datos relativos al sentido del fallo de las sentencias con los obtenidos sobre el tipo de recurrente.

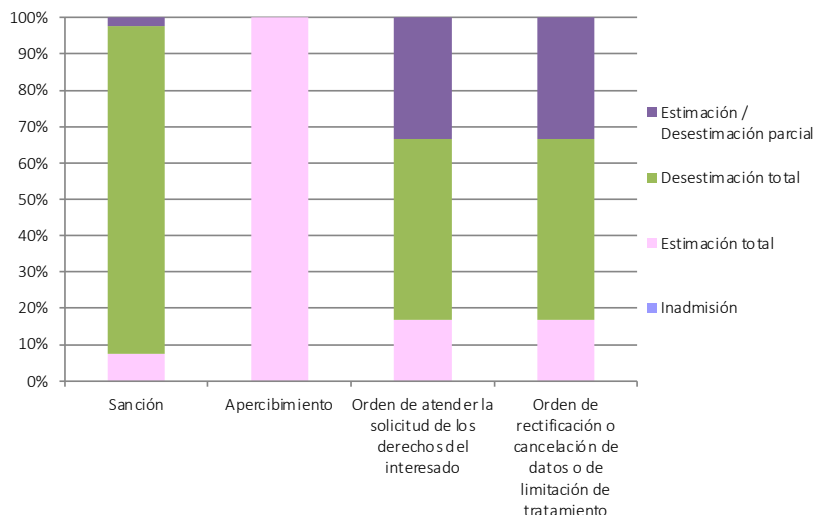
Los datos obtenidos son prácticamente idénticos a los obtenidos en años anteriores, confirmándose que las empresas representan un mayor porcentaje de estimaciones y desestimaciones por su mayor protagonismo en la litigiosidad a nivel agregado, así como el mayor porcentaje de inadmisiones en relación con las personas físicas.

3.8.5. Sentido del fallo por objeto de impugnación

Se aprecia una mayor probabilidad de obtener una estimación total en relación con un apercibimiento que en caso de otras tipologías de objetos de impugnación como sanciones y órdenes de la AEPD de diferente contenido, lo cual contrasta con los resultados obtenidos el año pasado donde las sanciones presentaban una mayor tasa de estimaciones totales.

Los datos obtenidos deben tomarse con cautela porque la población recoge una sola sentencia cuyo objeto es un apercibimiento, lo cual impide proyectar conclusiones con carácter general. A ello se suma el recudido número de casos que este año integra la muestra y que exige cuidado en la interpretación de los datos. Será necesario, una vez más, esperar al estudio empírico del próximo año para contrastar los datos obtenidos este año y los del año anterior para extraer conclusiones.

Figura 169. Datos sobre el sentido del fallo por objeto de impugnación (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

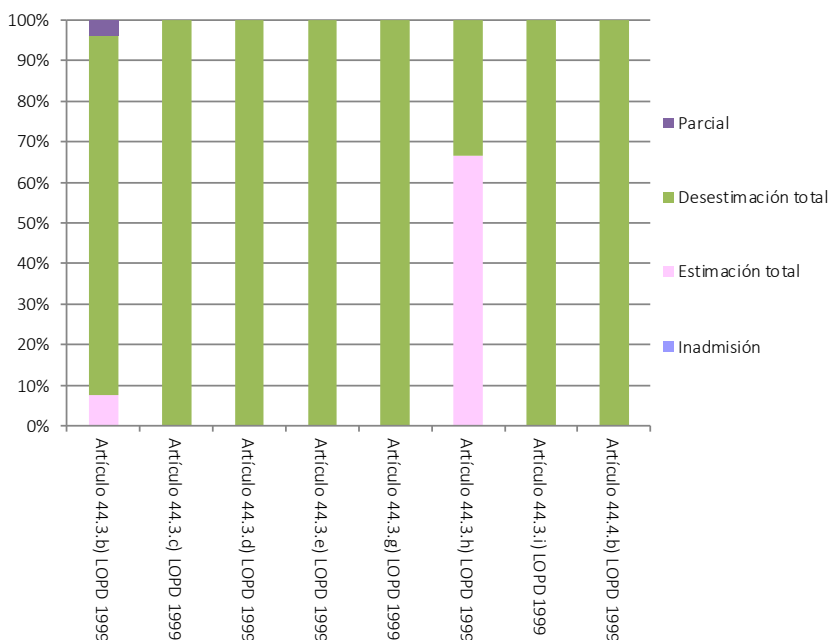
3.8.6. Procedimientos sancionadores: sentido del fallo por tipo infractor aplicado

La combinación de datos relativa a los tipos infractores por los que la AEPD impone sanciones y el contenido del fallo confirma la presencia mayoritaria de los tipos sancionadores de los artículos 44.3. apartados b) y c) LOPD en las resoluciones objeto de estudio, como ya sucedía los años anteriores (*Informe CIJA 2020* e *Informe CIJA 2019*).

Dentro de los procedimientos con resultado íntegramente estimatorio, la mayor tasa de éxito la presentan los recursos formulados en relación con el artículo 44.3 apartado h) LOPD, frente a los resultados del año pasado que señalaban al apartado c) del mismo precepto. Es decir, en el 2020 se han estimado recursos frente a resoluciones que imponían sanciones por infracción de medidas de seguridad.

Un año más se sigue a la espera de que los tipos sancionadores del nuevo marco normativo aparezcan en la población objeto de estudio empírico. La entrada en vigor en 2018 de un nuevo marco normativo ha operado un cambio completo de tipos sancionadores en relación con los cuales deberá continuar recabándose información en futuras ediciones del Informe cuando las resoluciones en aplicación del RGPD y de la LOPDGDD dictadas por la AEPD y sus homólogas autonómicas tengan por fin relevancia en la litigiosidad contencioso-administrativa.

Figura 170. Datos sobre el sentido del fallo por tipo infractor aplicado (febrero 2019 – febrero 2020) [en porcentaje]



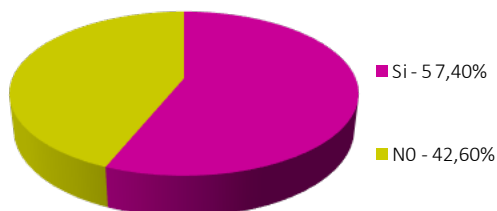
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.9. Condena en costas

El estudio empírico refleja que, a nivel agregado, se condena en costas en el cincuenta y siete con cuarenta por ciento (57,40 %) de los litigios que conforman la población, frente al cincuenta y cuatro con ochenta por ciento (54,80 %) resultante del estudio empírico del año pasado, lo que contrasta con la tasa de desestimaciones íntegras de los recursos, que se sitúan en el setenta y nueve con cuarenta y uno por ciento (79,41 %) de los litigios.

Estas cifras vienen a confirmar dos cuestiones. La primera es que existe un porcentaje de más de veinticuatro puntos porcentuales (24 %) de casos en los que, a pesar de que se desestima íntegramente el recurso planteado, no se imponen las costas por los Tribunales.

Figura 171. Datos sobre condena en costas (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]



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

Llama la atención cómo en el Tribunal Supremo no se aprecia ninguna condena en costas a pesar de que en el noventa y cinco con seis por ciento (95,6 %) de las resoluciones dictadas por el Alto Tribunal tienen carácter desestimatorio. Este dato contrasta con las altas tasas de imposición de costas en los TTSSJJ y sobretodo en la AN, donde se imponen sistemáticamente en los supuestos de desestimación, sin excepción, y sin limitación alguna de su cuantía.

IV. Conclusiones con respecto al periodo 2019-2020 y su consolidación con los datos obtenidos a lo largo de los tres años de estudio

Por tercer año consecutivo, no ha sido posible obtener información suficiente que permita comenzar a describir en profundidad la litigiosidad en materia de protección de datos derivada de la aplicación del nuevo marco normativo vigente desde 2018. La presente Edición del Informe estaba llamada a ser la primera que pudiera aportar información de calidad en este sentido.

Finalmente, no ha podido cumplirse del todo el objetivo, pues la población sobre la que se ha podido realizar el estudio empírico a partir del cual se emite el informe tiene un tamaño enormemente reducido, como consecuencia muy probablemente de la paralización de la actividad judicial en el año 2020 durante el confinamiento domiciliario y su ralentización posterior por efecto de las medidas de distanciamiento social.

Los resultados obtenidos en el estudio empírico realizado son similares, en su mayoría, a los obtenidos el año pasado en relación con el periodo enero 2019 – enero 2020 y que sirvieron para la elaboración del *Informe CIJA 2020*.

Se exponen a continuación las conclusiones más relevantes sobre de los datos recabados en relación con la litigiosidad ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales en el periodo febrero 2020 – febrero 2021 y su puesta en relación con los obtenidos en la serie completa 2003 – 2021 a la finalización de esta cuarta edición del bloque del Informe relativo a esta materia:

Todavía menor incidencia de la nueva normativa de protección de datos en la litigiosidad del 2020 y los inicios del 2021

- ◆ La aplicación de la LOPD y el RLOPD sigue siendo muy relevante en las resoluciones judiciales, aunque con menor protagonismo que en los periodos analizados en años anteriores. No obstante, en materia sancionadora la LOPD ocupa todavía todo el protagonismo.

- ◆ La presencia de resoluciones en las que se haya aplicado el RGPD o la LOPDGG ya no es residual, como sucedía todavía en el periodo analizado el año pasado (*Informe CIJA 2020*).

Por segundo año, debe aplazarse la obtención de información relevante sobre la litigiosidad derivada del nuevo marco jurídico a efectos de su comparación con la que surgía del régimen jurídico anterior.

No obstante, los datos obtenidos en esta edición del Informe son relevantes en tanto permiten confirmar tendencias claras en algunos rasgos de la litigiosidad en materia de protección de datos que serán de interés cuando pueda hacerse la comparativa con los litigios que derivan del nuevo marco jurídico que preside el RGPD.

La litigiosidad sigue concentrándose ante la AN frente a resoluciones sancionadoras de la AEPD y se observa un mayor acceso de los litigios a la casación ante el TS

- ◆ Un año más, el Tribunal que más litigiosidad presenta en la materia es la AN, seguido del TS y, muy de lejos, por los TTSSJJ.
- ◆ Se confirma, por tanto, una tendencia que se venía percibiendo en años anteriores en relación con la AN, que no es sino la confirmación empírica de la competencia judicial objetiva para el control de la legalidad de las actuaciones de la AEPD.
- ◆ La litigiosidad ante los TTSSJJ siempre ha sido menor, pues tan solo conocen de resoluciones de las autoridades autonómicas de protección de datos, si bien este año la tasa es anormalmente baja. Deberá estarse a los resultados de la próxima Edición del Informe para confirmar la existencia de una tendencia a la baja tan acusada.

Los derechos de oposición y cancelación vuelven a ser protagonistas

- ◆ Si en el periodo enero 2019 – enero 2020 se detectó una pérdida de importancia relativa de los litigios asociados a vulneraciones de los derechos de oposición y cancelación, en el periodo febrero 2020 – febrero 2021 vuelven a ganar protagonismo con respecto al acceso.
- ◆ No se confirma, por tanto, esa tendencia bajista a la que se apuntaba en la anterior edición del Informe, sin que quepa descartar que los resultados obtenidos en el estudio empírico realizado para este nuevo periodo vengan condicionados por el contexto COVID-19 y el incremento de los medios telemáticos para la venta de productos y servicios por las empresas hacia los particulares.

Las agencias de protección de datos resuelven expresamente y ven confirmada sus actuaciones ante los Tribunales

- ◆ En el periodo analizado no existen actos presuntos, lo cual confirma la tendencia de los periodos anteriores en los que el nivel de actos presuntos era meramente testimonial.
Se recurren mayoritariamente actos expresos y éstos tienen carácter sancionador en su mayoría.
- ◆ A lo largo de toda la serie 2003 – 2021 se ha encontrado siempre una elevada tasa de desestimaciones de los recursos en todas las instancias.
Los datos indican que los Tribunales confirman en un porcentaje muy alto tanto el proceder en los procedimientos administrativos sancionadores como las subsunciones por tipos de infracciones y sanciones que realizan las agencias de protección de datos.
- ◆ La práctica de prueba en los procesos contencioso-administrativos sigue siendo la regla general, lo que pone de manifiesto que la actuación de la AEPD y de sus homólogas autonómicas resisten un control fáctico y jurídico por parte de los Tribunales y consiguen que éstos respalden su criterio en más de la mitad de los procesos que se siguen contra sus resoluciones administrativas.

Las infracciones por vulneraciones formales siguen generando menor litigiosidad

- ◆ Se detecta una menor litigiosidad en relación con las sanciones leves, relativas a incumplimientos de carácter formal.
- ◆ Dado que el RGPD endurece el régimen sancionador, su aplicación práctica será una oportunidad para analizar si se mantiene una menor litigiosidad respecto de este tipo de infracciones o si el factor determinante para que el recurrente no acuda a la vía judicial es y ha sido el importe de la sanción que se le impone. Se sigue a la espera de que en la población objeto del estudio empírico surjan supuestos en los que se aplique el nuevo régimen sancionador para poder confirmar esta hipótesis.

Las infracciones graves y muy graves siguen siendo las protagonistas

- ◆ Las infracciones graves y muy graves acreditan tasas muy altas de litigiosidad, al mismo tiempo que se confirma un alto índice de desestimaciones de los recursos con confirmación del criterio de la AEPD.
- ◆ Tras más de diez años de aplicación de la LOPD, parece confirmarse la intuición del legislador de la ineficacia de la normativa anterior con la que ha justificado el endurecimiento del régimen sancionador al elaborar el RGPD.

La inadmisión por ausencia de legitimación activa en recursos de particulares no ha sido relevante en este periodo

- ◆ Como recogíamos en informes anteriores, la AEPD viene recogiendo en sus memorias de los últimos años la disfunción que producen las inadmisiones de recursos contencioso-administrativos planteados por denunciante que impugnan la decisión administrativa de no imponer sanción al sujeto denunciado.
- ◆ Por vez primera, este fenómeno no ha sido recogido como relevante en la *Memoria 2020* de la AEPD y El estudio empírico realizado por el CIJA-UAM confirma que durante el periodo febrero 2020 – febrero 2021 dicho fenómeno no se ha producido.
- ◆ Como apuntábamos *supra*, el contexto COVID-19 no es el propicio para apreciar cambios de tendencia, pues la menor litigiosidad de esa naturaleza durante el nuevo periodo analizado puede tener carácter coyuntural debido al confinamiento de los particulares y al más difícil acceso a la contratación de servicios legales durante ese tiempo. No se descarta que la tasa vuelva a incrementarse en el periodo que deba analizarse el próximo año.

La condena en costas es la regla general

- ◆ La regla general es la condena en costas, si bien el TS no las ha impuesto en ninguna ocasión, a pesar de haber desestimado la mayoría de los recursos que ha resuelto, al contrario de lo que sucede en los TTSSJJ y en la AN, donde se imponen las costas prácticamente de forma sistemática en los supuestos de resolución desestimatoria y sin aplicación significativa de la facultad de limitar la cuantía de las costas de que gozan los Tribunales en la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Tras finalizarse este cuarto año de estudio la litigiosidad contencioso-administrativa vinculada a la protección de datos se llega a la conclusión de que no será hasta el año próximo cuando pueda contarse con información mayoritariamente referida a litigios en los que se aplique el nuevo marco normativo.

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

Isaac Martín Delgado

I. Presentación

1. Consideraciones generales

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG) optó por sustituir el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente de control, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo público de carácter independiente, con personalidad jurídica propia, cuyos fines se centran en la promoción de la transparencia de la actividad pública, en velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y en salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En concreto, la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información se atribuye a su Presidente, que actúa en relación con este extremo como órgano unipersonal. Tras ejercerla en funciones el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno como consecuencia del fallecimiento en noviembre de 2017 de la máxima responsable del organismo, finalmente en octubre de 2020 ha sido nombrado por el Parlamento un nuevo presidente.¹⁷ A él le corresponde conocer de los recursos que se presentan en vía administrativa frente a las resoluciones de solicitudes de acceso dictadas por órganos integrantes de la Administración General del Estado y, por vía de convenio, también de determinadas Comunidades Autónomas.¹⁸

En general, con este estudio se pretende valorar, sobre la base de diferentes indicadores y variables, cómo está operando en la práctica esta opción del Legislador y, junto con ello, 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. Efectivamente, en este cuarto año consecutivo de análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia, los datos objeto de estudio permiten entender consolidadas las tendencias apuntadas en los Informes de los tres años anteriores y abrir algunas nuevas. En un momento en el que se ha anunciado como propuesta estrella del IV Plan de Gobierno Abierto una nueva Ley estatal de Transparencia

¹⁷ Esta situación de interinidad ha perjudicado el normal desarrollo de las funciones del Consejo; como señala el propio órgano en sus diferentes Memorias de Actividad, “la situación de vacancia ha marcado decisivamente las actuaciones de esta Autoridad Administrativa Independiente pues ha limitado el proceso de trabajo al mantenimiento de la actividad del organismo y ha condicionado la representatividad institucional y su capacidad de interlocución”. En la Memoria correspondiente a 2020 se valora muy positivamente el nombramiento: “representa una mejora muy positiva respecto de la situación anterior, así como un impulso definitivo a la actuación del Consejo durante los próximos cinco años de mandato de su Presidente”.

¹⁸ Madrid, Castilla-La Mancha, Asturias, Extremadura, Cantabria, La Rioja, Ceuta y Melilla han firmado un convenio de colaboración con el Consejo con esta finalidad.

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 Públicas¹⁹ y se están llevando a cabo reformas y propuestas relevantes en algunas Comunidades Autónomas,²⁰ su valor radica en el hecho de que, más allá de las consideraciones teóricas sobre el modelo óptimo de control, los datos que se presentan a continuación evidencian dónde están algunas de las fortalezas y de las debilidades del actual sistema, de tal modo que su toma en consideración puede contribuir a consolidar unas y corregir otras.

2. Ficha metodológica

En relación con la litigiosidad en vía administrativa, el análisis de la actividad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno parte de los datos obtenidos en las Memorias que el órgano ha de elevar anualmente a las Cortes Generales con información sobre sus actividades y el grado de cumplimiento de la Ley (hasta el momento han sido presentadas las correspondientes a los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020), 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 que ofrece 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 marco temporal del estudio abarca desde la entrada en vigor de la Ley y la puesta en funcionamiento del CTBG (a efectos prácticos, 2015) hasta el 31 de marzo de 2021 –por ser esta referencia tomada en el *Informe CIJA 2019 y 2020*, lo que permite efectuar comparaciones interanuales–; 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 reclamados ante el órgano estatal de garantía del derecho de acceso.

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 2020 en relación con decisiones de órganos de la

¹⁹ https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e4e10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf (Última fecha de consulta: 05/08/2021).

²⁰ Castilla y León ha culminado la tramitación del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización de la Comunidad de Castilla y León, que ha sido informado por el Consejo Consultivo en junio de 2021 y fue sometido a consulta pública (<http://participa.jcyl.es/forums/929860-anteproyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-i>); las Cortes Valencianas se encuentran tramitando la Proposición de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana; recientemente ha sido modificada la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, con el fin de modificar la composición del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ella prevista en aras de su puesta en funcionamiento.

Administración General del Estado y de las Administraciones regionales y locales de las Comunidades Autónomas que han firmado convenio con el Consejo. En total, se han analizado 49 sentencias, 31 dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, 12 por la Audiencia Nacional y 6 por el Tribunal Supremo. De ellas, sólo 3 han sido dictadas frente a Administraciones Territoriales.

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 ha producido un cambio más que significativo, con un aumento relevante que se ha consolidado en 2020 y es mayor aún en 2021.²¹

²¹ Como quedó indicado en el *Informe CIJA 2020*, la situación provocada por el COVID-19 implicó la paralización de la actividad en materia de transparencia entre el 14 de marzo y el 31 de mayo de 2020, como consecuencia de la suspensión de los plazos de tramitación. En este año pueden apreciarse claramente algunas consecuencias derivadas de la situación de pandemia, que se irán exponiendo a lo largo de estas páginas.

Tabla 5. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014 – marzo de 2021) [en número]²²

Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado
dic-14	608	608	feb-18	558	12.406
ene-15	331	939	mar-18	498	12.904
feb-15	267	1.206	abr-18	504	13.408
mar-15	322	1.528	may-18	486	13.894
abr-15	297	1.825	jun-18	404	14.298
may-15	251	2.076	jul-18	581	14.879
jun-15	263	2.339	ago-18	532	15.411
jul-15	225	2.564	sept-18	419	15.830
ago-15	154	2.718	oct-18	533	16.363
sept-15	246	2.964	nov-18	482	16.845
oct-15	327	3.291	dic-18	439	17.284
nov-15	235	3.526	ene-19	711	17.995
dic-15	233	3.759	feb-19	627	18.622
ene-16	201	3.960	mar-19	669	19.291
feb-16	320	4.280	abr-19	556	19.847
mar-16	290	4.570	may-19	533	20.380
abr-16	311	4.881	jun-19	506	20.886
may-16	325	5.206	jul-19	708	21.594
jun-16	300	5.506	ago-19	460	22.054
jul-16	301	5.807	sept-19	570	22.624
ago-16	200	6.007	oct-19	760	23.384
sept-16	288	6.295	nov-19	780	24.164
oct-16	315	6.610	dic-19	569	24.733
nov-16	250	6.860	ene-20	790	25.523
dic-16	239	7.099	feb-20	967	26.490
ene-17	379	7.478	mar-20	729	27.219
feb-17	441	7.919	abr-20	585	27.804
mar-17	460	8.379	may-20	619	28.423
abr-17	376	8.755	jun-20	777	29.200
may-17	451	9.206	jul-20	750	29.950
jun-17	350	9.556	ago-20	1.655	31.605
jul-17	338	9.894	sept-20	1.092	32.697
ago-17	242	10.136	oct-20	1.282	32.979
sept-17	226	10.362	nov-20	983	34.962
oct-17	282	10.644	dic-20	1.217	36.179
nov-17	321	10.965	ene-21	1.199	37.378
dic-17	364	11.329	feb-21	1.130	38.508
ene-18	519	11.848	mar-21	1.212	39.722

Fuente: Portal de Transparencia.

Efectivamente, a fecha de 31 de marzo de 2021, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información dirigidas a órganos de la Administración General del Estado asciende a 39.722, con diferentes variaciones mensuales. El crecimiento sostenido que podía observarse en 2018 y 2019 se ha incrementado de manera exponencial a partir del segundo semestre de 2020 y se mantiene en la actualidad. No se han producido cambios significativos a nivel normativo ni organizativo que permitan justificar esta situación. Inicialmente, como

²² Los datos que aparecen en la tabla se corresponden con los disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 31 de marzo de 2021. Se pueden detectar pequeños reajustes en la serie respecto de años anteriores que en nada afectan al análisis.

se indicó en el *Informe CIJA 2020*, la única novedad que podría explicar el incremento a partir de 2019 está relacionada con la decisión del Ministerio de Política Territorial y Función Pública de flexibilizar las exigencias relativas a la identificación electrónica para presentar solicitudes de acceso a través del Portal de Transparencia, al abrir la posibilidad de identificarse y firmar, junto con el sistema cl@ve, por medio de un código que se genera mediante un registro previo. Sobre la base de los datos obtenidos, se concluía la existencia de una cierta correlación entre esta decisión y el aumento de solicitudes, si bien no particularmente relevante. De conformidad con los datos relativos a 2021,²³ ofrecidos por el órgano gestor del Portal de Transparencia en respuesta a una nueva solicitud de acceso, en términos porcentuales, el número de solicitudes de acceso planteadas a través del sistema simplificado oscila entre el 7,55 y el 15,55 %, en función de los meses; en cómputo global (febrero-agosto de 2021) implica solamente un 10,67 %. Ello permite confirmar que este medio de identificación no ha supuesto un cambio particularmente significativo en la dinámica de los solicitantes y no tiene una influencia decisiva como incentivo para incrementar el número de solicitudes de acceso.

Analizando la evolución en 2020, sí se observa una relación directa entre el aumento del número de solicitudes y la llegada de la pandemia provocada por el COVID-19, que tiene algunas otras manifestaciones, como se verá más adelante, en el tipo de información solicitada y en quién plantea las solicitudes. En términos generales, puede señalarse que, finalizado el primer estado de alarma y levantada la suspensión de los plazos administrativos, se puede apreciar un aumento sostenido que, contrastado con el número de solicitantes y el perfil de los mismos, evidencia un mayor interés por el acceso a la información pública que afecta a diferentes ámbitos relacionados con la gestión de la pandemia por parte del Gobierno y la Administración estatales. Así lo prueban dos hechos objetivos —más allá del propio incremento del número de solicitudes—: de un lado, el mayor número de solicitantes únicos, sumado a la mayor cantidad de ciudadanos cualificados que piden información; de otro, el aumento de las solicitudes dirigidas a los organismos vinculados a esa gestión.

En relación con el volumen de reclamaciones recibidas y tramitadas por el CTBG, 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.

Frente a las resoluciones —expresas o presuntas— de las mismas se han presentado hasta el 31 de marzo de 2021 un total de 4.882 reclamaciones ante el CTBG, lo que supone

²³ Estos datos son, no obstante, muy incompletos, como se indica expresamente en la resolución de la solicitud planteada. De un lado, expresan el número de solicitudes iniciadas a través del método simplificado del Portal de Transparencia (“Código de acceso”) disponibles en el Cuadro de Mando del Ámbito Atención Ciudadano y Empresa (OBSAE) gestionado por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital; de otro, este indicador mide el uso que se hace del acceso por el método simplificado (por Código de acceso) en valor absoluto y solo están disponibles desde febrero de 2021; además, los datos de los tres últimos meses se consideran provisionales.

un 11,54 % de solicitudes reclamadas sobre el total (en el momento de elaborar el *Informe CIJA 2020* el porcentaje era del 13,07 %, muy similar al constatado en el *Informe de 2019*, que estaba en el 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 %). Puede afirmarse, en consecuencia, que la litigiosidad en vía administrativa se mantiene estable en la serie, sin que se detecten oscilaciones relevantes, si bien la falta de proporcionalidad entre el considerable aumento de solicitudes y el incremento en el número de reclamaciones hace que la tasa baje ligeramente en el cómputo global. Ello puede apreciarse con más claridad si se consideran aisladamente los datos correspondientes a 2020. Ante un total de 11.446 solicitudes se han presentado 949 reclamaciones, situando la tasa de litigiosidad en vía administrativa en el 8,29 %. En el año 2019 (927 reclamaciones sobre un total de 7.449 solicitudes) el porcentaje era de 12,44 % y en 2018 fue de 12,66 %.²⁴ Ciertamente, podríamos estar ante otro de los efectos derivados de la pandemia: no pocas de las solicitudes presentadas (por ejemplo, las más de 1.000 correspondientes con agosto de 2020 relativas al ingreso mínimo vital) no se corresponden con el perfil de lo que podría calificarse como solicitante habitual –persona interesada en obtener una información que precisa para ejercer un derecho o satisfacer un interés– de modo tal que el incentivo para presentar reclamación es menor. En todo caso, se trata de una mera hipótesis, que se verá confirmada o refutada en próximos Informes.

Como fue indicado en Informes anteriores, ha de tenerse presente, para valorar en su contexto el dato concreto, que el CTBG, basándose en una interpretación discutible de lo previsto en la D.A. 1ª LTBG, continúa 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 considera competente para conocer de una parte nada irrelevante de las solicitudes contabilizadas por el Departamento encargado de la gestión del Portal de Transparencia –actualmente, tras los últimos cambios realizados en el Gobierno, el Ministerio de Hacienda–, con lo que no todas las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos tramitados como consecuencia de las mismas son susceptibles de reclamación. En el total acumulado, de las 8.270 reclamaciones presentadas hasta el 31 de mayo de 2021 (tanto frente a la AGE como frente a AA.TT.), 1.534 han sido inadmitidas (si bien no todas ellas lo han sido en aplicación de la citada disposición), lo que supone un 20,5 %. En 2020 alcanzó el 20,76 % y en 2019 fue ligeramente superior: un 22,59 %.

En las tablas que publica el Consejo no se ofrece como dato segregado la concreta causa de inadmisión. Sin embargo, sí ha empezado a incorporarlo en sus Memorias Anuales e Informes de Evaluación. En 2019, los casos de aplicación de la D.A. 1ª en reclamaciones

²⁴ El análisis de la tasa de litigiosidad se ha incorporado en la Memoria de Actividades del CTBG –bajo el título “tasa de conflictividad del derecho de acceso”–, coincidiendo sustancialmente con los resultados presentados en el Informe CIJA sobre la base de los análisis propios.

AGE implicaron un 29,83 % de las inadmisiones; el resto de supuestos tienen que ver o con la extemporaneidad en la presentación o con el hecho de que la información solicitada no es información pública de conformidad con lo previsto por la Ley. En relación con este último extremo, debe destacarse que el CTBG está aplicando este límite (que podemos calificar de legal), en grado considerable –supone un 22,58 % de las inadmisiones–, sobre todo por falta de conexión entre la información pedida y la finalidad de la LTBG expresada en su Exposición de Motivos, algo que no está 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 %. Sin embargo, no se especifican los motivos; simplemente se indica que se inadmitieron “por no reunir los requisitos legales de procedibilidad”. Los datos relativos a reclamaciones AA.TT. van en la misma línea. En 2019, el 54,64 % de las inadmisiones lo fueron por entender que la información solicitada no queda amparada por la Ley y el 26,29 % por existencia de régimen jurídico específico de acceso a la información. En 2020 el porcentaje de inadmisiones bajó al 18,51 %, que se explica con un genérico “defectos de procedibilidad”.

Como complemento de la Memoria –y manifestación de los cambios metodológicos incorporados bajo la nueva Presidencia– se ha publicado en julio de 2021 un Informe de evaluación sobre la gestión del derecho de acceso de la Administración General del Estado. En él se reflejan las causas de inadmisión invocadas por los diferentes órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso. De conformidad con el mismo, del total de solicitudes inadmitidas por diferentes motivos en 2020 (2.193), 569 lo fueron en aplicación del primer apartado de la D.A. 1ª (los solicitantes tenían la condición de interesados) y 439 como consecuencia de lo previsto en el segundo apartado (régimen jurídico específico de acceso). Suponen un 45,96 % de las inadmisiones.

Esta situación debe corregirse, porque es contraria al espíritu y a la letra de la LTBG: de un lado, las inadmisiones, por constituir una excepción al ejercicio del derecho de acceso, han de aplicarse restrictivamente; de otro, aun cuando exista régimen específico de acceso en el caso concreto, el CTBG debería considerarse competente para resolver las reclamaciones planteadas en tales supuestos.

Con carácter general, la evolución de las reclamaciones puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-2021) [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (enero-marzo)
4.582	517	557	557	755	927	949	320

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 va 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 que, aparentemente, se repetirá en 2021.

Ha de tenerse presente, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, que la inmensa mayoría de los solicitantes son nuevos, algo que puede apreciarse con mayor claridad aún en 2020, ante la situación de pandemia. Efectivamente, en 2020, de las 11.446 solicitudes presentadas por 4.553 solicitantes, 3.889 lo hicieron por primera vez, es decir, un 85,42 %. Junto con ello, ha de tenerse presente que, en la serie histórica, el 66,04 % de los solicitantes son únicos, es decir, han planteado una sola solicitud de acceso.

En la siguiente Tabla se presenta la evolución desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia.

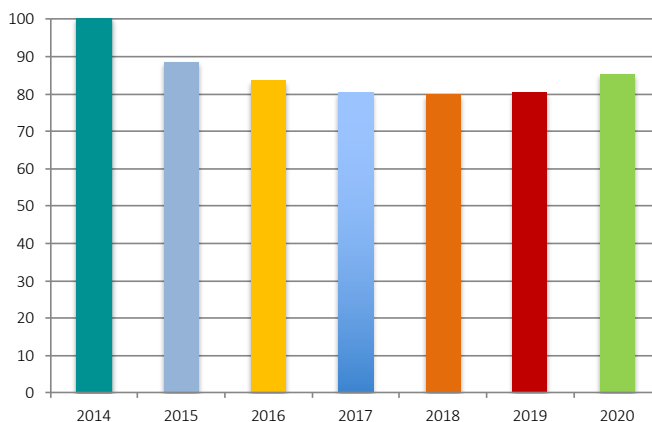
Tabla 7. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2021) [en número]

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	7.449	2.759	2.221
2020	11.451	4.553	3.889
2021**	6.479	2.465	1.781
TOTAL	42.663		13.049

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE.

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

Figura 172. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2020) [en porcentaje]



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

Ello apunta otra idea, confirmada por los datos que se expondrán más adelante: el ejercicio del derecho de acceso posee un carácter instrumental no necesariamente vinculado a la lucha contra la corrupción ni al control de la acción administrativa, sino al ejercicio de otros derechos e intereses de los solicitantes, excediendo así los fines formalmente declarados como tales en la LTBG.

La tendencia se aprecia igualmente a nivel autonómico, en general y a pesar de la insuficiencia de datos conjuntos fiables, dado que no siempre se contemplan en ellos los referidos al mismo número de autoridades de transparencia autonómicas. De conformidad con los publicados en las diferentes Memorias del CTBG sobre esta cuestión, en 2019 se formularon 2.121 reclamaciones frente a solicitudes de información pública resueltas por once organismos y entidades de ámbito autonómico; en 2018 fueron 1.666, referidas a nueve órganos; en 2016 se recibieron 1.120 reclamaciones y 1.818 en 2017 (en este caso, correspondientes también a once consejos autonómicos). El descenso en 2018 se debe a que los datos están referidos a sólo nueve de los once órganos de control autonómicos. Si se excluyen del cómputo las reclamaciones recibidas por esos dos órganos cuya actividad no se recoge en la Memoria, se confirma el aumento: en 2017 se recibieron 1.168 reclamaciones por parte de esas nueve autoridades de transparencia, frente a las 1.666 ya mencionadas para 2018. En el último año contemplado, el crecimiento interanual ha sido del 9 %.²⁵

²⁵ Este incremento se corresponde en cierta medida con un aumento del número de solicitudes de acceso. Tomando como referencia los datos de las respectivas Memorias del Consejo, en 2016 se registraron 3.438; en 2017, 5.289; y en 2018, 6.840. Estos datos también son relativos, puesto que no todas las Comunidades Autónomas remiten información (sí lo hicieron en 2018) y tampoco resulta sencillo encontrarla en sus respectivas webs institucionales en todos los casos. No obstante, permiten apuntar tendencias: sobre la base de los mismos, la tasa de litigiosidad estaría, respectivamente, en el 32,37, 34, 37 y 24,35 %. Aunque, permitase la insistencia, son porcentajes incompletos por falta de información, sí puede detectarse que la tasa de litigiosidad en vía administrativa es mayor en el caso de las Comunidades Autónomas que en relación con la Administración General del Estado.

En la Memoria del Consejo correspondiente a 2020, en la que se han introducido algunos cambios metodológicos justificados en la necesidad de reajustar los tiempos del proceso evaluatorio, no se hace mención al extremo relativo al nivel autonómico.

Tabla 8. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-2021) [en número]

Totales	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (enero-marzo)
3.288	333	510	583	853*	755	254

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Nota explicativa: El número de reclamaciones presentadas en 2016 ofrecido en la página web del Consejo de Transparencia no coincide con el que se deriva del listado Excel disponible en ese mismo espacio (que muestra un total de 327).

** En el Informe CIIA 2020 se detectó una errata en el número de reclamaciones presentadas en 2019. Aunque en la web del Consejo aparecía un total de 853, en el Excel con el listado individualizado de reclamaciones éstas eran 799. Fue, por tanto, la cifra que se tomó en consideración a los efectos de calcular los diferentes elementos que conforman este Informe. La misma ya ha sido corregida, con lo que en la tabla 3 de incluye nuevamente la cifra oficial, que será tomada en consideración a todos los efectos.*

También es así –si bien en menor medida– en el caso particular de las reclamaciones ante el CTBG presentadas frente a decisiones de las Administraciones Territoriales, especialmente en el último año objeto de análisis. Al igual que ocurriera con las reclamaciones frente a la AGE, tal incremento se produjo al tercer año de puesta en funcionamiento del sistema de control. Dicho de otro modo, este dato evidencia que se ha necesitado al menos un periodo de tres años para asentar el mecanismo de control creado *ex novo*.

En opinión del propio Consejo, manifestada de forma reiterada en sus Memorias Anuales de 2017, 2018 y 2019, estos datos tienen su explicación en dos extremos: de un lado, una mayor confianza de los ciudadanos en las autoridades de transparencia; de otro, y relacionado con ello, en la opción por la reclamación por parte de los solicitantes de acceso a información más movilizadas. Dicho de otro modo, no se corresponderían tanto con una mejora del grado general de conocimiento de la legislación en materia de transparencia por parte de los ciudadanos que podríamos calificar de ordinarios, cuanto con la familiarización por parte de los ciudadanos cualificados con este mecanismo de impugnación.²⁶ Se confirma con ello la hipótesis que viene manteniéndose en este Informe desde su primera edición, en

²⁶ En este sentido, el CTBG señaló en su Memoria Anual de 2017 que “el número de reclamaciones no está totalmente vinculado al número de solicitudes formuladas”, hipotizando que el aumento de las primeras obedece a causas puramente subjetivas como “la existencia de una mayor o menor voluntad individual de reclamar, ligada a la importancia de la información requerida para el solicitante o a la importancia dada por éste a la vulneración de su derecho a la información” (p. 102). En la Memoria de 2018 afirma que “el motivo de alza de las reclamaciones está más vinculado al uso habitual en caso de conflicto de la vía de recurso del art. 24 de la Ley básica estatal por parte de los solicitantes de información pública más familiarizados o movilizadas en el ámbito de la transparencia que con la mejora del grado de conocimiento de la legislación de transparencia entre los ciudadanos, parámetro que (...) ha permanecido estable en este ejercicio” (p. 84) y mantiene la idea reiterada en el año anterior (p. 152). En la Memoria de 2019 el tenor literal es muy similar.

el sentido de que el sistema de control se está consolidando y funciona en la práctica, si bien no está exento de algunas carencias que se identificarán en estas páginas.

No obstante lo anterior, en 2020 se aprecia una clara alteración de la línea ascendente en cuanto al número de reclamaciones que, respecto de AA.TT., llega incluso a ser menor que en 2019. El propio CTBG lo relaciona en su última Memoria con la suspensión de los plazos administrativos y, en general, las medidas organizativas adoptadas durante la pandemia. Ciertamente, no se han producido en el periodo analizado otros cambios significativos que puedan explicar la situación, razón por la cual parece lógico señalar esta relación causa-efecto —a falta de confirmación en el análisis que se realice en años sucesivos— que, como se está viendo a lo largo de este Informe, posee otras manifestaciones.

1.2. Tasa de resolución

En relación con la tasa de resolución (ritmo de resolución de asuntos en un año sobre la base del número de nuevas reclamaciones presentadas en el mismo, que se obtiene del cociente de dividir asuntos resueltos entre reclamaciones registradas multiplicado por 100), puede afirmarse que la actuación del CTBG continúa siendo eficaz a la hora de resolver las mismas, si bien se aprecia un considerable descenso de aquella como consecuencia de la reducción del número de resoluciones adoptadas en 2020 en comparación con las reclamaciones recibidas. Ello puede deberse, en parte, 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; pero también, muy probablemente, se deriva de la suspensión de la tramitación llevada a cabo durante la pandemia y de la situación creada con la misma. No en vano, se ha incrementado el número de reclamaciones pendientes de resolver respecto de la cifra habitual en años anteriores.

Tabla 9. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2020) [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018	2019	2020
3.893	415	502	518	682	900	876

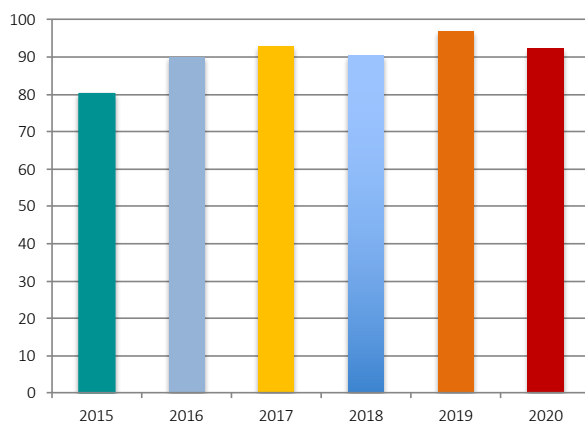
Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos ofrecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En la serie 2015-2019, la tasa de resolución ha estado siempre por encima del 80 % y ha ido aumentando progresivamente, con la excepción de 2018, a pesar del incremento de reclamaciones (80,27 % en 2015, porcentaje que tiene su explicación en que se trata del año de puesta en funcionamiento del Consejo; 90,13 % en 2016; 93 % en 2017; 90,33 % en 2018 y 97,09 % en 2019). Ello es 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 que está llevando a cabo el máximo órgano garante de la transparencia en nuestro país a nivel estatal para cumplir su función de resolución de reclamaciones: con prácticamente los mismos medios, a pesar del más que relevante aumento de solicitudes, se mejoró la tasa de resolución hasta aproximarse al 100

% –tasa óptima– en 2019. Si se tiene presente, sobre los datos del año anterior, que se presentaron 270 reclamaciones más frente a decisiones de la Administración General del Estado y que se adoptaron 218 resoluciones más –o, lo que es lo mismo, han aumentado las primeras en un 46,31 % y las segundas en un 31,96 %–, la tasa de resolución podía ser calificada de excelente.

En 2020 la tasa de resolución ha descendido hasta el 92,31 % como consecuencia del hecho de que se ha registrado el mayor número de reclamaciones de la serie y, en cambio, el número de resoluciones ha bajado ligeramente. Aunque el dato no pueda ser calificado de alarmante y resulte prudente esperar para valorar cómo evoluciona en el futuro inmediato, apunta 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 continuará disminuyendo.

Figura 173. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [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 los siguientes:

Tabla 10. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2020) [en número]

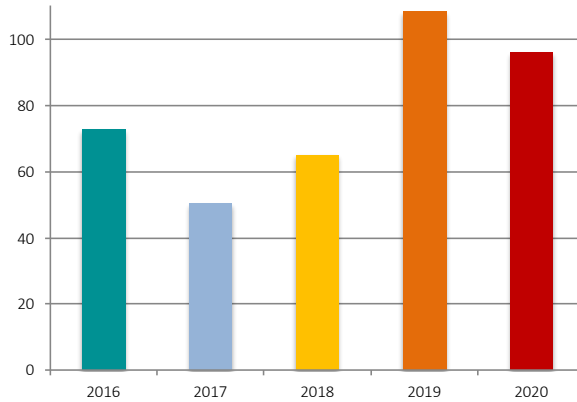
Totales	2016	2017	2018	2019	2020
2.468	242	257	379	866	724

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

La tasa de resolución del Consejo en relación con las reclamaciones presentadas frente a decisiones de Administraciones Territoriales es claramente inferior respecto de la anterior. Como puede verse en la siguiente Figura, en ninguno de los tres primeros años de funcionamiento superó el 75 %: en 2016 alcanzó el 72,67 %, en 2017 descendió hasta el

50,39 % y subió ligeramente en 2018 hasta el 65,01 %. Sin embargo, se pudo apreciar un considerable incremento de la misma en el año 2019, donde ascendió al 108,38 %. En 2020, aunque ha disminuido, sigue siendo buena, a pesar de las circunstancias, pues alcanza el 95,89 %. En cualquier caso, este descenso –como el relativo a las reclamaciones AGE– es preocupante e igualmente indicativo de la tensión que está afrontando el sistema de control, como se comprobará inmediatamente al analizar la tasa de congestión.

Figura 174. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones territoriales. Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]



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

1.3. Tasa de congestión

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), apunta igualmente la capacidad de decisión del Consejo, si bien es indicativa de una clara sobrecarga de trabajo que confirma las denuncias reiteradas por la propia institución en sus memorias anuales ante la falta de medios para asumir las competencias encomendadas.

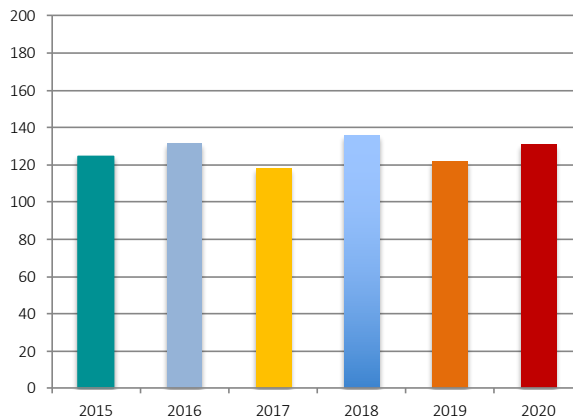
El intervalo temporal 2015-2019 (referido únicamente a reclamaciones/resoluciones frente a la Administración General del Estado) así lo evidencia. La tasa de 2015 fue del 124,58 %, y aumentó en 2016 hasta el 131,27 %, si bien en 2017 se redujo ligeramente hasta el 118,15 %, la más baja de la serie a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

²⁷ El dato, para entenderlo correctamente, ha de ser contextualizado: el procedimiento en vía de recurso ha de resolverse en el plazo de tres meses y, por tanto, la tasa de congestión en estos casos no es equiparable a los supuestos en los que no existe plazo máximo de resolución. Junto con ello, ha de tenerse presente que las reclamaciones presentadas en los últimos meses del año suelen resolverse en los tres primeros meses del año siguiente.

conclusión evidente: a pesar del esfuerzo que el CTBG está realizando, explotando al máximo sus claramente insuficientes medios, el riesgo de congestión, que vuelve a evidenciarse en este Informe anual, amenaza gravemente al sistema de control.

Esa idea se confirma en 2020: la tasa de congestión vuelve a subir considerablemente, hasta llegar al 130,71 %.

Figura 175. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]

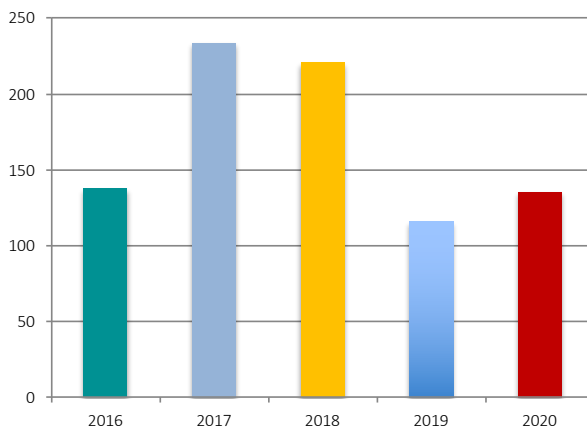


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las diferentes estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A ello ha de sumarse el nuevo aumento de la tasa de congestión en relación con las resoluciones autonómicas, que continúa siendo excesiva: en 2016 ascendió al 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 iguala al relativo a la Subdirección General de Reclamaciones, aunque continúa siendo indicativo del riesgo de colapso del sistema por el esfuerzo sostenido con un constante aumento de la litigiosidad y un mantenimiento de los medios, que se han demostrado insuficientes. Un riesgo que se consolida en 2020, año en el que la tasa de congestión vuelve a subir hasta el 135,77 %.

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

Figura 176. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]



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

En las seis Memorias anuales presentadas,²⁸ el propio CTBG ha insistido en la insuficiencia de recursos para el cumplimiento eficaz de su función, tanto por falta de medios materiales y humanos, en general, como por carencia de perfiles concretos de empleados públicos en su plantilla (en particular, especialistas en informática y comunicaciones). En concreto, la primera de las conclusiones de la Memoria de 2017 denuncia la insuficiencia de la dotación de recursos humanos como “una de las principales debilidades del organismo” (p. 140). A pesar de que durante 2018 se cubrieron las vacantes existentes (actualmente prestan servicios 22 personas), la RPT actual no permite que el Consejo “realice con plena efectividad y eficacia las funciones que tiene encomendadas”, lo que le obliga 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 volvió a reiterar la falta de medios, manifestando que algunas de las actividades que deberían realizarse y de las herramientas que habrían de implementarse se encuentran 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.²⁹

²⁸ Todas ellas están disponibles en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes.html (Última fecha de consulta: 05/08/2021).

²⁹ En concreto, el art. 154.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, encomienda al Consejo la función de emitir informe (en el plazo de 10 días) en los casos en los que el órgano de contratación se plantee tomar la decisión de no publicar determinados datos relativos a la celebración del contrato, con el fin de apreciar si el derecho de acceso a la información pública prevalece o no frente a los bienes que se pretenden

De lo contrario, en sus propias palabras, ello “puede conducir al colapso del Consejo” (p. 135). En las Memorias de 2019 y 2020 la denuncia se mantiene y se reitera la petición de efectivos. Se volverá sobre esta cuestión más adelante.

Como curiosidad, aunque no resultan comparables, en el informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública correspondiente a 2020 se indica que la tasa de tramitación de las mismas por parte de la AGE es del 89,03 % y la tasa de congestión del 112,32 %, con un tiempo medio de tramitación de 33,72 días.

2. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo

2.1. Tipo de información solicitada

En continuidad con la metodología de los informes realizados en los años anteriores, con el fin de conocer más en detalle cómo está funcionando el sistema de transparencia desde la perspectiva del derecho de acceso, a los datos sobre solicitudes y reclamaciones frente a las mismas ha de sumarse el tipo de información objeto de unas y otras, esto es, qué interesa más a los ciudadanos y cuándo están dispuestos a litigar en vía administrativa para obtener esa información en el caso de que les sea denegada. Esta perspectiva resulta particularmente interesante si se tiene en cuenta que la LTBG –y, por ende, los órganos administrativos que resuelven las solicitudes y los órganos de control que hacen lo propio con las reclamaciones– focaliza la finalidad del derecho de acceso en el escrutinio de la acción de los responsables públicos y en el funcionamiento y control de las actuaciones públicas cuando, en realidad, de conformidad con los datos que se ofrecen a continuación, resulta evidente que el interés de los ciudadanos excede esta finalidad. Ello explica, además, que el derecho de acceso se ejerza invocando esta norma incluso por actores cualificados que, en teoría, encuentran reconocido el acceso a la información pública que necesitan para el ejercicio de sus respectivas funciones en otras normas del ordenamiento jurídico (piénsese en los supuestos de representantes sindicales o concejales, por señalar dos ejemplos). Ello debería conducir a un replanteamiento de los fines de la LTBG y de la forma en que queda configurado el derecho de acceso y definido el propio concepto de información pública para ir avanzando progresivamente hacia un acceso libre a la misma con el único límite de los derechos e intereses que pudieran verse afectados por la eventual publicidad de la información, así como la transformación de la Ley en norma general de aplicación transversal en el conjunto del ordenamiento jurídico desde la perspectiva de la transparencia, sólo excepcionable por otra Ley y de forma motivada, sin posibilidad de establecer regímenes de acceso menos favorables que el contemplado en la misma. Si realmente se desea que la información sea accesible a los ciudadanos y dar respuesta a sus demandas, la única posición coherente con este planteamiento es una interpretación extensiva de la LTBG que permita consolidar el interés demostrado en la práctica y evite la inercia de los órganos

salvaguardar con su no publicación.

administrativos –y, en ocasiones, del propio CTBG– a realizar una interpretación restrictiva del concepto de información pública y del régimen general aplicable.

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

De conformidad con los datos del Portal de Transparencia, la información más solicitada es la siguiente:

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

Materias de publicidad activa	Nº solicitudes clasificadas	Porcentaje
1.1.1 Funciones	2.100	5,46%
1.2.1 Estructura organizativa	412	1,07%
1.2.2 Perfiles profesionales altos cargos y máximos responsables	279	0,73%
1.3.1 Planes y programas anuales y plurianuales	217	0,56%
2.1 Directrices, instrucciones, circulares	328	0,85%
2.2 Resoluciones expedientes	1.016	2,64%
2.3 Respuestas a consultas planteadas por particulares u otros órganos	3.580	9,30%
2.4 Proyectos normativos	549	1,43%
2.5 Informes técnicos	1.425	3,70%
2.6 Otra documentación	2.373	6,17%
3.1.1 Contratos y adjudicación	1.769	4,60%
3.1.2 Contratos menores	66	0,17%
3.2.1 Convenios de colaboración	237	0,62%
3.2.2 Encomiendas de gestión	67	0,17%
3.3.1 Subvenciones y ayudas públicas concedidas	892	2,32%
3.4.1 Presupuestos	605	1,57%
3.4.2 Gastos concretos	1.588	4,13%
3.4.3 Sistemas de control financiero y contable	98	0,25%
3.5.1 Retribuciones altos cargos y máximos responsables	599	1,56%
3.5.2 Buen gobierno	477	1,24%
3.5.3 Relaciones de puestos de trabajo	759	1,97%
3.5.4 Retribuciones empleados públicos	941	2,45%
3.5.5 Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a empleados públicos	104	0,27%
3.6.1 Estadísticas actividad	2.388	6,21%
3.7.1 Bienes inmuebles y derechos reales	304	0,79%
4 Otra información	15.304	39,77%
TOTAL	38.477	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Nota explicativa: como se aclara en el propio Portal, estos resultados no se corresponden con el total de solicitudes acumuladas a fecha de 31 de marzo de 2021, sino sólo con las clasificadas por tipo de información que, no obstante, ascienden al 96,86 %, con lo que el dato es significativo.

Por el tipo de unidad a la que se le solicita la información, el Ministerio de Interior es el que recibe más peticiones. Ha de observarse, no obstante, que el Ministerio de Sanidad

ha duplicado el número de solicitudes respecto de marzo de 2020, pasando de un 3,97 % a un significativo 5,43 %. La UIT de la Seguridad Social ha crecido más aún: del 4,90 % al 9,98 %. Son dos de las consecuencias de la pandemia.

El resultado general es el que se expone a continuación:

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

Unidad de Información de Transparencia	Nº solicitudes	Porcentaje
UIT Interior	5.947	14,97%
UIT Seguridad Social	3.963	9,98%
UIT Hacienda	3.528	8,88%
UIT Transporte, Movilidad y Agenda Urbana	3.446	8,68%
UIT Política Territorial y Función Pública	2.985	7,51%
UIT Justicia	2.281	5,74%
UIT Sanidad	2.158	5,43%
UIT Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	1.914	4,82%
UIT Defensa	1.757	4,42%
UIT Trabajo y Economía Social	1.547	4,42%
UIT Asuntos Económicos y Transformación Digital	1.442	3,63%
UIT Educación y Formación Profesional	1.130	2,84%
UIT Transición Ecológica y el Reto Demográfico	1.090	2,74%
UIT Agricultura, Pesas y Alimentación	1.031	2,60%
UIT Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1.021	2,57%
UIT Cultura y Deporte	825	2,08%
UIT Industria, Comercio y Turismo	669	1,68%
Casa Real	556	1,40%
UIT Derechos Sociales y Agenda 2030	435	1,00%
UIT Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	397	0,80%
UIT Ciencia e Innovación	366	0,92%
UIT Agencia de Protección de Datos	361	0,91%
UIT Universidades	358	0,90%
UIT Igualdad	307	0,77%
UIT Consumo	208	0,52%
Total	39.722	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Nota: datos acumulados a fecha de 31 de marzo de 2021, de conformidad con la clasificación de centros directivos por Unidades de Transparencia creada por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero.

Como ha sido indicado en informes de años anteriores, aunque el CTBG ha publicado información sobre todas sus resoluciones desde 2015, solo ha establecido descriptores del tipo concreto de información solicitada a partir de 2017, y lo ha hecho basándose en las categorías de información que ha de ser objeto de publicidad activa, si bien no con una equivalencia total³⁰. Ello obliga a realizar una labor de integración de los descriptores en los tres tipos de información antes señalados. Se ha optado por mantener en una columna independiente la categoría “otros” que maneja el Consejo³¹, puesto que la gran variedad de

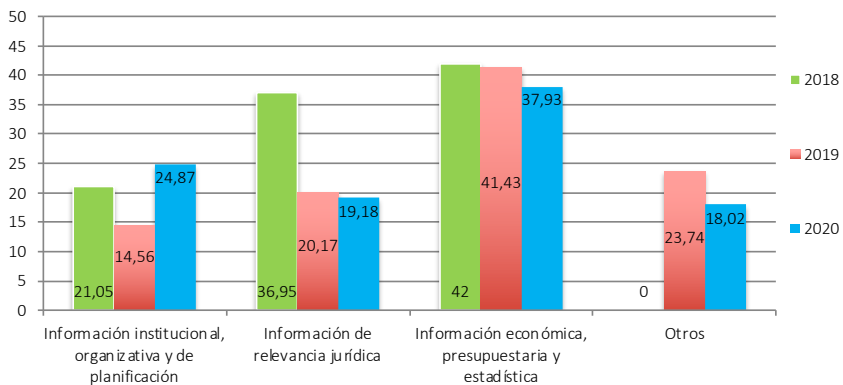
³⁰ En la Memoria correspondiente a 2020, el CTBG ha anunciado la revisión del sistema de descriptores “para posibilitar la realización de análisis y estudios rigurosos sobre los temas y materias que concitan el deseo de recibir información”, lo cual ha de ser valorado muy positivamente.

³¹ En el Informe CJA 2019 el número de resoluciones en este concepto fue de 98, razón por la cual fueron redistribuidas entre los tres descriptores de publicidad activa; sin embargo, la cifra ha subido a 217 en las

asuntos y la forma en la que están descritos convertiría la labor de integración en una tarea ciertamente subjetiva. Además, esta categoría tiene valor propio, puesto que se refiere a información que, sin poder ser clasificada en alguna de las categorías preestablecidas, resulta de interés para los ciudadanos. Junto con ello, a partir de su Memoria de Actividades de 2019 ha incorporado información agregada sobre la base de la aplicación del modelo de descriptores. El resultado varía ligeramente respecto de los datos que se ofrecen en este Informe en su forma de presentación, precisamente porque se lleva a cabo una labor de redistribución de casos-descriptores en función de los tres tipos de información referidos a publicidad activa; tal variación no es, sin embargo, sustancial, con lo que el análisis efectuado puede entenderse representativo de la realidad.

Los resultados son los siguientes:

Figura 177. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones AGE ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2018-2020) [en porcentaje]



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

Nota metodológica: adviértase que la precisión de estos datos es relativa, pues los descriptores empleados por el Consejo no se corresponden exactamente con las tres categorías de publicidad activa. Sin embargo, constituye el único elemento objetivo que nos permite conocer, en fase de reclamación, el tipo de información a la que se quiere acceder por parte del reclamante. Junto con ello, permite ir observando la evolución en años sucesivos.

Como curiosidad, de conformidad con los descriptores utilizados por el CTBG, tan solo 19 reclamaciones guardan relación directa con el COVID-19³².

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, resulta muy difícil llevar a cabo una comparación con los datos que refleja el análisis de las relativas a la Administración General del Estado, puesto que los criterios de clasificación y los descriptores que emplea la ORAT son parcialmente diferentes de los usados por la Subdirección General

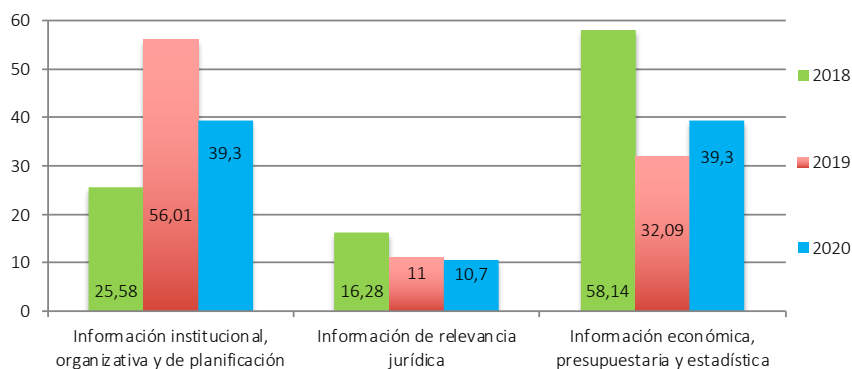
clasificación de las resoluciones de 2019 y a 170 en 2020, lo que hace que posea relevancia por sí misma.

³² Sin embargo, de conformidad con los datos ofrecidos por la Subdirectora de Reclamaciones del CTBG en el marco del VI Congreso de Transparencia recientemente celebrado en la Universidad de Alicante, las reclamaciones frente a la AGE con temática COVID representan un 21 % del total en el año 2020 y un 12 % en 2021. Ello pone de manifiesto la necesidad de revisar la forma en la que se hace constar la información en los ficheros Excel que el órgano pone a disposición de la ciudadanía.

de Reclamaciones; por esta razón, se ha descartado incorporar los mismos al Informe. Efectivamente, el empleo de descriptores genéricos como información municipal y similares impide una clasificación razonablemente objetiva. No obstante, resulta particularmente útil la inclusión en la Memoria correspondiente a 2019 de una tabla de descriptores. En ella puede comprobarse una clara predominancia de la información institucional, seguida de la información económica.

Tomando en consideración los recursos contencioso-administrativos resueltos en 2020, las 49 sentencias analizadas ofrecen los siguientes resultados:

Figura 178. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos interpuestos (2018-2020) [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 único tipo.

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 2020 parece consolidarse la tendencia de cambio detectada en 2019 en favor de la información institucional, organizativa y de planificación, si bien la diferencia entre una y otra es menor que el año pasado.

2.2. Tipo de acto impugnado

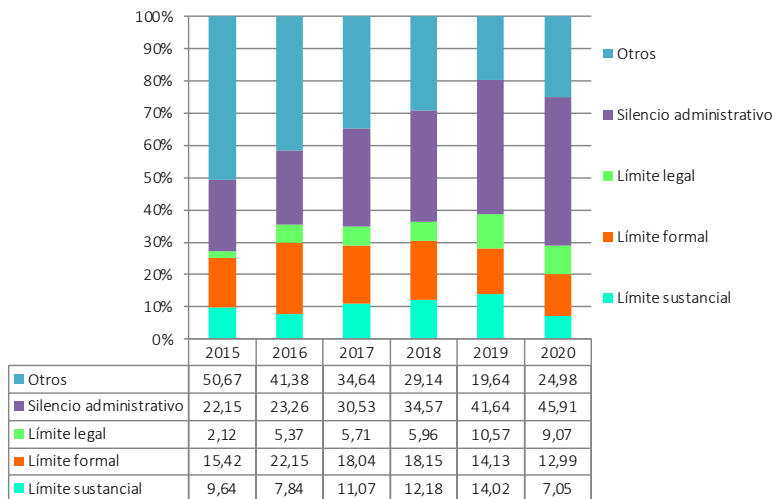
El análisis del tipo de acto impugnado en cuanto a su forma (expreso o presunto) y a su fondo (estimación, desestimación o inadmisión), así como de los motivos que conducen a los solicitantes de acceso a presentar reclamación ante el CTBG, permite tener una foto fija de cuáles son las causas que están 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–, lo incluye destacadamente en la última de ellas, basándose en los datos que él mismo posee.

A efectos puramente ordenadores, y por cuanto se refiere a este Informe, los límites al derecho 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 2015-2020 ofrece los siguientes resultados:

Figura 179. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2020) [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.

En el listado disponible en la web del CTBG aparecen un total de 893 reclamaciones resueltas en 2020 –y no las 900 que se señalan en el resumen estadístico–, puesto que se integran en el mismo resoluciones adoptadas en 2020 de reclamaciones presentadas en años anteriores que estaban suspendidas. Los porcentajes relativos al año se han obtenido sobre la base de esa cantidad.

Nota explicativa: el elevado porcentaje de “otros” motivos correspondientes a 2015 se debe a la inadmisión de solicitudes de acceso referidas a información autonómica y local, dado que la LTBG aún no estaba en vigor para CC. AA. y entes locales; en el caso de 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 la causa predominante es que solo se concede parte de la información solicitada y no a toda.

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 gana peso como causa de rechazo que motiva la impugnación, hasta convertirse en la primera de las causas. También que se consolida la tendencia detectada en relación con la mayor relevancia de los límites legales y formales respecto de los sustanciales, que conduce a la necesidad de insistir en la importancia de tomar en consideración el dato para matizar las causas de inadmisión en una eventual reforma de la LTBG. El propio Consejo de Transparencia, en su Memoria de Actividades correspondiente a 2020 lleva 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, el Consejo confirma las conclusiones que venían apuntándose en este Informe en años anteriores.

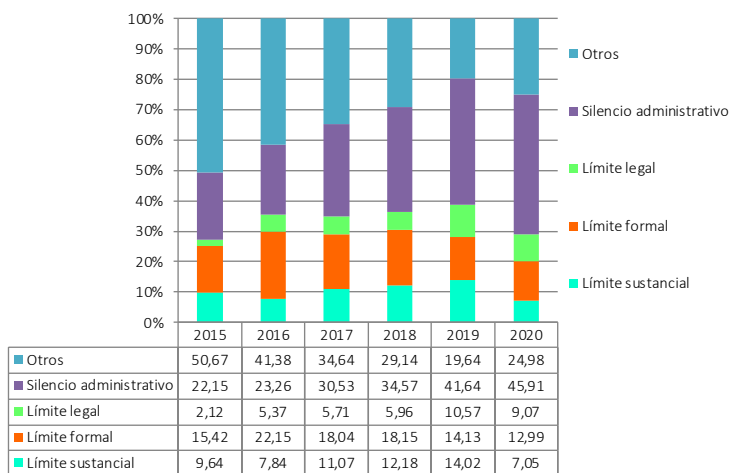
La información obtenida mediante el análisis de las reclamaciones presentadas ante el CTBG sobre la base de los datos que éste ofrece en sus listados anuales coincide en términos generales con los que se derivan del Portal de Transparencia en cuanto a lo que se refiere a los límites formales y legales, poniendo de manifiesto la equivalencia porcentual entre motivos de denegación de la solicitud y motivos de impugnación. Tomando como referencia los datos disponibles a fecha de junio de 2021, sobre el total de 42.663 solicitudes presentadas, 13,29 % de las solicitudes se inadmiten por motivos formales y 6,84 en aplicación de los límites de la D.A. 1ª. Desde la perspectiva de las reclamaciones, en 2020 se presentaron 116 frente a inadmisiónes en aplicación del 18 y 49 relacionadas con la D.A. 1ª; en términos porcentuales, 12,99 % y 5,49 %, respectivamente.

Se puede observar, 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 2,53 % de los casos. Tomando como referencia los datos relativos a 2020, de las 10.629 solicitudes tramitadas en el año (algunas de ellas, presentadas en 2019), solo aparecen 197 casos en los que se denegó el acceso por alguna de las causas contempladas en los arts. 14 y 15 LTBG, lo cual supone un 1,85 %. Desde la perspectiva de las impugnaciones, se presentaron 63 reclamaciones frente a denegaciones por esta causa, lo que supone el 7,05 %. 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 única explicación posible de esta falta de concordancia podría estar en la forma en que se computan en el Portal las denegaciones:

que no tengan en cuenta los casos en que ésta se produce en primera instancia y después se ofrece la información y, junto con ello, que no se computen como denegación los casos de acceso parcial, en los que se da parte de la información solicitada.

En cualquier caso, como ha sido indicado en años anteriores, 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 prórroga) para tramitar y resolver la solicitud sin haber sido notificada al solicitante la resolución de la misma. De conformidad con los datos del Portal de Transparencia, a fecha de 30 de junio de 2021, sobre un total de 42.663 solicitudes, solo en relación con 417 de ellas se había producido silencio, esto es, un 1,10 %. Un sencillo análisis de las tablas Excel del CTBG relativas a la Subdirección General de Reclamaciones pone de manifiesto que sólo en 2020 se han presentado 410 reclamaciones en las que el primer motivo de impugnación es la desestimación presunta por el transcurso del plazo sin resolver. En 2019 se presentaron 357 reclamaciones por esta causa. En el total acumulado, siempre según el listado del Consejo, alcanzan la cifra de 1.596.

Figura 180. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2020) [en porcentaje]



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

Nota explicativa: en el listado de resoluciones correspondiente a 2020 solo aparecen 575 registros de las 724 reclamaciones que el CTBG ha resuelto en el año de conformidad con la estadística general que aparece en su página web. Al igual que se ha hecho en relación con las resoluciones AGE, los porcentajes relativos al año han sido obtenidos sobre la base del número de registros del listado.

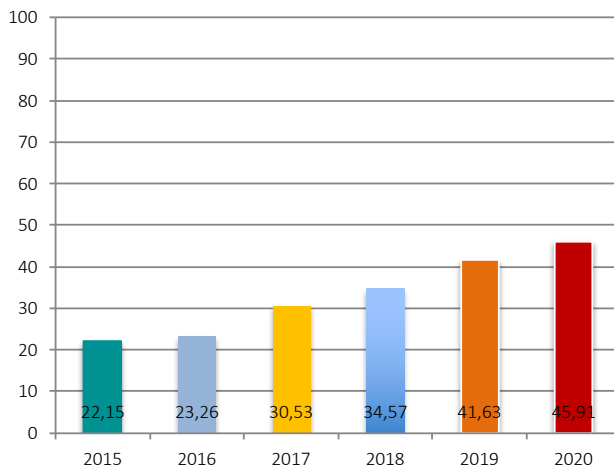
Nota explicativa: A partir del año 2019 se ha añadido a la figura una causa no contemplada en los años anteriores: “Información no conforme”. Así define la ORAT los supuestos en los que la causa de impugnación es que la información dada por la Administración no satisface al solicitante de acceso. Podría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

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.

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. Lejos de considerarse una situación excepcional, asociada a la puesta en marcha del sistema previsto por la Ley y a la necesaria dotación de medios, se observa que, en el caso de los órganos integrantes de la Administración General del Estado, el recurso al silencio como forma de resolución se ha ido incrementando progresivamente con el transcurso de los años; junto con ello, aunque ha disminuido ligeramente en el último año considerado, el porcentaje de supuestos en el caso de las AA.TT. continúa siendo alarmante.

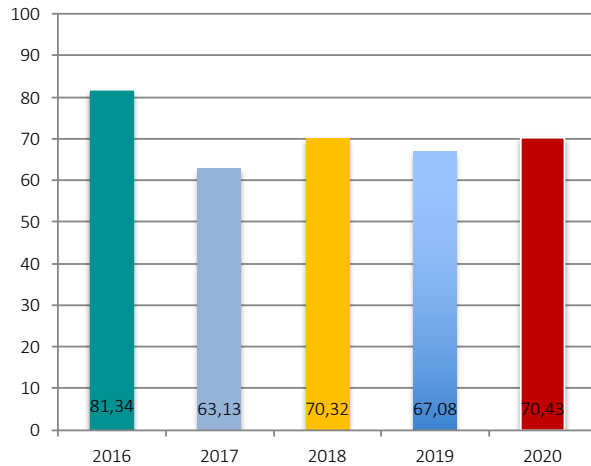
Las dos siguientes Figuras permiten apreciarlo con mayor claridad:

Figura 181. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2020) [en porcentaje]



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

Figura 182. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en el caso de Administraciones Territoriales (2016-2020) [en porcentaje]



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

En definitiva, 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. 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 definitiva, con independencia de la discrepancia de datos oficiales en cuanto al concreto motivo, en torno al 50 % de las reclamaciones que se presentan por desestimación presunta son estimadas por el Consejo. De ellas, en 2020, el 16,34 % han sido estimadas 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 (21,64 % en 2019 y 22,98 % en 2018).³³

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. Como ha sido indicado en ocasiones anteriores, de muy poco sirve una regulación avanzada

³³ Como ha sido indicado, los datos oficiales que constan en las Memorias del Consejo no siempre se corresponden con los datos obtenidos en nuestro Informe sobre la base del listado completo de resoluciones disponible en la web. Para obtener los porcentajes se han empleado los que se derivan del listado.

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

Como ha sido anticipado, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha comenzado 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”. En la Memoria relativa a 2020 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”.

Ciertamente, esta denuncia explícita constituye un primer paso, pero resulta claramente insuficiente para remediarla en el futuro y corregir la grave situación creada como consecuencia del uso abusivo del silencio administrativo como forma de (no) respuesta a las solicitudes de acceso.

Curiosamente, sin embargo –lo cual no deja de resultar contradictorio–, en su informe de evaluación sobre la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública correspondiente a 2020, en el análisis referido a los indicadores de resolución, se señala que “un 3,97 % de las solicitudes ha sido desestimada por silencio administrativo” (sic.). Aunque ese es el dato “oficial” que aparece en el Portal de Transparencia, es patente, como ha quedado demostrado y ha evidenciado el propio Consejo, que no es real. Evaluar el Portal de Transparencia no ha de limitarse a glosar los datos que en él se ofrecen, sino que, en línea con las carencias detectadas en el Informe relativo a publicidad activa, sería recomendable que en el respectivo al derecho de acceso se evidencien igualmente los desajustes, de los que el Consejo es consciente.

3. Administración responsable

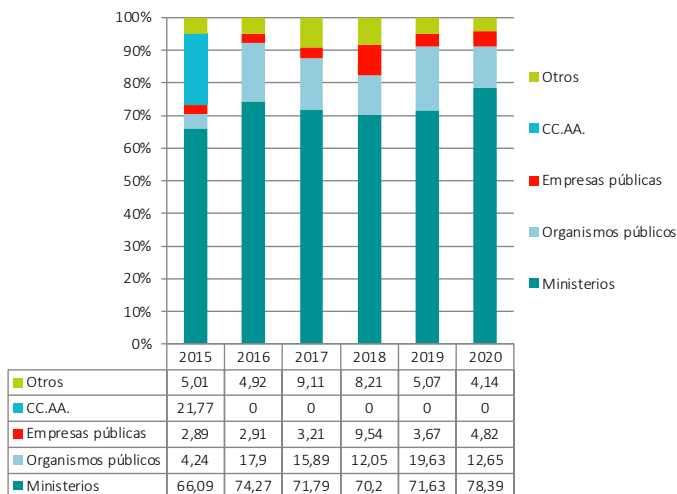
Con el fin de complementar el análisis acerca de dónde se encuentran los obstáculos reales al correcto funcionamiento del sistema de transparencia, junto con los datos relativos a qué tipo de información, a que unidad se solicita la misma con más frecuencia y a los motivos de impugnación de las resoluciones de solicitudes de acceso, resulta necesario centrar la atención en el dato referente al órgano administrativo frente al que se presenta solicitud de acceso –y, por tanto, cuya actuación es objeto de impugnación–, pues permite valorar los niveles de litigiosidad y, por decirlo de un modo más expresivo, resistencia frente a la transparencia. Como ha sido señalado en ocasiones anteriores, puede presumirse que muchas de las decisiones de los órganos administrativos están guiadas por la necesidad de proteger derechos e intereses, públicos y privados, tras valorar la concurrencia de algún límite (o varios) de los marcados por la LTBG; esa es precisamente la función que tienen encomendada, pues la Ley ha querido confiar en los órganos administrativos que poseen la información o, en su caso, en aquéllos que la han elaborado o generado, la misión de tutelar esos otros derechos e intereses. No obstante, una lectura de las resoluciones del CTBG, así como de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, pone de manifiesto, en no pocos casos, la existencia de una clara voluntad de ocultar la información requerida. Sólo así puede interpretarse el incremento de los supuestos de invocación de las causas de inadmisión y el recurso reiterado y creciente al silencio administrativo como técnica de resolución, de un lado, y, de otro, la litigiosidad en vía contencioso-administrativa frente a las decisiones del

CTBG, sobre todo si se toma en consideración que 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 sus últimas Memorias de Actividades, ha analizado estos datos y ha destacado que podríamos estar ante una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales al mismo.

En esta sección se ofrecen los datos relativos al tipo de entidad afectada (ministerio, entidad con personalidad jurídica propia, empresa pública y otros, entre los que se encuentran sujetos de lo más variado, tanto entes privados como órganos constitucionales del Estado). Los resultados apuntan la idea de que son los Ministerios los que tramitan el mayor número de solicitudes de acceso y, al mismo tiempo, frente a cuyas resoluciones existe una mayor conflictividad en vía administrativa. Contrastados con los que se ofrecerán más adelante sobre el tipo de recurrente en vía contencioso-administrativa, permitirán obtener una panorámica general acerca de la información que se considera más sensible desde el punto de vista de la transparencia, pero también de las entidades que más se resisten a hacerla pública.

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

Figura 183. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años (2015-2020) [en porcentaje]



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

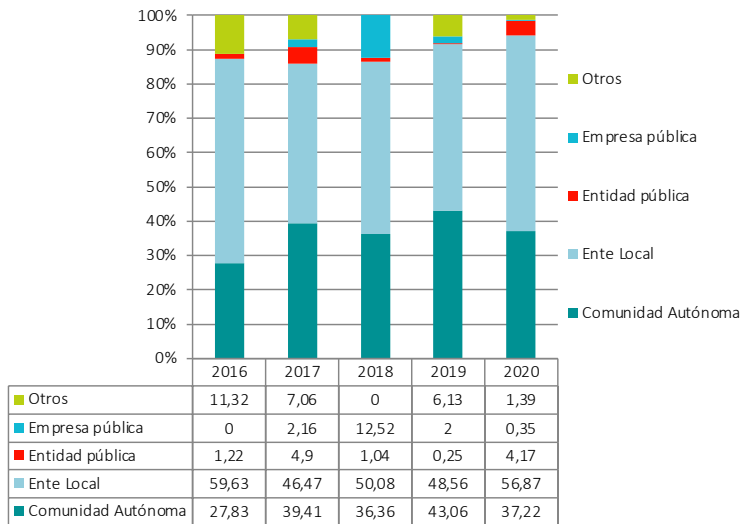
Nota explicativa: como quedó apuntado, en el primer año de funcionamiento del Consejo se presentaron numerosas reclamaciones frente a denegaciones de acceso a información autonómica y local que fue inadmitiendo o desestimando, según los casos, por no resultar de aplicación la LTBG y por carecer de competencia.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

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

Como puede apreciarse, los Ministerios son los órganos frente a los cuales se interponen mayor número de reclamaciones.³⁴ De conformidad con los datos de las Memorias del CTBG correspondientes a 2019 y 2020, el Ministerio del Interior es el que cuenta con más impugnaciones en vía administrativa. Entre las entidades con personalidad jurídica propia, la más reclamada es la AEAT, seguida de la Corporación RTVE.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales presentadas ante el CTBG y resueltas por la ORAT, se observa en los tres primeros años de la serie una clara mayoría de casos en los que la Administración recurrida es una entidad local, si bien en 2019 se incrementó considerablemente, hasta prácticamente equipararse, el número de supuestos en los que la entidad afectada es una Comunidad Autónoma. En 2020 se vuelve a la tendencia de años anteriores. Los datos ofrecidos en las Memorias del CTBG, más allá de pequeñas variaciones, confirman estas observaciones.

Figura 184. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años. AA.TT. (2016-2020) [en porcentaje]



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

Nota explicativa: los porcentajes relativos a 2020 se han calculado sobre el total de 575 registros que aparecen en el listado Excel disponible en la web del CTBG.

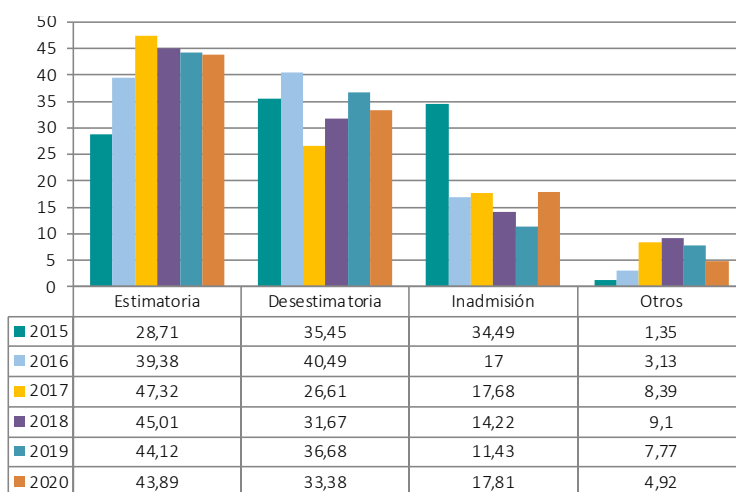
³⁴ Estos datos no coinciden exactamente en términos porcentuales con los que ofrece el Consejo en sus Memorias Anuales, en las que se toman en consideración el total de reclamaciones resueltas. De conformidad con las mismas, en el año 2019 las reclamaciones referidas a Ministerios supusieron un 66 % y las relativas al conjunto de organismos públicos y entidades dependientes un 18,33; en 2020, los porcentajes respectivos son 74,66 y 14,05. La discrepancia se encuentra en dos extremos: de un lado, como ha sido indicado, en el hecho de que, en los listados Excel, en los que se expone exhaustivamente el órgano responsable de la resolución reclamada, no aparecen todas las resoluciones; de otro, en la forma de agrupar los tipos de entes. En cualquier caso, las tendencias apuntadas son las mismas.

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 185. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE desglosado por años desde su creación (2015-2020)
[en porcentaje]



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

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

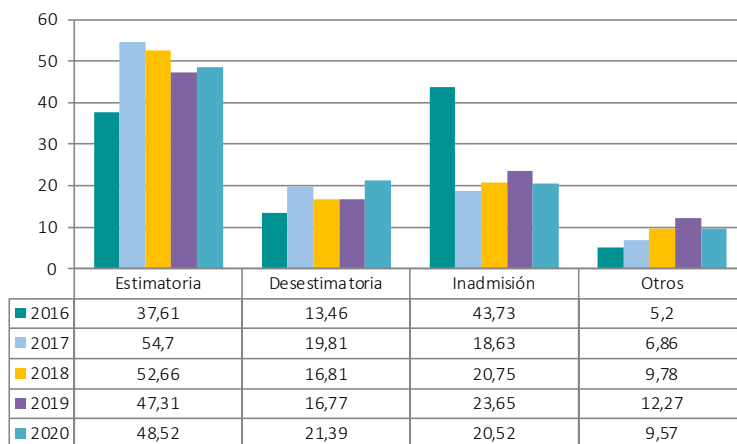
En la Figura puede apreciarse una clara tendencia hacia el aumento de la estimación de solicitudes a medida que el órgano ha ido consolidando su actuación, probablemente por la mayor seguridad jurídica que genera la existencia de criterios interpretativos y pautas de actuación, que queda patente en la inversión de la inercia: pasa a ser mayor el número de solicitudes estimadas que el de solicitudes desestimadas. No obstante, se aprecia en los tres últimos años un ligero descenso del porcentaje de estimaciones en favor de un aumento del relativo a las desestimaciones, que se consolida en la serie. Será interesante observar en los próximos años si los cambios introducidos en la Presidencia y en la Subdirección de Reclamaciones implican alguna variación relevante en este sentido.

Continúa llamando la atención el dato relativo a la inadmisión de reclamaciones por parte del CTBG. Aunque en 2019 experimentó un cierto descenso, en 2020 ha subido hasta alcanzar su máximo histórico. Aunque, como ha sido explicado, las causas son variadas

(extemporaneidad o información que no encaja en el concepto manejado por la LTBG), alrededor de una cuarta parte de las mismas han sido inadmitidas por existencia de régimen jurídico específico de acceso a la información pública. Como ha sido defendido en Informes anteriores, nada en la Ley indica que tal extremo implique la incompetencia del Consejo ni la ausencia del derecho del solicitante a presentar reclamación ante el mismo. Aunque en el primer año de funcionamiento el elevado dato tiene su explicación en las reclamaciones presentadas frente a decisiones de órganos de Administraciones territoriales, respecto de los que la LTBG no estaba aún en vigor, en los años sucesivos la mayor parte de las inadmisiones son consecuencia, no del tenor literal de la norma, sino de una interpretación que de la misma ha hecho el Consejo y que afecta a un número relevante de supuestos, como ha sido expuesto con anterioridad. Aunque pueda ser una reacción comprensible si se tiene en cuenta la falta de medios –entrar a valorar el fondo del asunto en los supuestos en los que existe régimen específico de acceso a la información pública aumentaría considerablemente la carga de trabajo–, no está amparada en la norma.

Respecto de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, puede apreciarse una evolución similar: a medida que ha entrado en funcionamiento la ORAT, ha ido incrementándose el porcentaje de resoluciones estimatorias en detrimento del relativo a resoluciones desestimatorias, si bien desde el principio el primero de ellos ha sido claramente superior; al mismo tiempo, los casos de inadmisión son también considerables. En el año 2019 se muestra una disminución del número de estimaciones frente a un aumento del número de inadmisiones, que se estabiliza en 2020. Al igual que en el caso anterior, también resulta llamativo el dato referido a inadmisiones, que supone una cuarta parte de las resoluciones del CTBG; dentro de ellas, en torno al 26 % de los casos invocan la D.A. 1ª.

Figura 186. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales desglosado por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]



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

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

El CTBG ha destacado en su Memoria de Actividades de 2019 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. Sí es muy indicativo, por el contrario, el hecho, afirmado por el Consejo, de que en el ámbito territorial la ausencia de alegaciones del órgano reclamado es más frecuente.

4.2. Tasa de éxito

Sobre la base de los datos presentados acerca del sentido de la resolución, resulta interesante extraer la tasa de éxito de las reclamaciones frente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el fin de calcular el porcentaje de probabilidad de que una reclamación sea estimada en cuanto al fondo³⁵. A tal fin, se siguen las categorías manejadas por el órgano.

De conformidad con los datos que aparecen en la web del CTBG, se han presentado desde su entrada en funcionamiento un total de 8.270 reclamaciones, de las cuales se han resuelto –a fecha de 31 de mayo de 2021, últimos datos disponibles en el momento de elaborar este Informe– 7.501; se encuentran pendientes de resolver 415 reclamaciones frente a la AGE y 354 frente a AA.TT. Desde una perspectiva procedimental, los datos acumulados en relación con la forma en que se tramitan y resuelven las mismas ponen de manifiesto el buen ritmo de resolución y, al mismo tiempo, como ha sido destacado, un elevado porcentaje de inadmisión, que alcanza en el acumulado el 20,5 % (1.534 reclamaciones). En cuanto al fondo, siempre sobre el total acumulado, se han estimado, total o parcialmente, 3.412 (el 45,5 %) y se han desestimado 2.014 (el 26,8 %). El resto, que supone apenas un 1,5 % han sido archivadas o suspendidas.

Diferenciados por tipo de reclamación, hasta el 31 de diciembre de 2020, son los siguientes:

³⁵ 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. Reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2020) [en número]

Resoluciones totales	Resoluciones de la Administración del Estado (AE)	Resoluciones de Administraciones Territoriales (AATT)
Resueltas	3.993	2.806
Inadmitidas	732	661
Admitidas	3.086	1.940
Archivadas	175	205

Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del CTBG.

Nota explicativa: a diferencia de años anteriores, en el apartado de estadísticas no se encuentra disponible el dato global acumulado diferenciando entre reclamaciones AGE y reclamaciones AA.TT., sino sólo por años. Por ello se ha tomado como fecha de referencia el 31 de diciembre de 2020. Además, el acumulado por años solo se ofrece respecto de las reclamaciones AGE, con lo que los datos de reclamaciones frente a AA.TT. se han obtenido restando del total el dato de reclamaciones AGE.

Desde la perspectiva del sentido de la resolución, en el total acumulado (hasta el 31 de mayo de 2021) es superior el porcentaje de resoluciones estimadas: un 45,5 % frente a un 26,8 %. Diferenciando en función del tipo de reclamación, los resultados son los siguientes:

Tabla 14. Sentido de la resolución (2015-2020) [en número y en porcentaje]

Sentido de la resolución	AE (núm.)	AE (%)	AATT (núm)	AATT (%)
Estimadas	1.708	55,35%	1.385	71,39%
Desestimadas	1.336	43,29%	493	25,41%
Retrotraer actuaciones / suspendidas	42	1,36%	62	3,20%
TOTALES	3.086		1.940	

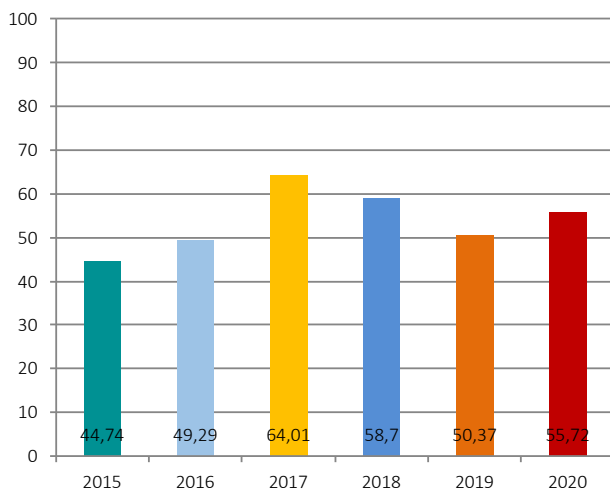
Fuente: elaboración propia, sobre la base de los datos disponibles en la web del CTBG.

Nota metodológica: el porcentaje es respecto del total de reclamaciones admitidas. En reclamaciones estimadas se incluyen también las que lo han sido por motivos formales.

Tomando como referencia estos datos, la tasa de éxito global en el acumulado hasta el 31 de mayo de 2021 asciende al 62,88 %.

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

Figura 187. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE desglosada por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]



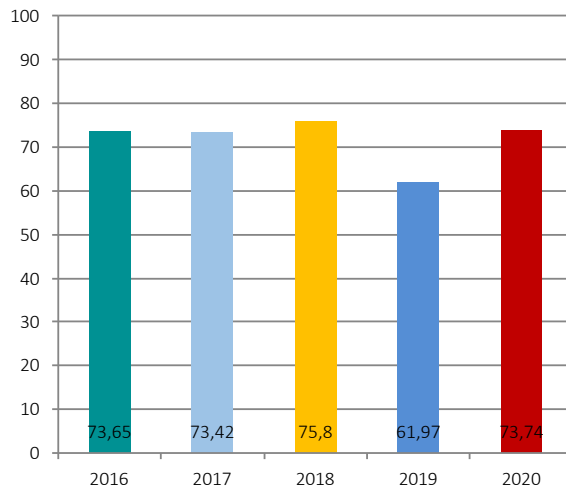
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Como puede apreciarse, la tasa de éxito comenzó a aumentar a medida que se ha ido asentando el papel del CTBG en el sistema y consolidando sus criterios interpretativos y pautas de actuación, a pesar del incremento de reclamaciones, lo cual opera 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, que se acrecienta en 2019, que puede ser debido al considerable aumento del número de solicitudes y de solicitantes nuevos. En 2020 ha vuelto a incrementarse la tasa, que sigue superando el 50 % de las resoluciones en cuanto al fondo.

En relación con las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales, la tasa de éxito es claramente superior. No obstante, al igual que ocurre en el caso anterior, se pudo observar una clara disminución de la misma, puesto que en 2019 ha descendido considerablemente hasta situarse en el 61,87 %, el porcentaje más bajo de la serie histórica. En 2020, sin embargo, ha vuelto a recuperar el porcentaje de años anteriores hasta alcanzar el 73,74 %.

Desglosada por años, los resultados son los siguientes:

Figura 188. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AA.TT. desglosada por años desde su creación (2016-2020) [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 alto 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 ha producido silencio administrativo. En 2020 los casos de silencio han vuelto a aumentar y también la tasa de éxito. No en vano, de las 405 reclamaciones presentadas frente a desestimaciones presuntas en este último año, se han estimado un total de 208, esto es, el 51,36 %. Solo han sido desestimadas 61, es decir, el 15,06 %.

En cualquier caso, 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. Se volverá sobre esta cuestión en breve.

5. Duración del procedimiento en vía de recurso

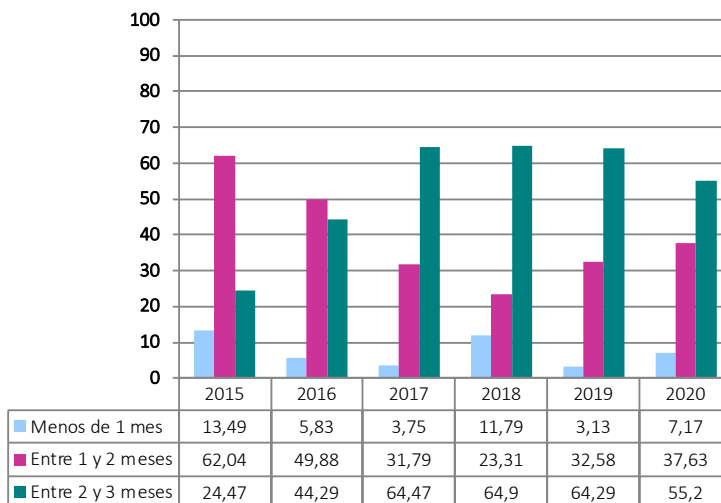
Sin duda alguna, una de las ventajas de la introducción de un sistema de control independiente previo al ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa radica, junto a la gratuidad del mismo, en la agilidad de su aplicación. Como se viene reiterando en años anteriores, así ocurre particularmente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

En el caso de reclamaciones ante la AGE, en sus primeros años de funcionamiento el CTBG ha cumplido con carácter general con el plazo para resolver, siendo excepcionales los supuestos en los que excede el mismo (a fecha de 31 de diciembre de 2019, un total de 70 sobre 3.017 resoluciones, esto es, un 2,32 %) ³⁶, si bien se consolida la tendencia a apurar los tres meses que le concede la LTBG a medida que ha ido aumentando la carga de trabajo, como puede apreciarse en la siguiente Figura:

³⁶ En la mayor parte de los supuestos el retraso es de apenas días. Tan sólo en 7 casos se han superado los 120 días, todos ellos en el primer año de funcionamiento del organismo. No obstante, el dato constituye en sí mismo un argumento más en favor de la necesidad de más medios. Junto con ello, ha de tenerse presente que, de los 70 casos en los que se ha producido silencio administrativo en vía de recurso, 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 dos solicitudes de acceso planteadas ante el propio organismo en mayo de 2019 y junio de 2020.

Figura 189. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]



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

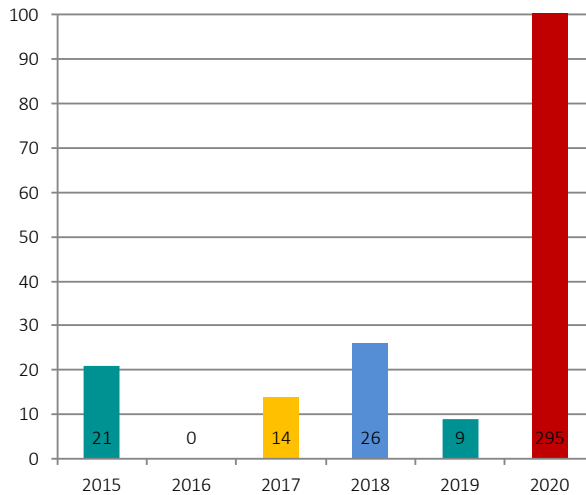
Nota metodológica: no es posible, tomando únicamente en consideración la información disponible en la web, obtener con precisión el dato objetivo de supuestos en los que el CTBG no resuelve y notifica en el plazo de 3 meses ni tampoco la duración media en días, puesto que en los cuadros informativos sobre su resolución 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 (incluyendo los casos en los que se supera el plazo). Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones.

Sin embargo, en 2020 se ha experimentado un notabilísimo incremento del número de resoluciones adoptadas fuera de plazo: un total de 295 resoluciones se han dictado en un tiempo superior al menos en un día a los 3 meses que prevé la LTBG.³⁷ Teniendo en cuenta en el año de referencia tuvieron entrada 949 reclamaciones, el porcentaje de casos de silencio administrativo en vía de recurso ha ascendido a un preocupante 31,09 %. Tres son las posibles explicaciones: en primer lugar, como ha venido detectándose en informes anteriores, el claro incremento de la carga de trabajo del Consejo no compensado con aumento de medios humanos y materiales; en segundo lugar, nuevamente, la situación derivada de la pandemia, que ha afectado al ritmo normal de los procesos de trabajo en las Administraciones Públicas; finalmente, la necesidad de adaptarse a los cambios organizativos derivados del nombramiento de nuevo Presidente. La perspectiva que ofrecerá el análisis de estos datos el próximo año permitirá confirmar la causa.

³⁷ Dato obtenido en respuesta a una solicitud de acceso planteada ante el CTBG en julio de 2021. A diferencia de los supuestos anteriores, solo se ha proporcionado el número total, sin que sea posible conocer en cuántos días se ha excedido el plazo máximo de resolución en cada uno de los casos ni en cuántos supuestos se ha producido doble silencio.

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

Figura 190. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en número]

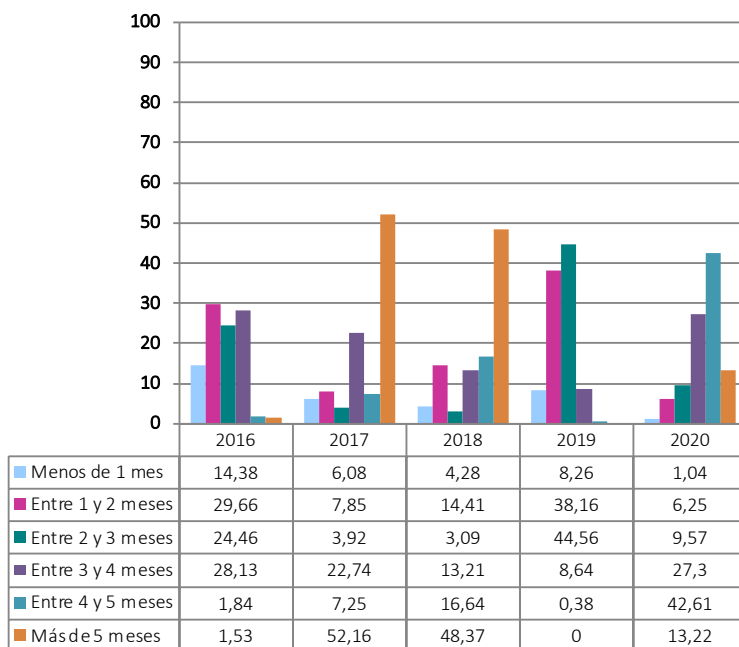


Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en respuesta a dos solicitudes de acceso.

En el supuesto de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales tramitadas por la ORAT, los datos son ciertamente negativos desde su puesta en funcionamiento, si bien en el año 2019 se pudo observar una evidente mejora en los mismos: existe un claro incumplimiento de la obligación de resolver en no pocos casos 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.³⁸ 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.

³⁸ En el año 2019, tan solo en dos casos el tiempo de resolución ha superado los 120 días. No se dispone del dato específico respecto de años anteriores. De los 823 supuestos en los que no se ha resuelto la reclamación en plazo en el periodo 2016-2019, en 562 la misma se había presentado frente a una desestimación presunta de la solicitud de acceso a información pública.

Figura 191. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]

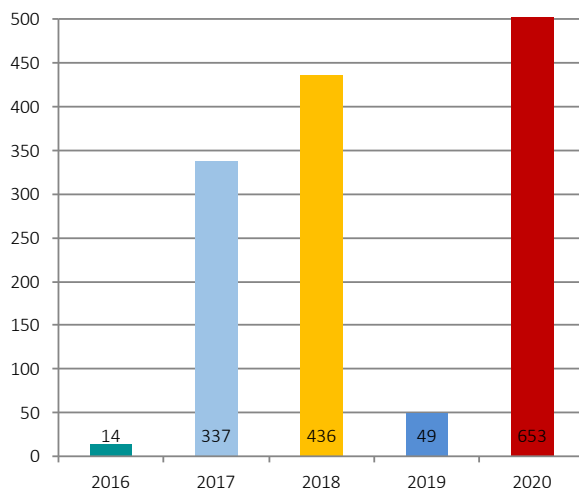


Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: al igual que en el caso anterior, el análisis de los datos publicados no permite obtener con precisión el dato objetivo de supuestos en los que el CTBG no resuelve y notifica en el plazo de 3 meses ni tampoco la duración media en días, puesto que en los cuadros informativos sobre sus resoluciones no especifica fecha concreta de entrada y de resolución, sino únicamente el correspondiente mes. Sobre esta base se ha calculado la duración del procedimiento en vía de reclamación. Se toma como referencia el listado Excel de resoluciones. En 2020 solo están disponibles 575 registros

Desde la perspectiva específica del silencio administrativo, desde su entrada en funcionamiento hasta diciembre de 2019 la ORAT no ha resuelto 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, ofrece un porcentaje global 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 ha dado únicamente en 49 (un 5,66 %). En el año 2020, en cambio, el número de casos en el que se ha resuelto en un tiempo superior a 3 meses ha vuelto 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.

Figura 192. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en número]



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

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

Por último, en relación con esta cuestión, sería interesante que el Consejo incorporara en sus memorias el tiempo medio de resolución de las reclamaciones.

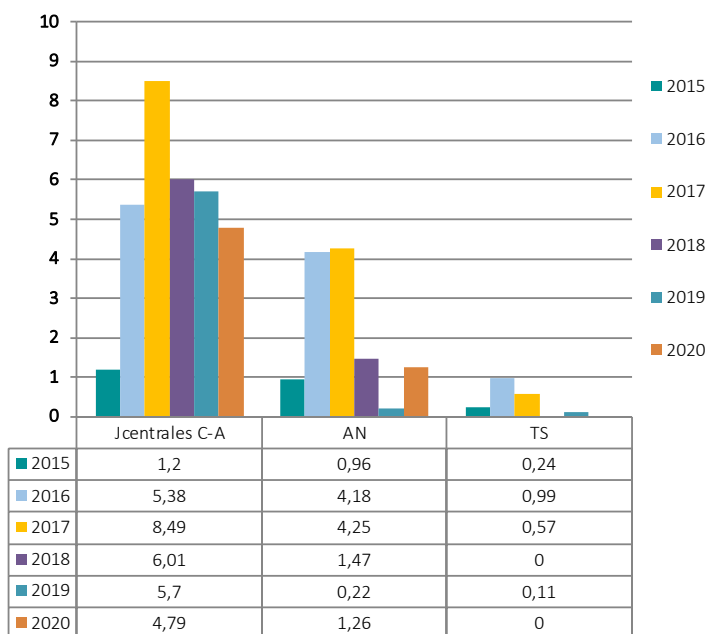
6. Impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa y cumplimiento de las resoluciones

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

La combatividad o resistencia por parte de la Administración Pública a dar información que está en su poder es patente. Más allá del legítimo derecho a defender posicionamientos jurídicos ante los Jueces y Tribunales cuando se discrepa del contenido de las resoluciones de un órgano independiente de control, los datos, considerados en su

conjunto (número de recursos, grado de estimación de los mismos y confirmación del criterio del órgano de control), ponen de manifiesto que, en un número relevante de casos, la impugnación se utiliza como maniobra dilatoria de la concesión de la información. El aumento de los casos de incumplimiento de las resoluciones del Consejo no es sino una manifestación adicional de esta actitud obstructora. El cambio de Gobierno producido en 2018 no ha supuesto una modificación de la tendencia identificada en años anteriores.

Figura 193. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



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

Nota explicativa: el cálculo se ha efectuado en función del año natural, sobre el número reclamaciones resueltas con independencia del año de adopción de la resolución, tomando en consideración el número de sentencias dictadas en cada nivel de recurso. Los datos están actualizados a 20 de agosto de 2021.

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

Como puede apreciarse en la Figura, en el que se presenta el porcentaje de recursos en función de la instancia respecto del total de reclamaciones resueltas por el CTBG, la cantidad de impugnaciones en vía judicial continúa siendo considerable, si bien el grado de litigiosidad baja 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 creciente de las solicitudes está derivando en un aumento del número de reclamaciones sin implicar un crecimiento proporcional de la tasa de litigiosidad en vía administrativa, el aumento del número de reclamaciones resueltas, si bien provoca un

mayor número de recursos, no incrementa la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa por esa misma falta de proporcionalidad.

En el caso de las resoluciones frente a Administraciones Territoriales, se observa una tendencia similar: el número de recursos jurisdiccionales no aumenta proporcionalmente en función del número de resoluciones dictadas. El porcentaje de impugnación en 2019 ha alcanzado el 3,12 % en primera instancia (en el año 2018 fue del 1,58 %) y el 0,50 % en apelación. Este ha sido el primer año en el que el número de recursos acumulados comienza a ser significativo, si bien aún resulta insuficiente para compararlo con los datos relativos a reclamaciones AGE en cuanto a combatividad de Comunidades Autónomas y entes locales. En 2020, en cambio, ha vuelto a bajar hasta el 1,80 % en primera instancia (no se ha presentado ningún recurso en apelación).

7. Grado de cumplimiento

En continuidad con la novedad incorporada en el *Informe CIJA 2019* respecto de los datos de seguimiento de la ejecución de las resoluciones del Consejo, se ofrecen a continuación el número de resoluciones 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 2019 y en 2020, que confirma una tendencia ciertamente preocupante.

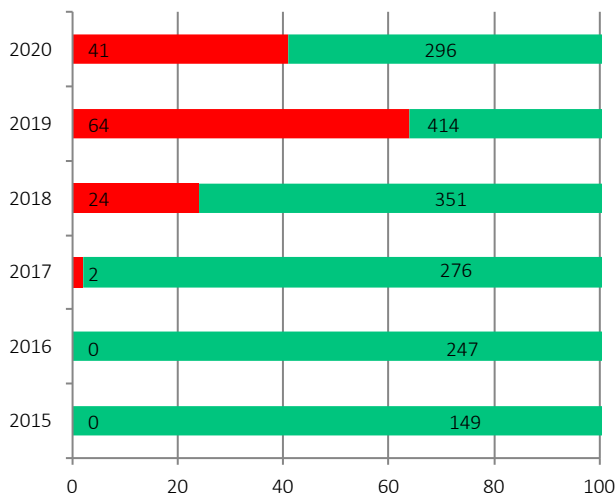
De conformidad con los últimos datos disponibles –actualizados a fecha de febrero de 2021–, se puede observar que los incumplimientos correspondientes a resoluciones de 2015 y 2016 (7 y 4, respectivamente) ya se han corregido; junto con ellos, apenas hay cambios en 2017 (se ha pasado de 5 a 2) ni en 2018 (de 27 a 24). Sin embargo, han aumentado considerablemente los casos de resoluciones pendientes de cumplimiento en 2019 y, además, el porcentaje de incumplimientos de resoluciones dictadas en 2020 es también muy elevado.

Según los datos oficiales, un total de 131 resoluciones dictadas frente a la AGE permanecen sin cumplir a fecha de febrero de 2021, lo que supone un 7,5 % de tasa de incumplimiento respecto del total de resoluciones estimatorias en la serie histórica (1.743). A fecha de diciembre de 2019 eran 90.³⁹ En poco más de un año no sólo no se han corregido los incumplimientos detectados, sino que han aumentado.

³⁹ En cualquier caso, con los medios de los que dispone el Consejo, resulta ciertamente complejo poder realizar un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de las resoluciones y plasmarlo en estadísticas completamente fiables. De hecho, quien suscribe estas páginas da fe de que una de las resoluciones de 2020 que aparecen como cumplidas no ha sido ejecutada por el Ministerio correspondiente, a pesar de haberlo denunciado y de haber existido requerimiento expreso por parte del CTBG. Junto con ello, pueden encontrarse divergencias entre los datos que se ofrecen en el apartado de Actividad del Consejo disponible en su página web y los listados Excel que se facilitan en la misma página.

Tomando en consideración el listado Excel de resoluciones disponible en la web del Consejo, desagregados por años y sobre el conjunto de resoluciones estimatorias –total o parcialmente, incluidas las estimadas por motivos formales–, en 2019 el porcentaje de falta de constancia de cumplimiento de las mismas alcanza el 12,71 %; en el año 2020, del total de 392 resoluciones estimatorias –siguiendo el mismo criterio–, el incumplimiento supone el 10,45 %.

Figura 194. Resoluciones del CTBG frente a la AGE respecto de la que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]



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

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

Nota explicativa: datos actualizados a fecha de febrero de 2021.

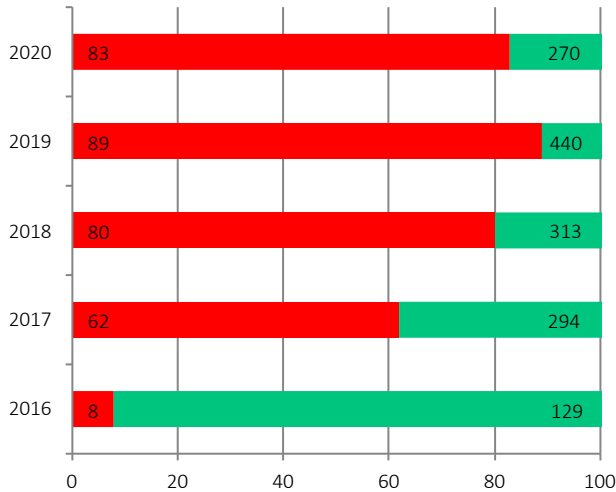
En el cómputo global, es el Ministerio de Interior el departamento que más resoluciones ha incumplido (65), seguido de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno (23) y de la Corporación Radio Televisión Española (10).

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 febrero de 2021, en el total acumulado, 322 resoluciones dictadas por la ORAT constan como incumplidas, sobre un total de 1.446, lo que supone un 22,3 %. En el año 2020, de las 279 reclamaciones estimadas, permanecen sin cumplir 83, esto es, un 29,75 %. En el año 2019, de 440 no consta el cumplimiento en 89 casos, un 20,22 %. Sobre la base de los datos ofrecidos en el anterior *Informe CIJA*, salvo tres incumplimientos corregidos correspondientes al año 2018, en el resto de los casos o no ha habido novedades (2016) o la situación ha empeorado, aumentando los mismos.

En el siguiente Figura puede apreciarse cómo se invierten las tablas:

Figura 195. Resoluciones del CTBG frente a Administraciones Territoriales respecto de las que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]



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

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

Nota explicativa: datos actualizados a fecha de febrero de 2021.

Desde la perspectiva del organismo incumplidor, los Ayuntamientos son los que presentan una mayor tasa de incumplimiento, que supone alrededor del 60 % de los casos.

Aun cuando 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 carencia de medios técnicos y materiales para hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento impide conocer la realidad relativa al grado de 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. El sistema en su conjunto queda en entredicho.

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

El órgano es consciente de la situación. En su Memoria de Actividades del año 2019 precisa que “dado que carece de facultades coercitivas para exigir el cumplimiento de sus resoluciones, sus actuaciones en este ámbito se concretan en la monitorización de los actos de ejecución realizados por los sujetos responsables de las decisiones objeto de reclamación

y en el envío de los oportunos requerimientos en caso de incumplimiento o cumplimiento insatisfactorio de las resoluciones. Las actuaciones de seguimiento comprenden también la publicación en el portal web del organismo de los resultados de esta labor de monitorización, destacando a los órganos que persisten en el 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.

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

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.

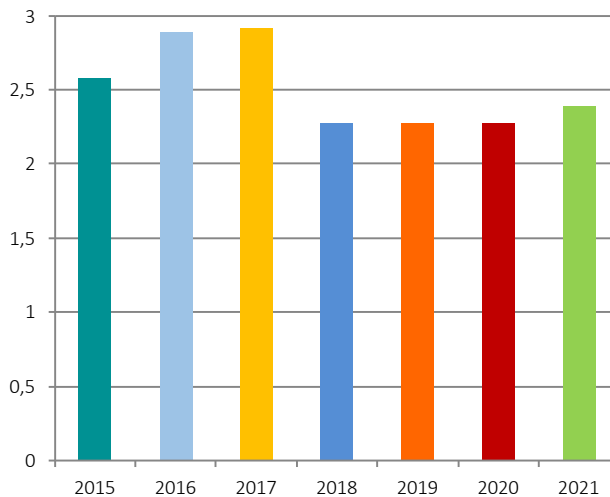
Los criterios elegidos para medir este extremo son presupuesto y número de empleados. Ha de tenerse presente que, en virtud de lo previsto en el artículo 38 LTBG, el propio Consejo participa en la elaboración de su presupuesto mediante la aprobación del anteproyecto por parte de su Presidente, si bien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

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

funciones. Basta con considerar que en torno al 95 % del presupuesto se destina al pago de nóminas de personal y gastos de funcionamiento para comprender que la capacidad de planificación es más que limitada. Además, la estructura del mismo es tributaria del momento inicial, en el que no había entrado en funcionamiento, de modo tal que alguna de las partidas no se ajusta a las necesidades reales y no son ejecutadas completamente.

En los Presupuestos correspondientes a 2021 se ha producido un ligero aumento, muy poco significativo, hasta alcanzar los 2.386.010 €, que en nada modifica la vigencia de las consideraciones formuladas.

Figura 196. Presupuesto (2015-2021) [en millones de euros]



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

En materia de personal, si bien el CTBG comenzó a funcionar sin tener aprobada su RPT y sin haber cubierto los distintos puestos de trabajo en ella previstos, durante sus primeros años de funcionamiento mantuvo una constante de 20 empleados, todos ellos funcionarios de carrera, a los que hay que sumar el Presidente. En 2018 se procedió a cubrir todas las vacantes existentes –a excepción del máximo responsable que, como ha sido precisado, fue nombrado en octubre de 2020–, con lo que cuenta desde entonces con un total de 22 personas a su servicio. Sin embargo, a juicio del propio organismo, ello resulta aún insuficiente para asumir las funciones encomendadas y está obligando a postergar algunas tareas importantes. Las siguientes palabras de su Memoria de Actividades correspondiente a 2019 son elocuentes: “la dotación de personal asignada al Consejo (...) no puede considerarse suficiente para que este desempeñe sus funciones con eficacia, especialmente cuando la dotación se ha mantenido prácticamente inalterada desde el momento en que esta Autoridad dio inicio a sus funciones hasta la actualidad y la carga inicial de trabajo se ha ido incrementando de forma constante, tanto con motivo del crecimiento

anual de las iniciativas promovidas por los ciudadanos y las ciudadanas (...) como por la asunción de nuevas funciones”⁴⁰.

Como fue anticipado, según un estudio realizado por el propio Consejo, el pleno cumplimiento de las funciones encomendadas exigiría un aumento de efectivos en un 150 % más (33 nuevos empleados). Los datos expuestos en páginas anteriores avalan este planteamiento. El mantenimiento de la RPT a pesar del considerable aumento del número de reclamaciones 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, junto con la reducción del presupuesto, unido al aumento de la tasa de congestión y del tiempo medio de resolución, ponen de manifiesto un riesgo de afectación grave al ejercicio de la función de control en materia de acceso a la información pública por parte del Consejo. Ello podría perjudicar seriamente la eficacia del sistema de impugnación en vía administrativa en el ámbito de la transparencia y, por tanto, recudir el impacto en este sector de la opción de sustituir los recursos administrativos ordinarios por una reclamación ante un órgano independiente especializado como es el CTBG.

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

Tras exponer los datos relativos a las solicitudes para el ejercicio del derecho de acceso y a las reclamaciones presentadas y resueltas por el CTBG, en esta segunda parte del análisis se estudian los datos de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con el sector de la transparencia. A diferencia de otros sectores incorporados en este Informe, no han sido obtenidos a partir de una muestra, sino que están referidos a todas las sentencias dictadas en 2020 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 y casación. En concreto, como fue señalado en la introducción, se han analizado un total de 49 sentencias: 28 dictadas en primera instancia, 12 en apelación y 6 en casación –todas ellas relativas a la AGE–, a las que hay que sumar 3 más en primera instancia referidas a AA.TT.

Ha de tenerse presente que las resoluciones del CTBG son recurribles ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en primera instancia y las sentencias dictadas por éstos pueden ser recurridas en apelación ante la Audiencia Nacional. El recurso de casación también resulta procedente si se cumplen los requisitos previstos en la LJCA. Se excluyen del análisis los casos de impugnación directa en vía contencioso-administrativa sin

⁴⁰ En la Memoria correspondiente a 2020 se da cuenta de algún intento de modificación de la plantilla del Consejo a través de la Secretaría General de Función Pública para dotarle de más efectivos, finalmente infructuoso.

hacer uso de la reclamación potestativa ante el Consejo (se desconoce si existe algún supuesto, pero resulta bastante improbable dada la existencia de la posibilidad de reclamar ante el Consejo con carácter gratuito y de forma sencilla).

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

1. Normativa aplicada

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

2. Actividad administrativa impugnada

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

A fecha de 31 de mayo de 2021, el total de recursos frente a resoluciones de órganos estatales es el siguiente:

Tabla 15. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA (2015 – mayo de 2021) [en número]

Años	Administración General del Estado
2021 (enero-mayo)	8
2020	42
2019	52
2018	41
2017	44
2016	27
2015	5
TOTAL	219

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

El dato evidencia el aumento exponencial de la combatividad en vía contencioso-administrativa entre 2015 y 2017, que se consolida en 2020 a pesar experimentar un ligero descenso. A diferencia de lo que ocurre con las reclamaciones en vía administrativa, en relación con los recursos contencioso-administrativos, aunque siguen constituyendo una anomalía del sistema, parece estancarse en la serie. Todo apunta a que en 2021 no solo continuará la línea descendente, sino que la disminución será considerable.

En el caso de las reclamaciones frente a Administraciones Territoriales se observa igualmente una subida muy relevante del número de recursos a partir de 2019, como ocurriera en relación con la AGE, pero en 2020 vuelve a bajar considerablemente.

Tabla 16. Recursos frente a resoluciones AA.TT. ante la JCA (2016 – mayo de 2021) [en número]

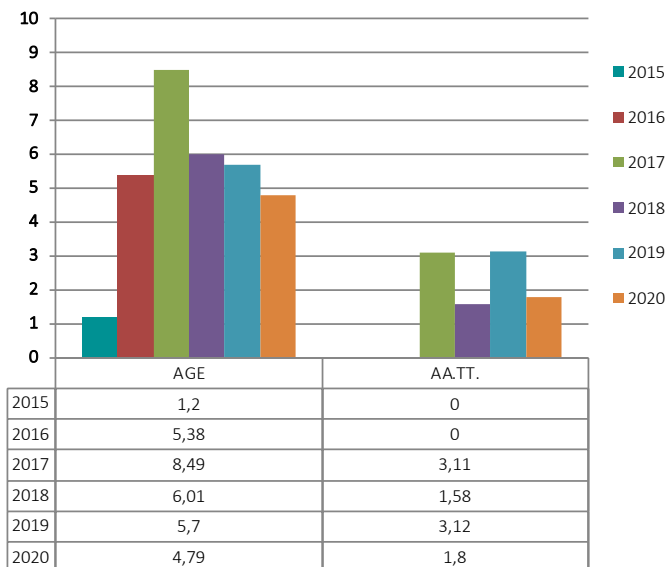
Años	Administraciones Territoriales
2021 (enero-mayo)	3
2020	13
2019	25
2018	6
2017	8
2016	—
2015	—
TOTAL	55

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Es más que probable que el menor número de recursos contencioso-administrativos guarde relación, al menos en parte, con la situación provocada por la pandemia, pues se rompe la línea creciente en ambos casos. Resultará igualmente interesante comprobar en los próximos años si existe una correlación entre la disminución del número de recursos y el aumento de los incumplimientos. Por el momento, se detecta una coincidencia –quizás casual– en el último año considerado.

La evolución de la tasa de litigiosidad en vía contencioso-administrativa por años puede contemplarse en la siguiente Figura. En ambos casos, baja claramente en 2020, tanto en relación con la AGE como respecto de AA.TT., como consecuencia de la disminución del número de recursos.

Figura 197. Evolución de la tasa de litigiosidad (2015-2020) [en porcentaje]



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

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

En todo caso, se sigue apreciando, como en informes anteriores, una clara diferenciación entre la tasa de litigiosidad en vía administrativa (como quedó indicado, 8,29 % en 2020 en reclamaciones frente a la AGE) y la tasa en vía contencioso-administrativa (4,79 % en 2020), lo que tiene su explicación en el coste de litigar en vía judicial. En el total de la serie (2015-2020), la tasa de litigiosidad en reclamaciones frente a la AGE en vía administrativa asciende al 11,78 %, mientras que en vía contencioso-administrativa se encuentra en el 5,42 %, siendo menor el porcentaje de casos en los que el recurso es presentado por el solicitante de la información⁴¹.

Llama la atención, igualmente, que en un número relevante de supuestos el asunto llega a la Audiencia Nacional a través del recurso de apelación, aunque se puede observar una cierta disminución de los mismos. De conformidad con los datos que aparecen en el listado de recursos que ofrece en su web el CTBG –en su última actualización, correspondiente a mayo de 2021⁴²–, de los 5 recursos presentados y resueltos en 2015, 4 de las sentencias fueron recurridas en apelación y uno de los casos llegó a casación. En el año

⁴¹ En su informe sobre la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública se indica que, en el total acumulado, la tasa de litigiosidad se sitúa en el 7,94 % en relación con la AGE, con un 56,12 % de sentencias favorables a los recurrentes y un 42,87 % al Consejo.

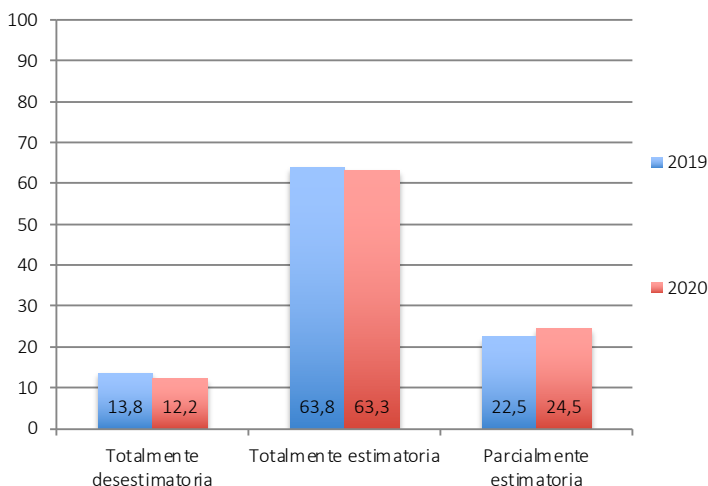
⁴² A diferencia de lo que hacía en sus primeros años, el CTBG no publica los recursos presentados frente a las sentencias, sino simplemente las resoluciones judiciales. Parte de los datos que se ofrecen en este apartado fueron obtenidos en respuesta a una solicitud en materia de acceso dirigida al propio Consejo formulada en mayo de 2019.

2016, ante 27 recursos presentados, 21 de las sentencias dictadas fueron recurridas en apelación y 8 de ellas en casación (admitiéndose dos de los recursos, que ya han sido resueltos por sentencia). En 2017, de los 44 recursos presentados, 22 fueron recurridos en apelación y 6 en casación (únicamente dos fueron admitidos, que también han sido resueltos por sentencia). En 2018 se presentaron 41 recursos; en 19 casos se recurrió en apelación y en 5 en casación, todos ellos admitidos y resueltos por sentencia. En 2019 fueron 52 los recursos presentados, 15 de ellos por parte de particulares, empresas o asociaciones integrantes de la sociedad civil; y se han dictado 10 sentencias en apelación y, por el momento, ninguna en casación. Finalmente, en 2020 se han presentado 42 recursos contra resoluciones AGE, 10 de ellos por particulares; y 3 sentencias en apelación.

A nivel de AA.TT., en 2017 se presentaron 8 recursos en primera instancia y 1 en apelación. En 2018, ante las 6 sentencias dictadas en primera instancia se presentaron 2 recursos en apelación. En 2019 se presentaron 25 recursos en primera instancia y 9 en apelación, todos ellos resueltos por sentencia. En 2020 se han dictado 13 contra resoluciones de AA.TT. Hasta el momento no se han registrado recursos de casación.

De conformidad con los datos que ofrece el CTBG, en el acumulado, a fecha de 31 de mayo de 2021, sobre un total de 219 recursos contencioso-administrativos ordinarios presentados frente a resoluciones AGE, se han dictado 181 resoluciones judiciales en primera instancia, 79 en segunda instancia y 20 en casación (solo 9 son sentencias, los demás autos de inadmisión). En relación con las resoluciones frente a Administraciones Territoriales, se han presentado un total de 55 recursos que han derivado hasta la fecha en 45 resoluciones judiciales en primera instancia (36 sentencias y 11 autos de inadmisión) y 12 sentencias en apelación.

Figura 198. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2020) [en porcentaje]

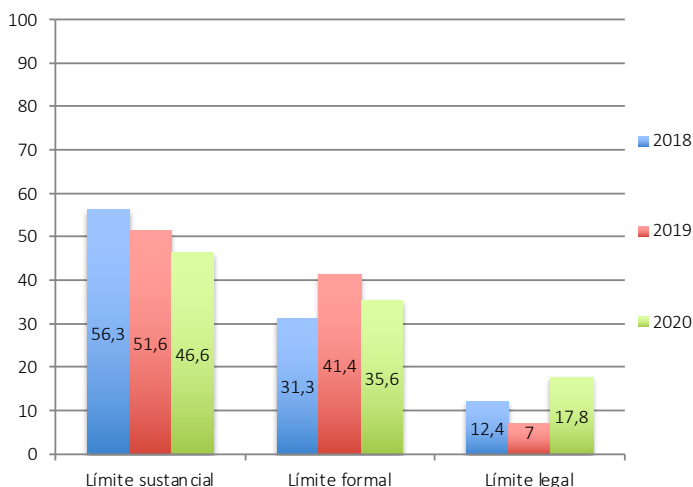


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Desde la perspectiva del contenido del acto recurrido, los datos permiten ratificar que la mayor combatividad procede de los órganos administrativos que poseen la información. Efectivamente, como puede apreciarse en la siguiente Figura, predomina claramente el porcentaje de recursos que se presentan frente a resoluciones del CTBG totalmente estimatorias de la reclamación del solicitante.

Desde la óptica de la causa de desestimación de la reclamación por el CTBG (o, lo que es lo mismo, de la denegación del derecho de acceso alegada por la Administración titular de la información), se sigue evidenciando que en el contencioso-administrativo la frecuencia de aplicación de límites sustanciales es ligeramente superior al resto. No obstante, en 2020 se puede apreciar un aumento del número de casos en los que el límite invocado ha sido de carácter formal o legal.

Figura 199. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2020) [en porcentaje]



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

Nota explicativa: el porcentaje en este caso no es sobre el total de sentencias analizadas, sino sobre 29 de ellas, que son aquellas en las que se ha podido identificar la causa de denegación e integrarla dentro de una de las tres categorías establecidas. Junto con ello, ha de tenerse presente que la clasificación se ha realizado como si los motivos invocados fueran excluyentes, a pesar de que pueden darse supuestos en los que se invocan al mismo tiempo varios motivos.

En los casos en los que se ha podido verificar el motivo por el cual la solicitud de información había sido rechazada (28 sobre 49), se observa que, en línea con la tendencia detectada en años anteriores, hay un límite sustancial que prevalece sobre los demás: la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

En este mismo sentido, tomando como referente el tipo de información y contrastándolo con el tipo de recurrente (lo cual ha podido comprobarse en 44 de las 49 sentencias analizadas), se observa que tanto el solicitante de acceso a la información como la Administración que la tiene en su poder presentan mayor combatividad en vía judicial en los casos en los que está en juego información organizativa, institucional y de planificación.

Con ello cambia nuevamente la tendencia: en 2019 los solicitantes de información presentaban mayor combatividad en los casos de información de relevancia jurídica; en años anteriores las Administraciones Públicas presentaban mayor resistencia a ofrecer información de tipo económico. Ello conduce a afirmar que no existe una tendencia clara desde esta óptica.

3. Tipo de recurrente

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

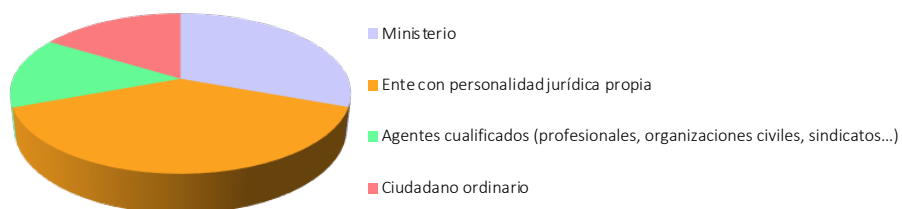
Sobre el total de las 49 sentencias analizadas, en el 69,4 % de los casos el recurrente es la Administración (30,6 % Ministerio y 38,8 % ente con personalidad jurídica propia integrante del sector público estatal, autonómico y local); en el resto de los casos, el recurrente es quien ha solicitado la información (16,3 % ciudadano ordinario; 12,2 % persona jurídica; y 2 % organización especializada en el ámbito de la transparencia). Se sigue evidenciando, como es tónica habitual, que la mayor combatividad la presenta la Administración que posee la información solicitada. Tomando como referencia únicamente los recursos contencioso-administrativos resueltos en primera instancia (20 frente a la AGE y 3 frente a AA.TT.), vuelven a ser las entidades con personalidad jurídica propia –sector público estatal, autonómico y local– las que presentan una mayor resistencia (en 2020, 14 casos frente a 13⁴³). En el año 2019, en el 87,5 % de los casos el recurrente era una Administración (27,5 % se correspondía con un Ministerio, 37,4 % con un ente estatal con personalidad jurídica propia, 18,8 % con una Comunidad y Autónoma y 3,8 % con un ente local), mientras que sólo en un 12,5 % de los casos quien presentaba el recurso era un particular (5 % ciudadano ordinario, 2,5 % profesionales cualificados y 5 % personas jurídicas). En función de la posición del recurrente, dejando de lado los supuestos en los que, en fase de apelación, es el CTBG quien presenta el recurso (7 en 2019), quienes seguían presentando un mayor nivel de combatividad eran las entidades con personalidad jurídica propia (23 sobre un total de 80 casos), seguidas por los Ministerios (22) y las Comunidades Autónomas (15).

De conformidad con la información que se ofrece en las Memorias del CTBG, –nótese que es relativa a recursos, no a sentencias– en 2020, de los 42 recursos presentados en primera instancia, 32 de ellos (el 76,19 %) fueron promovidos por organismos y entidades públicas y 10 (el 23,81 %) por particulares. Y de los 13 relativos a AA.TT., 12 de ellos fueron promovidos por organismos y entidades públicas y solo 1 por particulares. En 2019, de los 52 recursos de nivel estatal, 62 (esto es, el 80,51 %) se presentaron por parte de organismos

⁴³ En uno de los recursos las partes recurrentes fueron un Ministerio y un organismo autónomo, de ahí que no coincidiera el número de recurrentes con el número de recursos/sentencias.

y entidades públicas y 15 por parte de particulares (19,49 %). A nivel autonómico, de los 25 recursos presentados, en 22 de ellos el recurrente fue un organismo o entidad pública (el 88 %) y en 3 un particular. En la serie histórica, sobre el total de recursos presentados (con la excepción del año 2016, en el que, a nivel estatal, los porcentajes se igualaron 55,55 frente a 44,44, respectivamente), siempre han prevalecido claramente los recursos presentados por la Administración.

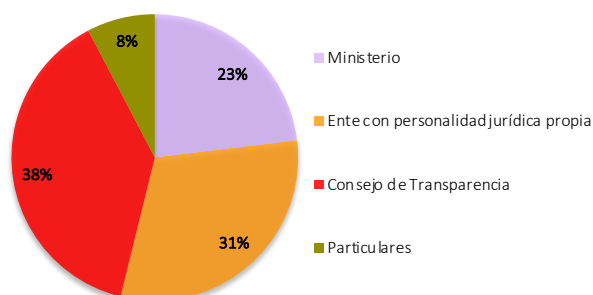
Figura 200. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]



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

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. 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 confirma – incrementándose incluso– en el año 2020 en el que ello ocurre en 5 de los 12 casos. 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.

Figura 201. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2020) [en porcentaje]



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

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

Si tomamos en consideración el número de resoluciones estimatorias (total o parcialmente) del Consejo en el año 2020, (375 sobre un total de 876) y el número de recursos presentados en los que el recurrente es la Administración que posee la información (34; en 27 casos un Ministerio y en el resto una entidad integrante del sector público con personalidad jurídica propia), la tasa de resistencia de la Administración alcanzaría el 9,07 %. Tomando como referencia el número de resoluciones desestimatorias y de inadmisión (457) en relación con el número de recursos presentados por particulares solicitantes de la información (9), la tasa de combatividad de los particulares estaría en el 1,97 %. En 2019 las mismas fueron, respectivamente, 15,15 % y 1,45 %. 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 información⁴⁴.

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

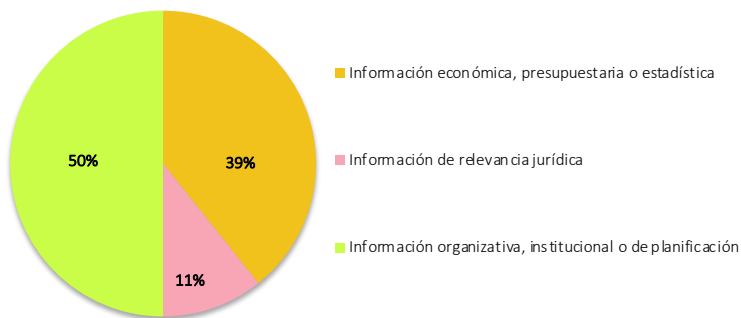
En cualquier caso, como quedó indicado en el *Informe CIJA 2020*, conviene insistir en la necesidad de plantearse si una eventual reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa con el fin de agilizar el procedimiento contencioso-administrativo en primera instancia y de evitar o reducir 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

⁴⁴ Ha de tenerse presente que estos datos constituyen simplemente una aproximación, puesto que no se ha realizado un análisis individualizado de todas y cada una de las resoluciones, sino que simplemente se han comparado éstas con el número de recursos, tomando en consideración quién es el recurrente.

administrativa 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 confirma esta tendencia, como puede apreciarse en la siguiente figura:

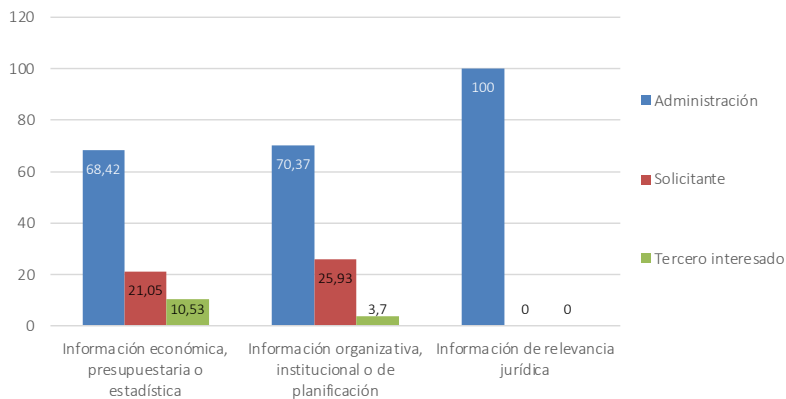
Figura 202. Sentencias. Tipo de información solicitada (2020) [en porcentaje]



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 está en juego en el recurso en función del perfil de recurrente, que permite comprobar quién recurre qué.

Figura 203. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2020) [en porcentaje]



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

Nota metodológica: porcentaje se refiere a 44 sentencias sobre el total de 49, si bien ha de tenerse presente que en algunas de ellas la información en juego es de varios tipos.

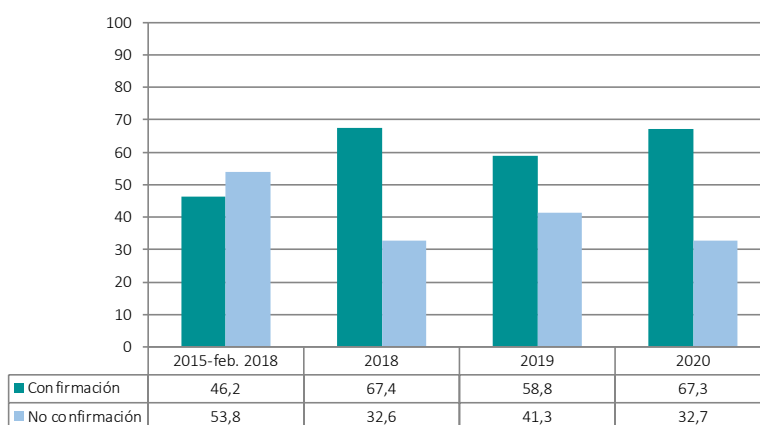
4. Contenido del fallo

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

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

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

Figura 204. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



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

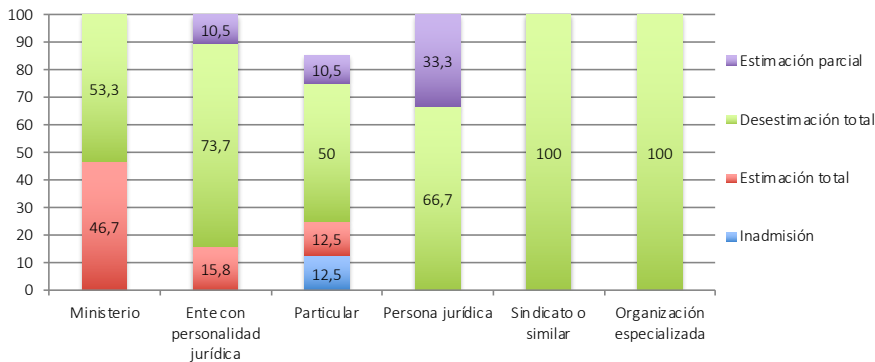
Ello se mantuvo en 2019; de las 80 sentencias analizadas (recuérdese que se incorporaron las que tienen por objeto resoluciones de reclamaciones frente a AA.TT.), en 3 de ellas hubo inadmisión, en 20 estimación total, en 47 desestimación y en 10 estimación

parcial. En 47 casos frente a 33 se confirmó el criterio del órgano de control (58,8 % / 41,0 %). No obstante, se redujo la diferencia porcentual entre unos y otros.

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

Analizado el dato desde la perspectiva del recurrente –lo cual permite obtener una aproximación al grado de justificación de su combatividad en vía judicial– los resultados reflejan una cierta resistencia en el caso de la Administración que posee la información, sobre todo en el supuesto concreto de entidades públicas con personalidad jurídica propia.

Figura 205. Sentido del fallo en función del recurrente (2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



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

Nota explicativa: téngase en cuenta el bajo número de casos en los que el recurrente es una persona jurídica o una organización especializada en el ámbito de la transparencia.

Como ha sido señalado, cuando el recurrente es la Administración que posee la información, el porcentaje de desestimación total es mayor que el de estimación total, sobre todo en los supuestos en los que se trata de entes con personalidad jurídica propia.

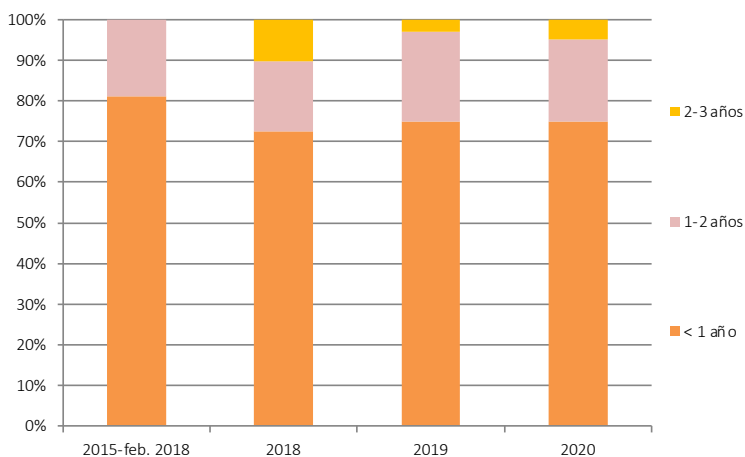
5. Duración del proceso

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 inferior a un año, en 4 entre uno y dos años y en 1 entre dos y tres años. No hay diferencias significativas entre instancias.

Figura 206. Duración del proceso contencioso-administrativo [en porcentaje]



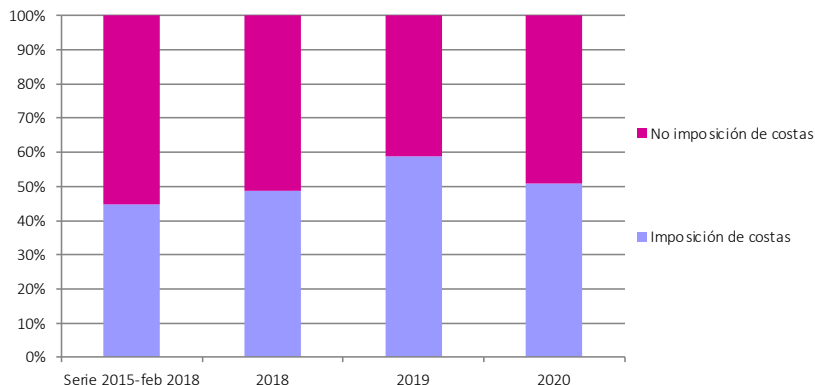
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Nota explicativa: sólo se incluyen en la figura 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 mantiene la tendencia, si bien con menor diferencia entre uno y otro tipo de supuestos.

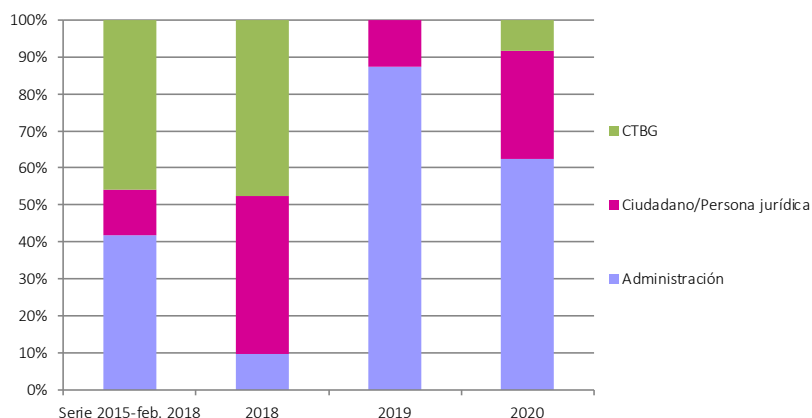
Figura 207. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]



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

Por último, desde la perspectiva de la concreta parte condenada en costas, interesa observar quién recibe la condena.

Figura 208. Desglose por condenado en costas (2015-2020) [en porcentaje]



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

IV. Conclusiones y propuestas

Transcurridos siete años desde la entrada en vigor de la LTBG –seis en el caso de Comunidades Autónomas y entes locales– y tomando en consideración la perspectiva que ofrece el cuarto año de análisis consecutivo de la litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa en el sector de la transparencia, se evidencian con mayor claridad las fortalezas y debilidades del sistema de acceso a la información pública diseñado por el Legislador.

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

Junto con ello, queda demostrado que el camino hacia la conversión del mito de la transparencia en realidad es arduo: entre las afirmaciones de los dirigentes de la Administración en favor de la transparencia y el comportamiento de los órganos administrativos en la resolución de las solicitudes de acceso y en relación con el recurso a la posibilidad de impugnación hay un abismo.

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

Con carácter general, se aprecia una ligera disminución en el número de resoluciones del CTBG y un claro descenso en el número de recursos, muy posiblemente como consecuencia de la situación provocada por la pandemia que estamos atravesando. En particular, se confirman tres importantes carencias que ponen en entredicho el funcionamiento del sistema en su conjunto:

Continuidad del incremento de la duración media de los procedimientos en vía administrativa, aumento considerable de los casos de silencio administrativo en fase de recurso y riesgo de congestión por falta de medios

- ◆ La tasa de congestión vuelve a aumentar respecto del año anterior, y se mantiene el riesgo de colapso del sistema por falta de medios, evidenciado en la duración de los procedimientos y, sobre todo, en la existencia de un relevante número de casos en los que no se resuelve la reclamación en plazo. De continuar así la situación, provocada por la falta de medios y agravada por la situación derivada de la pandemia, quedaría amenazada la eficacia del medio alternativo de impugnación.

Alarmante número de incumplimientos de las resoluciones del CTBG

- ◆ El número de supuestos en los que el Consejo no tiene constancia del cumplimiento de sus resoluciones continúa aumentando, siendo particularmente grave en el último año analizado, tanto en el caso de Comunidades Autónomas y, sobre todo, entes locales, como en el caso de la Administración General del Estado, que se ha acrecentado en 2020. Ello evidencia no sólo la ausencia de instrumentos efectivos para monitorear el mismo, sino también la imperiosa necesidad de dotar al organismo de poderes coercitivos para forzar la ejecución de las decisiones que

adopta en materia de acceso. Aunque no puede confirmarse aún la existencia de una correlación directa entre aumento de incumplimientos y disminución de recursos (ciertamente, resulta más eficiente incumplir que impugnar), se detecta una coincidencia que habrá que tener muy presente en próximos estudios.

Consolidación del aumento del porcentaje de supuestos en los que se reclama frente a actos presuntos

- ◆ El 2020 vuelve a alcanzarse la cifra máxima de casos en los que la reclamación frente a la AGE tiene por objeto una denegación presunta, continuando el silencio administrativo como la principal causa de rechazo del derecho de acceso, que es empleado por la Administración que posee la información como herramienta para obstaculizar el acceso en un importante número de casos, hasta alcanzar prácticamente el 50 % de las reclamaciones. Igualmente continúa siendo muy relevante en el caso de las AA.TT., que aumenta nuevamente hasta superar el 70 %. Por ello, resulta imprescindible, a través de un cambio normativo, articular un procedimiento de control preferente y sumario por parte del CTBG para estos supuestos, con el fin de que, en ausencia de resolución administrativa que proceda a la ponderación de intereses, sea éste el que valore el fondo del asunto a la mayor brevedad posible.

Algunas de estas evidencias han sido incorporadas por primera vez como aspectos necesitados de reforma en las Memorias del CTBG correspondientes a 2019 y 2020, lo que confirma los resultados que se han ido ofreciendo en esta parte del Informe en años anteriores.

Para hacer frente a las mismas, conviene insistir –una vez más– en dos propuestas imprescindibles para reforzar los mecanismos de control y, con ellos, el sistema de transparencia:

Necesidad de más medios –materiales y humanos– para el CTBG

- ◆ Dado que la intervención del CTBG está sirviendo como elemento corrector de algunas anomalías de funcionamiento del sistema, todas las conclusiones anteriormente expuestas evidencian la necesidad de dotar de más medios a aquél con el fin de permitirle cumplir con eficacia su función de control y poder asumir plenamente las competencias que la LTBG le encomienda, en línea con las demandas que viene manifestando el propio organismo.

Reforma del recurso contencioso-administrativo en materia de acceso a la información

- ◆ El análisis de las sentencias dictadas en materia de acceso pone de manifiesto un uso táctico en no pocos supuestos de la vía de impugnación por parte de los órganos que poseen la información solicitada –corroborado por el aumento del porcentaje

de casos en los que se confirma el criterio del órgano de control– y, al mismo tiempo, un menor incentivo por parte de los solicitantes de acceso para presentar recurso contencioso-administrativo. Debería valorarse la posibilidad 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.

**[X. Análisis del
enjuiciamiento contable ante
el Tribunal de Cuentas y el
Tribunal Supremo]**

Ester Marco Peñas

I. Datos generales

En el año 2020 el enjuiciamiento contable llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCU)⁴⁵ se ha visto marcado, como ya sucedió en el año 2019, por la existencia de un conjunto de asuntos relativos a ayudas vinculadas con expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis, otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía (conocido como caso ERE), que representan, en esta ocasión, el 35,1 % del total de asuntos resueltos por el TCU durante el año 2020. Dada la importancia cuantitativa de esta tipología de casos, de nuevo, como ya se hizo en el *Informe CIJA 2020*, el análisis empírico se ha llevado a cabo, en algunas ocasiones, agrupando estos asuntos como si constituyeran un único asunto, mientras que, en otras ocasiones, se ha considerado cada uno de los asuntos de forma independiente.⁴⁶ La primera de las opciones permite incardinar los datos obtenidos en el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM en el año 2020 en una secuencia temporal más amplia (desde el año 2003 hasta la actualidad). Por su parte, la segunda opción permite conocer el alcance, en términos empíricos, que el caso ERE ha tenido en el enjuiciamiento de la responsabilidad contable llevado a cabo por el TCU en su conjunto en el año 2020. Por último, en algunos de los apartados del *Informe CIJA 2021*, se ha considerado interesante analizar de forma individualizada los asuntos relativos a los ERE, con el objetivo de determinar las similitudes y diferencias de estos asuntos respecto al resto de supuestos de responsabilidad contable enjuiciados por el TCU.

Paralelamente, la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (en adelante, TS) ha resuelto dos recursos de casación en materia de responsabilidad contable (STS 170/2020, de 11 de febrero, y STS 1479/2020, de 10 de noviembre)⁴⁷. Como ya avanzamos en los *Informes CIJA 2019 y 2020*, las características

⁴⁵ En el primer Informe CIJA sobre enjuiciamiento contable (año 2019) se llevó a cabo una breve explicación, acompañada de análisis empíricos, de algunos de los aspectos básicos del enjuiciamiento contable, como son la relación entre las dos funciones –fiscalizadora y jurisdiccional– del TCU, el concepto de responsabilidad contable y la estructura de la Sección de Enjuiciamiento del TCU.

⁴⁶ Hay que tener en cuenta que el TCU, el 30 de noviembre de 2015, decidió segregar el originario procedimiento 225/15, dando lugar a un conjunto de procedimientos que tienen numerosas características comunes: el origen del asunto (el Informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de 18 de octubre de 2012, sobre ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, durante los ejercicios 2001-2010, por lo tanto, la fiscalización llevada a cabo por un órgano de fiscalización autonómico); el sector de actividad donde se produce el alcance (subvenciones y ayudas públicas); el nivel territorial (autonómico); la existencia de responsables contables directos (el funcionario/personal de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía y, solidariamente, las entidades receptoras de las subvenciones) y responsables subsidiarios (los socios y/o administradores de las entidades que percibían las subvenciones y/o ayudas públicas); la combinación de responsables personas físicas y personas jurídicas (al poder ser responsables contables las personas jurídicas privadas receptoras de subvenciones, tal como fija el art. 49.1 LFTCU); o las elevadas cuantías de los menoscabos en los fondos públicos (en todos los casos de los ERE la cuantía objeto de potencial responsabilidad contable es superior a 10.000 euros). Si cada uno de estos casos se considerara de forma autónoma, los datos estadísticos reflejarían una realidad de la responsabilidad contable en su conjunto, en algún sentido, distorsionada.

⁴⁷ De los tres autos existentes en los años 2019 y 2018, dos de ellos fueron admitidos a trámite por la Sección Primera

empíricas de los recursos de casación en materia de responsabilidad contable se han visto alteradas en gran medida tras la entrada en vigor, el 22 de julio de 2016, de la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo introducida por la Ley Orgánica 7/2015. De forma previa a la reforma, los recurrentes en casación eran mayoritariamente los demandados en primera instancia, en un 60 % de los casos. Por el contrario, tras la reforma, los dos recursos de casación han sido interpuestos por el Ministerio Fiscal (el cual en el sistema anterior solo interponía recurso de casación en un 25,6 % de los asuntos). Como veremos con detalle en el apartado relativo a la “Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal”, el Ministerio Fiscal promueve el recurso de casación, en gran medida, debido a la necesidad de dar respuesta a complejas cuestiones jurídicas, las cuales tienen, a su vez, una incidencia clara en el erario público.

En cuanto al sentido del fallo en casación, con carácter general, este era la desestimación total, por el contrario, en los dos recursos apuntados, el sentido del fallo es la estimación total, revocando lo establecido por ambas instancias del TCU (Departamento de primera instancia y Sala de Enjuiciamiento al resolver los respectivos recursos de apelación), y acordando la retroacción de las actuaciones al momento anterior al auto de archivo provisional del procedimiento, o al momento previo a la sentencia de primera instancia, respectivamente, en cada una de las dos sentencias del TS.

En síntesis, la situación descrita confirma que, tras la reforma de la Ley Orgánica 7/2015, el recurso de casación, también en la esfera del enjuiciamiento contable, tiene un contenido material y una función en la formación de jurisprudencia distintos a los que había tenido hasta el momento. El hecho que la cuantía, que antes de la reforma era uno de los principales límites, desaparezca completamente⁴⁸, permite que un conjunto de resoluciones dictadas por el TCU de menor cuantía pueda ser susceptibles de recurso de casación⁴⁹. Por el contrario, el hecho que la controversia sobre los aspectos fácticos del caso tenga difícil acceso a casación, al carecer por definición de interés casacional, cierra el acceso a este recurso, paradójicamente, a la tipología de casos más generalizada previamente frente al TS. Estos últimos se caracterizaban, empíricamente, por ser asuntos en los que los recurrentes eran los demandados en primera instancia; estos tenían la condición de cargos electos

de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, y ambos han sido resueltos en 2020 en las sentencias que se analizarán a lo largo de este *Informe CIJA 2021*.

⁴⁸ Respecto a la supresión del requisito de la cuantía, el TS, en el Auto de 31 de mayo de 2017, ha precisado que “resulta difícilmente entendible, en definitiva, mantener un régimen diferenciado de acceso a la casación en relación exclusivamente al TCU cuando en asuntos civiles la cuantía puede dejar de ser relevante cuando existe interés casacional y, sobre todo, cuando en el recurso de casación contencioso-administrativo (...) dicho parámetro cuantitativo resulta ser absolutamente irrelevante”.

⁴⁹ Si analizamos las cuantías de los asuntos enjuiciados en casación (autos de admisión de 11 de febrero y de 25 de marzo de 2019), en el primero de ellos su cuantía no supera la cuantía necesaria para que el asunto hubiera sido susceptible de casación (600.000 euros), según lo establecido en el art. 81.2. 1º LFTCU y el art. 477.2 LEC. Este argumento, apuntado en el escrito de oposición, se descartó por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, al reiterar que tal umbral no se contempla en la actual regulación (ATS de 31 de mayo de 2017). Por su parte, en el segundo de los autos admitido no se consigna la cuantía del asunto.

locales; y obtenían la estimación de sus pretensiones ante el TS en mayor medida (concretamente, en un 33,4 % de los casos) que cuando los recurrentes eran funcionarios/personal de la Administración (cuyo porcentaje de estimación era del 0 %).⁵⁰

II. Ficha metodológica

En este tercer *Informe CIJA* (año analizado 2020) se ha mantenido la metodología del segundo *Informe CIJA* (año analizado 2019) en el sector de la responsabilidad contable, la cual difiere ligeramente de la seguida en el primer *Informe CIJA* (años analizados 2003-2018). Apuntaremos a continuación los principales aspectos metodológicos.

En primer lugar, en relación con el objeto de estudio, se analizan sentencias (no autos) del TCU y del TS. La exclusión de los autos se debe a que un gran número de ellos tiene como objeto el conocimiento y decisión de los recursos formulados, al amparo del art. 48.1 LFTCU, contra las resoluciones dictadas en las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables en vía jurisdiccional. Para evitar que su contabilización alterase los datos estadísticos globales, se ha optado, un año más, por centrar el análisis en las sentencias del TCU y el TS. A su vez, hay que tener en cuenta que, a nivel estadístico, la información de los autos, excepto si estos son de inadmisión de recurso, se encuentra comprendida en las sentencias. De forma excepcional, para el análisis de algunos aspectos materiales, se remitirá al contenido de algún auto concreto, por la importancia que puede tener en el estudio empírico.

En segundo lugar, respecto al alcance temporal, el estudio jurisprudencial del *Informe CIJA 2021* sobre responsabilidad contable se circunscribe a las sentencias del TCU y del TS del año 2020. El limitado alcance temporal, unido al reducido número de pronunciamientos del TCU, ha permitido que el estudio jurisprudencial sea exhaustivo. Por tanto, en el año 2020, como en el 2019, se han analizado todas las sentencias del TCU. Esta es la principal diferencia con la metodología seguida en el primer *Informe CIJA 2019*. En este último se examinaron los años 2003–2018 y, dado el elevado número de sentencias del TCU, el análisis de la jurisprudencia se llevó a cabo a través de una muestra significativa de sentencias en cada uno de los años. Este primer estudio permitió obtener datos relativos a la evolución del enjuiciamiento contable durante quince años. Las conclusiones alcanzadas en el primer *Informe CIJA 2019* se han contrastado con los resultados obtenidos en los estudios de los años 2019 y 2020, en los que se examina la totalidad de las sentencias del TCU en ese año y no solo una muestra significativa.

⁵⁰ Sobre los cambios en el recurso de casación en materia de responsabilidad contable, vid. *Informe CIJA 2020*, pp. 356-359.

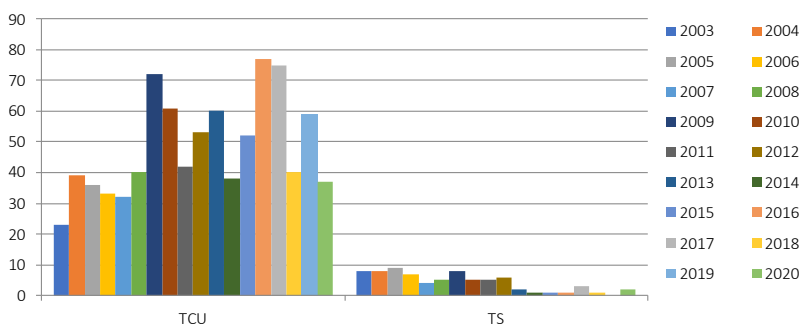
En relación con el TS, en los tres *Informes CIJA* en materia de responsabilidad contable llevados a cabo hasta el momento se han analizado la totalidad de sus pronunciamientos desde el año 2003 hasta el 2020.

En cuanto a la obtención de la documentación objeto de examen, debemos señalar que, un año más, los investigadores del CIJA-UAM han llevado a cabo el estudio jurisprudencial haciendo uso del buscador de documentación del TCU. Junto a este análisis propio del CIJA-UAM, en algunas cuestiones, muy puntuales, el Informe también toma en consideración los datos estadísticos disponibles en la sección de enjuiciamiento de la web del TCU (años 2017, 2018, 2019 y 2020). Cuando los datos estadísticos analizados en el *Informe CIJA* sean los aportados por el propio TCU se indicará de forma expresa. Por último, la información relativa al TS se ha obtenido a través del buscador de jurisprudencia del Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) del Consejo General del Poder Judicial.

III. Volumen de actividad

El número total de asuntos del TCU durante el 2020 es treinta y siete, incluyendo las sentencias pronunciadas en primera instancia por los tres Departamentos de enjuiciamiento, y las dictadas por la Sala de Justicia resolviendo recursos de apelación. Si observamos la Figura 209 podemos apreciar que el año 2020 es un año con un volumen de actividad relativamente bajo, pero dentro de los niveles de algunos de los años precedentes (como son los años 2003 a 2008 y los años 2014 y 2018), en los que el número de pronunciamientos se encuentra entre los 23, del año 2003, y los 40, del año 2018. La actividad anual del TCU nunca ha alcanzado los 80 pronunciamientos, lográndose los mayores niveles de actividad en los años 2016 y 2017 (con 77 y 75 sentencias dictadas, respectivamente).

Figura 209. Número de asuntos en materia de responsabilidad contable TCU y TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Desglose por años desde 2003-2020 [en número]



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

La actividad del TS en el ámbito de la responsabilidad contable, como se aprecia en la Figura 209, es con carácter general muy reducida (el número de asuntos desde 2003 nunca ha sido superior a diez por año) y con una tendencia decreciente (desde el año 2013 no ha

habido ningún año con más de tres sentencias). De ello se desprende que tanto la regulación actual del recurso de casación, establecida por la Ley Orgánica 7/2015, como la regulación previa (cumplimiento de la cuantía mínima y los motivos fijados en los art. 81-83 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas – LFTCU–), han restringido claramente el número de casos que acceden al TS en casación. Durante el año 2019 no hubo ningún pronunciamiento del TS sobre enjuiciamiento contable, y en el año 2020 se retoma la tendencia existente desde 2013, con un número de pronunciamientos del TS muy reducido (dos en concreto). Ahora bien, como analizaremos con detalle en el siguiente apartado, en sus dos sentencias del año 2020, el TS ha revisado y clarificado la interpretación de normas procesales o de instituciones claves en materia de enjuiciamiento contable. De hecho, como observamos, estos pronunciamientos están teniendo ya impacto en las resoluciones del TCU.

A su vez, la existencia de dos nuevas sentencias del TS refleja que, tras la entrada en vigor del nuevo régimen casacional contencioso, sigue habiendo recursos de casación (y revisión) contra resoluciones dictadas por el TCU, aunque su número es reducido y la naturaleza de los recurrentes sustancialmente distinta. De ello se infieren dos importantes consecuencias, en primer lugar, se mantiene la protección de la tutela judicial efectiva de los demandados en primera instancia frente al TCU, que pueden acceder a casación, con las limitaciones establecidas con carácter general para la jurisdicción contencioso-administrativa. Y, en segundo lugar, se preserva la clásica conexión entre la jurisdicción especial –en función de la materia– del TCU y la jurisdicción contencioso-administrativa,⁵¹ a través del recurso de casación. Conexión que permite, a su vez, seguir caracterizando el TCU como “(...) supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo, cuando enjuicia la responsabilidad contable” (STC 18/1991, FJ 1).⁵²

IV. La jurisdicción contable: cuestiones previas

Tradicionalmente han surgido algunas cuestiones entorno a la función de enjuiciamiento contable llevada a cabo por el TCU, entre ellas se encuentran: la multiplicidad y complejidad de los procedimientos del TCU y su potencial simplificación; la idoneidad de la existencia de una jurisdicción especial, al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa; o la relación existente entre las dos funciones, fiscalizadora y de enjuiciamiento, del TCU, especialmente, la incidencia que la función fiscalizadora puede

⁵¹ Como afirma Tolosa Tribiño el TCU “en el ejercicio de su función de enjuiciamiento se constituye como un Tribunal inscrito en la órbita del Poder Judicial al que se vincula merced al sometimiento de sus resoluciones al recurso de casación ante el Tribunal Supremo”. Vid. Tolosa Tribiño, C., “Nuevas perspectivas del enjuiciamiento contable: el control casacional”, *Revista Española de Control Externo*, vol. XX, n. 58, 2018, p. 38.

⁵² En la medida en que, respecto a la función fiscalizadora, los Estatutos de las Comunidades autónomas puedan prever la creación de sus propios órganos fiscalizadores (art. 1.2 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, en adelante LOTCU).

tener en la neutralidad del TCU cuando lleva a cabo su función de enjuiciamiento de las responsabilidades contables.

En el primer *Informe CIJA* (año 2019) analizamos estas cuestiones con el objetivo de contrastar las distintas posiciones doctrinales existentes con los datos estadísticos recabados del análisis jurisprudencial de los años 2003-2018 realizado por el CIJA-UAM. En el actual *Informe CIJA 2021*, como ya hicimos en el *Informe CIJA 2020*, el objetivo de este apartado es revisar la solidez de las conclusiones alcanzadas en el primer informe, puesto que, como hemos señalado, tanto en el año 2019 como en el año 2020, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ya no se basa en una muestra estadísticamente significativa de las sentencias del TCU, sino que comprende el estudio de la totalidad de los pronunciamientos del TCU y el TS en el ámbito de la responsabilidad contable.

1. Reformulación y simplificación de los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas

Como es sabido, el TCU resuelve sobre tres tipos de asuntos. Los procedimientos de reintegro por alcance (para los supuestos de alcance o malversación), los juicios de cuentas (para los demás supuestos⁵³), y, finalmente, los expedientes de cancelación de fianzas. Los dos primeros son de naturaleza contenciosa, mientras que el tercero es más propio de la jurisdicción voluntaria. Con todo, la oposición del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado o de cualquiera de los activamente legitimados para el ejercicio de pretensiones de responsabilidad contable, pueden transformar el expediente de cancelación de fianzas en contencioso. Si esto último se produce, el caso deberá sustanciarse conforme a las normas del juicio de cuentas o el procedimiento de reintegro por alcance, según proceda.

Los datos obtenidos a nivel empírico en los tres *Informes CIJA* (análisis jurisprudencial de los años 2003 a 2020) son concluyentes, prácticamente la totalidad de asuntos ante el TCU se sustancian a través del procedimiento de reintegro por alcance. Es más, en el año 2020, el 100 % de los procedimientos han sido reintegros por alcance. No obstante, en el año 2019 se resolvió un expediente de cancelación de fianzas en el Departamento Segundo, y, en el año 2020, si bien no consta ningún expediente de cancelación de fianzas, de los datos estadísticos de la sección de enjuiciamiento del TCU del año 2021 se desprende que hay un

⁵³ La doctrina ha puesto de manifiesto “la dificultad de distinguir con claridad las diferentes manifestaciones de menoscabo en los fondos públicos que propician la existencia de dos procedimientos diferenciados”. Agulló Agüero, A., “El futuro del enjuiciamiento contable”, *Revista española de control externo*, Vol. 4, n. 12, 2002, p. 74. A su vez, ha señalado que la diferencia existente entre los dos procedimientos contenciosos (juicio de cuentas y procedimiento de reintegro por alcance) es “en gran medida artificial”, como reflejan las remisiones a la regulación del juicio de cuentas contenidas en los artículos relativos al procedimiento por alcance. La principal diferencia entre ambos procedimientos se encuentra en la tramitación de cada uno de ellos: el juicio de cuentas sigue los trámites del contencioso-administrativo ordinario (salvo las especialidades establecidas en el art. 71 LFOTCU); mientras que el procedimiento de reintegro por alcance sigue los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 73.2 LFOTCU). Vid. Palao Taboada, C., “Prólogo”, Galán Sánchez, R. M^º, *El enjuiciamiento contable. El control de la gestión de los fondos públicos pro el Tribunal de Cuentas*, IEF, Madrid, 2001, pp. 11-16.

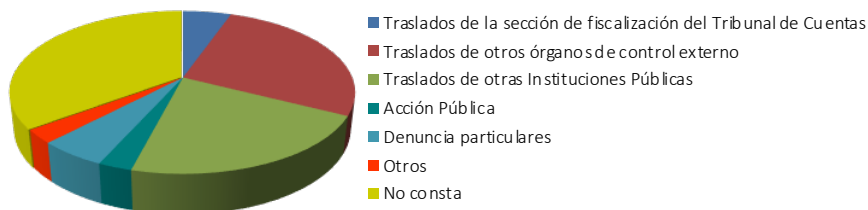
expediente de cancelación de fianzas resuelto en el Departamento Tercero. Por tanto, a pesar de que los expedientes de cancelación de fianzas son muy escasos (uno al año y no todos los años), su presencia, aunque marginal, así como su naturaleza diferencial respecto al procedimiento de reintegro por alcance, son elementos que justifican, a nuestro parecer, su permanencia.

Por el contrario, durante los años 2019 y 2020, no se ha tramitado ningún juicio de cuentas y, como puede verse en las estadísticas de la sección de enjuiciamiento, tampoco en los dos primeros trimestres de 2021. Si conjugamos la práctica inexistencia de este tipo de procedimiento (la serie histórica de los años 2003-2018 arrojó que solo el 1,7 % de los procedimientos eran juicios de cuentas) y su total desaparición en los dos últimos años y medido, con la dificultad apuntada de diferenciar entre este procedimiento y el procedimiento de reintegro por alcance, podemos concluir, como en *Informes CIJA* previos, que es necesario revisar la existencia de dos procedimientos diferenciados de carácter contencioso ante el TCU, abogando por la supresión del juicio de cuentas.⁵⁴

2. Necesidad de reforzar la función fiscalizadora del TCU

Desde el análisis jurisprudencial del primer *Informe CIJA 2019* se apreció que el número de asuntos del TCU y el TS que tienen su origen en un procedimiento de fiscalización del propio TCU es muy limitado, un 14,9 % en los años 2003-2018, y un 16,1 % en el año 2019.

Figura 210. Origen del asunto TCU [en porcentaje]



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

Como ya sucedió en el *Informe CIJA 2020*, en la medida en que los asuntos que tienen por objeto los ERE se han originado por traslados de otros órganos de fiscalización de las Comunidades Autónomas (concretamente, de la Cámara de Cuentas de Andalucía), su

⁵⁴ Algunos autores (Medina Guijarro) que respaldaban mantener esta dualidad de los procedimientos contenciosos, justificaban la misma, no por derivarse cada uno de ellos de infracciones distintas, sino por el dispar origen de los asuntos que en ambos procedimientos se enjuiciaban. En este sentido, originariamente, el juicio de cuentas se produciría tras un hecho de responsabilidad detectado a lo largo de un procedimiento de fiscalización, por el contrario, el reintegro por alcance surgiría cuando el hecho constitutivo de responsabilidad contable se ponía de manifiesto fuera del ámbito de la rendición de cuentas. Medina Guijarro, J., "El futuro del enjuiciamiento contable", *Revista española de control externo*, vol. 4, n. 12, 2002, pp. 77-87 (en particular, pp. 83 y 84). No obstante, el análisis empírico señala que los asuntos que tienen su origen en un informe de fiscalización del propio TCU (que como veremos sigue siendo, en el año 2020, un porcentaje relativamente reducido, un 8,3 %) son resueltos en la actualidad a través del procedimiento de reintegro por alcance.

inclusión cambia los porcentajes globales. En concreto, como puede apreciarse en la Figura 210, si tomamos en consideración el total de asuntos de 2020 vemos que solo el 5,4 % de ellos tiene su origen en traslados desde la sección de fiscalización del TCU. Este porcentaje se incrementa solo hasta un 8,3 % si extraemos los ERE.

Estos datos reflejan que la tendencia apuntada en los *Informes CIJA 2019 y 2020*, se acentúa en el año 2020, al caer el porcentaje de asuntos que tienen su origen en las fiscalizaciones del TCU. La Figura 210 muestra que en la mayor parte de los asuntos en los que la sentencia hace constar el origen, el mismo es un traslado desde otras instituciones públicas (un 21,6 %) ⁵⁵ o, dada la existencia de los asuntos relativos a los ERE, un traslado desde otros órganos de control (un 27 %). Este último dato es singular de los años 2019 y 2020, puesto que el análisis de los años 2003-2018, en los que no había casos ERE, refleja que los traslados desde otros órganos de fiscalización suponían solo el 11 % del origen de los asuntos. A su vez, si en el año 2020, extraemos los casos ERE, solo el 7 % de los asuntos tienen su origen en la fiscalización realizada por otros órganos de control externo, por tanto, un porcentaje incluso inferior al de los años 2003-2018.

De todo lo anterior podemos concluir que son escasos los supuestos de responsabilidad contable que tienen su origen en traslados de la sección de fiscalización del Tribunal de Cuentas, y que esta tendencia se acusa en 2020. A su vez, salvo lo sucedido en el caso ERE, el porcentaje de asuntos que tienen su origen en informes de fiscalización de otros órganos de control externo también es residual. Estos datos reflejan una suerte de desconexión entre ambas funciones, fiscalizadora y de enjuiciamiento, del TCU y del resto de órganos de control externo de las Comunidades Autónomas. Esta falta de conexión hace que no se generen las potenciales sinergias positivas que podrían derivarse del hecho que un mismo órgano –en secciones diferenciadas– lleve a cabo ambas funciones de control del gasto público. Ahora bien, este dato también debilita aquellas críticas que ponen en duda la neutralidad del TCU durante el ejercicio de la función de enjuiciamiento contable, alegando que los casos enjuiciados tienen su origen en la función fiscalizadora del propio Tribunal ⁵⁶, puesto que, como hemos visto, los traslados desde la sección de fiscalización son cuantitativamente residuales. No obstante, a pesar de que solo un número reducido de asuntos tiene su origen en la función fiscalizadora del TCU, es necesario preservar la separación de las dos funciones del TCU ⁵⁷, en este sentido, la aprobación de los informes de

⁵⁵ El papel del resto de Administraciones públicas es clave en el impulso del procedimiento de responsabilidad contable, como ya hemos concluido en los *Informes CIJA 2019 y 2020*. Analizaremos en profundidad esta cuestión en el apartado relativo a la legitimación activa.

⁵⁶ Esta era la crítica vertida por el recurrente en amparo de la STC 215/2000 al afirmar que “dicho órgano (TCU) no es ajeno a los asuntos sobre los que desarrolla tal función, sino que, antes bien, es él mismo quien ha creado el conflicto con el ciudadano afecto con ocasión de su tarea de fiscalización de las cuentas públicas” (Antecedente 3).

⁵⁷ Respecto a la separación de actuaciones en el ejercicio de las funciones fiscalizadora y jurisdiccional, Agulló Agüero apuntó que “una primera aproximación al enjuiciamiento contable bajo la orientación que estamos defendiendo aconsejaría ya, como primera medida, una regulación unitaria y completa de los procedimientos que clarificara y

fiscalización por el Pleno del TCU⁵⁸ (en el cual se integran miembros de las secciones tanto de fiscalización como de enjuiciamiento) puede generar dudas sobre dicha separación.

Respecto al resto de variables relativas al origen del asunto, en el año 2020, los casos que tienen su origen en la acción pública o en la denuncia de particulares vuelven a ser residuales (un 2,7 % y un 5,4 %, respectivamente), como ya sucedía en los años 2003-2018 (en los que la acción pública representaba un 7,9 % y la denuncia de particulares un 2,1 % en el origen del asunto). Este dato confirma que los porcentajes del año 2019 (año en el que el origen del asunto fue en un 30,2 % de los casos la acción pública, y en un 13,2 % la denuncia de particulares) constituyen, por ahora, una excepción.

En el *Informe CIJA 2020* señalamos que el aumento de asuntos cuyo origen era la acción pública se debía, en gran medida, a los casos de los ERE, los cuales en un 63 % tenían su origen en la acción pública. No obstante, si se extraía esta tipología de casos (ERE) del análisis estadístico, el porcentaje de asuntos que tenían su origen en la acción pública era de un 6,5 %; este porcentaje suponía incluso un descenso respecto a los años 2003-2018, tendencia que se acentúa en 2020, cuando el número de asuntos con origen en la acción pública es tan solo del 2,7 %.

En cuanto al origen del asunto en las denuncias de particulares, su marcada presencia en la jurisprudencia del TCU durante el 2019, como apuntamos, no se debía a los casos relativos a los ERE (puesto que estos nunca tenían su origen en una denuncia de un particular). Como señalamos en el *Informe CIJA 2020*, las denuncias de particulares se concentraban, especialmente, en el ámbito local, seguido del nivel autonómico, y el único supuesto de denuncia de un particular en el nivel estatal se produjo en un asunto que afectaba a la empresa pública Correos y Telégrafos. Estos datos ponían de manifiesto que el ejercicio de este derecho de los ciudadanos tiene mayor calado cuando la potencial responsabilidad contable se ha llevado a cabo en una esfera que se percibe más cercana (ente local o en el seno de una entidad pública). Estas conclusiones se confirman en el año 2020, puesto que los dos únicos casos cuyo origen es la denuncia de un particular se han producido en una Junta vecinal de Aragón, y en el ente público Radiotelevisión de Castilla-La Mancha.

Por último, debemos señalar que, de nuevo en el año 2020, como sucedía en los años 2003-2018, el número de sentencias en las que no consta el origen del asunto es muy elevado (un 35,1 % en el año 2020, incluso superior al 31,8 % existente en los años 2003-2018), factor que no se produjo en el año 2019, año en el que excepcionalmente solo en un 9,4 % de los pronunciamientos del TCU no constaba el origen del asunto. A nuestro parecer,

simplificara la situación actual y estableciera con nitidez el principio de separación de funciones con todas sus consecuencias”.

⁵⁸ La aprobación de los Informes de fiscalización por el pleno se lleva a cabo en el ejercicio de su función fiscalizadora, en concreto, en el art. 21.3 a) LOTCU.

hacer constar en la sentencia el origen del asunto, especialmente en la sentencia de primera instancia⁵⁹, permite determinar cuáles son las vías, y lo sujetos, que en mayor medida participan en la detección de supuestos de responsabilidad contable, lo cual puede servir, a su vez, para reforzar los cauces más productivos de control de la responsabilidad contable (por ejemplo, el traslado desde otras Administraciones públicas), o introducir reformas en aquellas vías menos fructíferas. El origen del asunto es una información de la que se dispone con facilidad, y recogerla en las sentencias mejora la transparencia del enjuiciamiento contable llevado a cabo por el TCU.

3. Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal

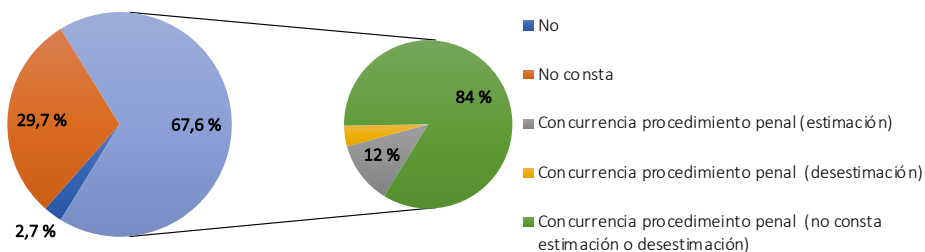
En los *Informes CIJA 2019 y 2020* analizamos la concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal, con el objetivo de determinar en qué medida ambas jurisdicciones eran concurrentes, y la jurisdicción contable constituía una sustitución de la responsabilidad civil derivada de delito.⁶⁰

Los datos obtenidos del análisis jurisprudencial de los años 2003-2018 no eran concluyentes, puesto que un elevado número de pronunciamientos del TCU (un 70,8 %) no hacía referencia, de forma expresa, a la existencia o inexistencia de un proceso penal paralelo. Del porcentaje restante, en un 27,2 % de los asuntos la sentencia apuntaba la existencia de un procedimiento penal paralelo; y solo en un 2,1 % de los casos se indicaba, de forma expresa, la no concurrencia de un procedimiento penal. Sin embargo, esta situación cambió sustancialmente en el año 2019, puesto que el número de casos en los que existía confluencia entre el procedimiento contable y el procedimiento penal fue un 62,7 %; por tanto, un 35,5 % superior al porcentaje que se obtuvo en los años 2003 a 2018. Este aumento del número de supuestos en los que constaba la tramitación paralela de ambos procedimientos se debía, en gran medida, a los asuntos relativos a los ERE, puesto que en todos ellos había concurrencia con un procedimiento penal y el TCU reflejaba en sus pronunciamientos la existencia del mismo. No obstante, incluso si extraíamos los asuntos referentes a los ERE, el porcentaje de casos en los que concurrían ambos procedimientos, contable y penal, era un 42,9 %, casi el doble que en el porcentaje obtenido en los años 2003 a 2018.

⁵⁹ En los recursos de apelación, la Sala de Justicia del TCU, en ocasiones, para la descripción de los hechos se remite a la sentencia de primera instancia, indicando que esta última contiene la relación de hechos probados, que se tienen por reproducidos; lo anterior comporta que el análisis jurisprudencial del CIJA-UAM considere que esta sentencia no incluye el origen del asunto.

⁶⁰ Partiendo de esta concurrencia, algunos autores se han posicionado a favor de la supresión de la jurisdicción del TCU, al considerar que su existencia paralela a la jurisdicción ordinaria era un anacronismo (Palao Taboada). A su vez, entienden que, si la malversación de caudales públicos enjuiciada por el TCU es constitutiva a su vez de delito, la competencia del TCU es una excepción a la regla general según la cual la determinación de la responsabilidad civil derivada del delito corresponde a la jurisdicción penal. Vid. Palao Taboada, C., "Prólogo", cit., pp. 11-16.

Figura 211. Concurrencia jurisdicción contable y jurisdicción penal contabilizados los casos de los ERE. En caso de concurrencia, alcance de la estimación, estimación parcial o desestimación [en porcentaje]



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

Como observamos en la Figura 211, en el año 2020, se reitera la situación descrita respecto al 2019, es decir, en un elevado número de pronunciamientos (en concreto, en un 67,6 %) se recoge de forma expresa la concurrencia de la jurisdicción contable con la penal. Y del mismo modo que sucedía en 2019, si analizamos los datos estadísticos globales, extrayendo de los mismos los casos relativos a los ERE (en los cuales hay concurrencia con un procedimiento penal), el porcentaje de confluencia desciende ligeramente (hasta un 62,5 %), pero sigue siendo muy superior al obtenido en el análisis jurisprudencial de los años 2003-2018 (que era solo de un 27,2 %). En la mayor parte de asuntos restantes (un 29,7 %) no consta la existencia de un procedimiento penal, siendo extremadamente residual aquellos pronunciamientos en los que, de forma expresa, se indica la inexistencia de un procedimiento penal (un 2,7 %).

En cuanto al sentido del fallo penal, en la mayor parte de las sentencias del TCU que señalan la existencia de un procedimiento penal paralelo no se hace referencia al sentido del fallo (concretamente en un 84 %), y solo en un 12 % se apunta la estimación del mismo. Este porcentaje es muy similar al existente en 2019, produciéndose en estos dos últimos años un claro incremento del número de asunto que no hacen referencia al sentido del fallo en vía penal. Con anterioridad, en los años 2003 a 2018, un 22,7 % de las sentencias del TCU dejaban constancia de que el sentido del fallo era la estimación total, y un 27,3 % la estimación parcial. Esta diferencia, puede deberse, como señalamos en el *Informe CIJA 2020*, al hecho que el procedimiento penal de los ERE se ha tramitado en paralelo y se desconocía el sentido del fallo (en el 90 % de los asuntos vinculados con los ERE no se recoge el sentido del fallo penal). Por último, solo un 4 % de las sentencias del TCU que dejan constancia de la existencia de un proceso penal previo apunta que el fallo ha sido desestimatorio.

Este claro incremento de casos en los que consta la concurrencia con un procedimiento penal ha ido acompañado de dos pronunciamientos del TS en el año 2020 que clarifican, por un lado, la interacción entre la vía penal y la contable y, por otro, la normativa supletoria aplicable en la jurisdicción contable.

El primero de los asuntos (STS 1479/2020, de 10 de noviembre) aborda una de las cuestiones más controvertidas en el enjuiciamiento contable, como es la prejudicialidad penal. Como señalamos en el *Informe CIJA 2019*, prácticamente en la totalidad de las sentencias del TCU en las que se deja constancia de la existencia de un procedimiento penal paralelo es porque la parte demandada invoca la prejudicialidad penal para que se produzca la suspensión del procedimiento en la jurisdicción contable, a la espera de la declaración de hechos probados por parte de la jurisdicción penal.⁶¹ Sin embargo, el art. 18.1 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante, LOTCU) establece la compatibilidad entre las jurisdicciones penal y contable, y ello lleva consigo la capacidad de la jurisdicción contable de realizar el juicio de hecho, en que se basan sus pronunciamientos, sin tener que esperar a la declaración de hechos probados que se formule en la causa penal (en este sentido, a modo de ejemplo, STCU 10/2017, Departamento 2º, FJ 2º). Por tanto, la no suspensión del proceso contable constituía una excepción a la regla general de prevalencia de la jurisdicción penal.

A pesar de las afirmaciones precedentes, no puede descartarse por completo que la suspensión del procedimiento contable pueda producirse por la existencia de cuestiones prejudiciales. La existencia de fundamentos jurídicos diferentes para cada uno de los procedimientos, penal y contable, justifica que puedan haber resoluciones dispares, no obstante, hay elementos sobre los que no puede haber divergencia, no por aplicación del principio *non bis in ídem*, puesto que no estamos frente a una duplicidad de sanciones, sino para evitar la existencia de fallos contradictorios (STC 62/1984 de 21 de mayo), que incidirían tanto en la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), como en la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La jurisprudencia de la Sala de Justicia del TCU también ha dejado abierta la posibilidad a que dicha suspensión pueda apreciarse, al afirmar que “es cierto que unos mismos hechos pueden no ser constitutivos de infracción penal y sí de un supuesto de responsabilidad contable, y viceversa (...) Pero si atribuida a los tan repetidos hechos la doble condición de ser constitutivos de responsabilidad penal y contable, la jurisdicción penal declarase su inexistencia o no ser el autor el originariamente imputado o iniciado en responsabilidad, evidentemente esta declaración vincularía, por los argumentos expuestos, a la jurisdicción contable” (ATCU 29 de abril 1988).

En este contexto, marcado, por un lado, por la compatibilidad de las jurisdicciones contable y penal y, por otro lado, por la imposibilidad de la existencia de pronunciamientos contradictorios en ambas jurisdicciones, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS consideró que tenía interés casacional determinar cuáles son los requisitos para la aplicación del apartado cuarto de la Disposición Adicional 3ª de la LFTCU.

⁶¹ Así sucedió en el caso enjuiciado en la STS 1479/2020, en el que la representante del demandado ante el TCU solicitó la suspensión del procedimiento contable por prejudicialidad penal, ante la tramitación de un procedimiento penal relativo a los mismos hechos. El Ministerio Fiscal se opuso y, finalmente, se dictó un auto rechazando la petición que alcanzó firmeza.

En particular, determinar si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar, de forma total o parcial, aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal.⁶² Puesto que, como alegan la Junta de Andalucía y el Ministerio Fiscal, si “los hechos fueran constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos”, al ser de aplicación el apartado 4º de la Disposición Adicional 3ª LFTCU⁶³ (entre otros, ATCU de 18 de marzo de 2019).

El TS resuelve señalando “la prevalencia del régimen de prescripción penal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito al tiempo que de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como tal por el Juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, como ocurre en el caso de delitos continuados, también la forma del cómputo de prescripción (...)” (FD 4º).

Si tomamos en consideración la cuestión de interés casacional planteada, la prejudicialidad penal afirmada por la STS 1479/2020 se ciñe a los supuestos en los que la calificación de los hechos como delito condiciona la prescripción de las responsabilidades contables (en aplicación del apartado 4º de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCU). Sin embargo, el TS, al fijar la doctrina de interés casacional, afirma que “el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito”, de esta precisión podría inferirse un alcance más amplio de los supuestos en los que la prejudicialidad penal opera. En este contexto, tendremos que esperar nuevos pronunciamientos del TS sobre cómo interactúan ambas jurisdicciones, penal y contable, y cuándo se considera la prejudicialidad penal un elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable (art. 17.2 LOTCU).

En todo caso, es claro que la STS de 10 de noviembre de 2020 ha introducido una nueva e importante excepción a la no suspensión del proceso contable (art. 17.1 LOTCU), al eliminar la capacidad del órgano de primera instancia de la jurisdicción contable de decidir sobre la posible prescripción de las responsabilidades contables (sin haber contado con un previo pronunciamiento penal), tomando en consideración el plazo general de prescripción de cinco años –que se computa desde la comisión de los hechos–, previsto en el apartado primero de la Disposición Adicional Tercera LFTCU. Esta capacidad de los Departamentos de

⁶² La Disposición Adicional Tercera de la LFTCU en su apartado 4 establece que “Si los hechos fueran constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos”.

⁶³ El apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera precisa que “Si los hechos fueran constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos”.

enjuiciamiento se había visto respaldada, como hemos señalado, por la Sala de Enjuiciamiento del TCU (entre otros, ATCU 17/2019, FJ 10⁶⁴).

A nivel de análisis empírico, si tenemos en consideración el elevado número de casos en los que consta en la sentencia del TCU la concurrencia de las jurisdicciones penal y contable (un 67,6 %), es probable que la nueva doctrina casacional evite la prescripción de un importante número de responsabilidades contables. A su vez, lógicamente, existirá un incremento del número de asuntos en los que las actuaciones contables se suspenderán a la espera de que recaiga resolución firme en el procedimiento penal.

La segunda sentencia del TS en el año 2020 en materia de responsabilidad contable (STS 170/2020, de 11 de febrero) tiene por objeto determinar si las previsiones contenidas en el artículo 179.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil⁶⁵ (en adelante, LEC) son de aplicación al trámite previo a la incoación del procedimiento de reintegro por alcance, regulado en el artículo 68.1 LFTCU. En esta sentencia, de forma indirecta, también se clarifican cuestiones derivadas de la interacción de ambas jurisdicciones, penal y contable, en la medida en que las suspensiones del procedimiento contable se habían solicitado, por el Ministerio Fiscal, a la espera de que se levantase el secreto en el procedimiento penal por los mismos hechos.

Respecto a la aplicación del art. 179.2 LEC, la Disposición Final Segunda, apartado dos, de la LOTCU establece que “Para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuanto no esté previsto en la presente Ley o en la de su funcionamiento, se aplicarán supletoriamente la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y las de Enjuiciamiento Civil y Criminal, por este mismo orden de prelación”. Por ello, en la medida en que no hay norma expresa en la LFTCU respecto a la suspensión del procedimiento en el trámite previo a la incoación del procedimiento de reintegro por alcance (regulado en el art. 68.1 LFTCU), entra en juego la Disposición Final apuntada, que remite en primer lugar a la LJCA (en la que tampoco hay ninguna norma al respecto) y, supletoriamente, a la LEC.

⁶⁴ De la posición mayoritaria de la Sala de Enjuiciamiento discrepaba el Consejero de Cuentas, Don José Manuel Suárez Robledano, al considerar que el auto impugnado, de forma coherentemente, señaló la concurrencia de una cuestión prejudicial penal (excepción importantísima a la regla general de la compatibilidad de ambas jurisdicciones), que motivaba la paralización procesal, ya que para declarar la responsabilidad contable era condición ineludible que la jurisdicción penal se pronunciase sobre si los hechos eran, o no, constitutivos de delito.

⁶⁵ El art. 179.2 LEC establece que “El curso del procedimiento se podrá suspender de conformidad con lo que se establece en el apartado 4 del artículo 19 de la presente ley, y se reanudará si lo solicita cualquiera de las partes. Si, transcurrido el plazo por el que se acordó la suspensión, nadie pidiere, en los cinco días siguientes, la reanudación del proceso, el Letrado de la Administración de Justicia acordará archivar provisionalmente los autos y permanecerán en tal situación mientras no se solicite la continuación del proceso o se produzca la caducidad de instancia”.

Partiendo de esta aplicación supletoria de la LEC, el TS afirma que, en la medida en que “al amparo del art. 19.4 LEC⁶⁶ se ha acordado la suspensión del procedimiento hasta que se alzada el secreto de las actuaciones penales (...) ha de seguirse la senda que diseña dicho precepto en relación con el art. 179.2 LEC. De modo que los expresados artículos 19.4 y 179.2 de la LEC forman un bloque normativo, por su vinculación secuencial, expresamente prevista en la ley, que no permite, en este caso, la fragmentación observada en su aplicación”. La aplicación del art. 179.2 LEC supone el archivo provisional del procedimiento, permaneciendo en tal situación mientras no se solicite la continuación del proceso o se produzca la caducidad de instancia, lo cual evita la inadmisión y la no incoación del procedimiento establecida en el auto del Departamento Primero del TCU. Para el TS resultaba sorprendente que, tras establecer dos plazos de suspensión de sesenta días a la espera del alzamiento del secreto en las actuaciones penales (lo cual manifestaba que tal conocimiento se consideraba esencial), posteriormente, sin cambiar las circunstancias, se decidiera (por el Departamento primero) que no era necesario el conocimiento de dichos hechos y se considerara que concurría un supuesto de “inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable”. En síntesis, la STS 170/2020 clarifica, de nuevo, aspectos relativos a la relación entre ambas jurisdicciones, y garantiza que, tras la suspensión derivada de la necesidad de conocer las actuaciones penales sujetas a secreto, el Ministerio Fiscal pueda promover el impulso del procedimiento contable, antes de que se produzca la caducidad de dos años.

Como ya señalamos respecto a la otra sentencia del TS en 2020, el elevado nivel de concurrencia de las jurisdicciones penal y contable puesto de manifiesto por el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM, confirma la importancia de este tipo de pronunciamientos, sobre cuestiones procesales, que se proyectan en otros casos en los que se plantea la misma o similar cuestión⁶⁷. En este sentido, tras la STS 1479/2020, la Sala de Enjuiciamiento (entre otras en las sentencias 20/2020, de 1 de diciembre; 1/2021, de 25 de febrero; y 3/2021, de 23 de junio) ha debido apartarse de su criterio previo, y estimar los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía. La Sala de Justicia, en aplicación de la reciente jurisprudencia del TS, ha suspendido el procedimiento contable por prejudicialidad penal, al no existir una resolución penal firme que se pronuncie respecto a la existencia de delito (requisito inherente para la aplicación del citado apartado 4º de la Disposición Adicional Tercera).

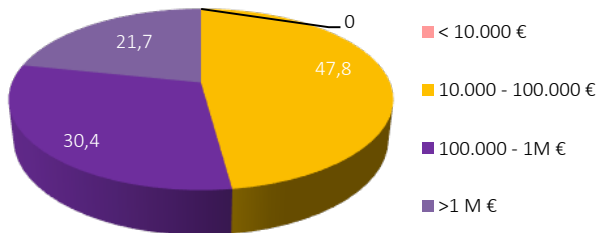
⁶⁶ El art. 19.4 LEC fija que: “Asimismo, las partes podrán solicitar la suspensión del proceso, que será acordada por el Letrado de la Administración de Justicia mediante decreto siempre que no perjudique al interés general o a tercero y que el plazo de la suspensión no supere los sesenta días.”

⁶⁷ De hecho, la admisión de ambos recursos de casación tuvo lugar sobre la base del art. 88.2 c) LJCA, el cual establece que podrá apreciarse la existencia de interés casacional cuando la resolución que se impugna “Afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso”.

V. Análisis de los elementos esenciales de la responsabilidad contable

Tras la revisión de algunas de las cuestiones clásicas que se han planteado en torno a la función de enjuiciamiento del TCU a la luz de los datos empíricos, analizaremos a continuación algunos aspectos comunes a todos los procedimientos de responsabilidad contable. Entre estos se encuentran: la legitimación activa y pasiva; las clases de responsabilidad (directa o subsidiaria); y, finalmente, el nivel territorial, la Administración pública y los sectores de actividad en los que se producen los supuestos de responsabilidad contable. Como en los *Informes CIJA* previos, iniciaremos este apartado relativo a los elementos esenciales analizando de forma autónoma la cuantía del menoscabo en los fondos públicos en los casos de responsabilidad contable del TCU en 2020.

Figura 212. Cuantía del menoscabo en los fondos públicos objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]



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

Antes de abordar el estudio de la cuantía, debemos precisar que el menoscabo en los fondos públicos, con carácter general, como sucedía en los años 2003-2019, se produce por una salida injustificada de fondos públicos (en un 85,7 %), y en menor medida (en un 14,3 %) por dejar de percibir un ingreso. Es destacable que estos porcentajes son muy similares en los tres *Informes CIJA* (siempre entorno al 85 %).

Entrando a analizar la cuantía de los asuntos, del mismo modo que en los años anteriores, el mayor número de asuntos tiene cuantías entre los 10.000 – 100.000 euros y entre los 100.000 – un millón de euros (un 47,8 % y 30,4 %, respectivamente), es decir, se localiza en las franjas de cuantías intermedias. Ahora bien, el porcentaje de asuntos entre 10.000 – 100.000 euros ha sufrido un importante aumento, puesto que en el año 2019 fue de un 34,5 % y en el 2020 de un 47,8 %. Este cambio puede deberse a la inexistencia, en el año 2020, de menoscabos en los fondos públicos inferiores a 10.000 euros (esta franja suponía el 13,8 % del total de asuntos en el año 2019). La menor presencia de esta tipología de asuntos en el año 2019, e incluso su desaparición en el año 2020, era previsible si tenemos en cuenta que estos ya tenían una posición residual en los años anteriores. Esta tendencia puede deberse a varios factores, entre los que se encuentran: la dificultad de detectar este tipo de menoscabos de cuantías relativamente reducidas; y/o los escasos incentivos de impulsar aquellos procedimientos en los que las cuantías de la posible indemnización por los

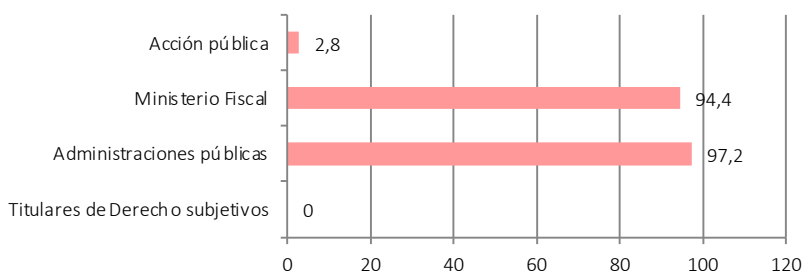
daños o perjuicios causados a los fondos públicos son relativamente reducidas, especialmente, tomando en consideración los costes económicos y de oportunidad de iniciar el procedimiento de reintegro por alcance.

Por último, debemos destacar que, en el año 2020, como sucedía en el *Informe CIJA 2020* (año 2019), si extraemos los casos relativos a los ERE observamos que las cuantías de los menoscabos en los fondos públicos disminuyen sustancialmente. En concreto, el 60 % de los asuntos son de cuantías entre los 10.000 – 100.000 euros; el 26,7 % entre 100.000 – 1.000.000; y solo el 13,3 % supera el millón de euros. A su vez, si analizamos de forma individualizada los casos de los ERE, apreciamos que solo el 25 % de los asuntos se encuentra en cuantías entre los 10.000 – 100.000 euros, por el contrario, los menoscabos entre 100.000 – 1.000.000 y superiores a un millón tienen ambos un porcentaje del 37,5 %. Se confirma, por tanto, la conclusión apuntada en el *Informe CIJA 2020* de que los casos de los ERE son, con carácter general, de cuantías sustancialmente más elevadas que el resto de asuntos sustanciados por el TCU. Este hecho se refleja especialmente en la franja de menoscabos superiores a un millón de euros. Esta supone un 23 % del total si contabilizamos los ERE, pero baja hasta un 15 % si extraemos esta tipología de asuntos del cómputo global.

1. Legitimación activa

El art. 47 LOTCU establece que en los procedimientos por enjuiciamiento de la responsabilidad contable están legitimados para actuar: i) quienes tuvieren interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso; ii) las Administraciones públicas (sin necesidad de declarar lesivos los actos que impugnen); iii) los que ejerzan la acción pública. A estos tres supuestos de legitimación activa del art. 47 LOTCU, hay que añadir el Ministerio Fiscal (art. 55 LFTCU), que puede actuar en los procedimientos de responsabilidad contable tanto como parte procesal, como en su condición de garante de la legalidad.

Figura 213. Legitimación activa [en porcentaje]



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

De la Figura 213 se infiere que, en 2020, tal y como sucedía con anterioridad, la legitimación activa en la mayor parte de los casos la ejercen las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal, y en muchas ocasiones ambos de forma conjunta. En el año 2020, las

Administraciones públicas superan incluso los niveles alcanzados en los años 2003-2018 (años en los que el 76,4 % de los asuntos eran impulsados por las Administraciones públicas), porcentaje que, excepcionalmente, había disminuido en el año 2019 al 46,7 %.

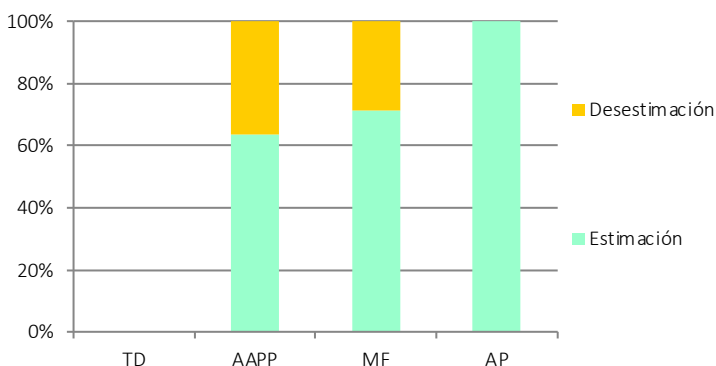
Esta posición central de las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal como impulsores del procedimiento contable puede deberse, como ya hemos apuntado en otros Informes, a diferentes factores. Respecto a las Administraciones públicas, dada la proximidad –tanto material como temporal– de estas a los hechos constitutivos de responsabilidad contable es lógico que en mayor medida promuevan el enjuiciamiento de los mismos. Además, esta proximidad les permite un mejor acceso a las pruebas y, en consecuencia, como observaremos, mayores niveles de estimación cuando ellas ejercen la legitimación activa. En segundo lugar, en relación con el Ministerio Fiscal, debemos recordar que tiene la obligación de promover que el TCU depure la responsabilidad contable (civil) derivada de los delitos penales. Es posible que el Ministerio Fiscal tenga conocimiento de un menoscabo en los fondos públicos constitutivo de delito por diferentes vías, como pueden ser su participación en el juicio penal, o el examen de los informes de fiscalización tanto del TCU, como de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (como ha sucedido en los casos relativos a los ERE).

A su vez, como se desprende de la Figura 213, los titulares de derechos subjetivos ejercen de forma muy residual la legitimación activa (el porcentaje residual del un 1,7 % en 2003-2018 disminuye a un 0 % en los años 2019 y 2020). El hecho de que, durante los dos últimos años, ninguno de los asuntos haya sido impulsado por titulares de derechos subjetivos, pone de manifiesto la escasa participación de los particulares en el procedimiento de responsabilidad contable, a pesar de los contornos amplios con los que el legislador ha diseñado esta figura. En efecto, el art. 47.1 LOTCU establece que estarán legitimados para actuar ante la jurisdicción contable “quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso” (vid. también la STC 60/1982, FJ 4).

Del mismo modo, es muy reducido el porcentaje de procedimientos iniciados por la acción pública, un 2,8 % tanto en el año 2019 como en el 2020; por tanto, un porcentaje incluso inferior al ya reducido 7,9 % existente en los años 2003-2018. Tras la inclusión de la acción pública en el art. 47.3 LOTCU, se esperaba que esta tuviera un papel relevante en el impulso del enjuiciamiento contable, en la medida en que su ejercicio constituye un derecho de los ciudadanos “aunque no sean directos o exclusivos titulares de un derecho o interés legítimo para impetrar el restablecimiento del orden jurídico por los Tribunales” (STS 16 de diciembre de 1992, n. 4172, FJ 1). No obstante, los datos jurisprudenciales obtenidos por el CIJA-UAM en todos los Informes, reflejan que la acción pública tiene una posición secundaria e, incluso, se aprecia una tendencia decreciente en su participación.

A su vez, como apuntamos en los *Informes CIJA* anteriores, la acción pública ha sido cuestionada por ejercerse, en más ocasiones de las que serían deseables, con fines distintos a los de velar por la integridad de los fondos públicos (Cubillo Rodríguez⁶⁸). Para contrastar estas afirmaciones, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha analizado de forma conjunta las variables sentido del fallo y legitimación activa, puesto que, si el sentido del fallo es ampliamente desestimatorio en uno de los casos en uno de los casos de legitimación activa, esto puede ser una señal de la existencia de otras razones (personales o políticas) que hayan motivado la interposición de la demanda, sin existir pruebas suficientes para fundamentar una condena por el TCU.

Figura 214. Sentido del fallo en función de la legitimación activa [en porcentaje]



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

Nota informativa: titulares de derechos subjetivos (TD); Administraciones públicas (AAPP), Ministerio Fiscal (MF); acción pública (AP).

El primer elemento destacable de la Figura 214 es que, cuando la legitimación activa se ha ejercido por la acción pública, la estimación ha sido del 100 %. Este dato contrasta con los elevados niveles de desestimación existentes entre los años 2003 a 2019, que alcanzaban el 66,7 % en el año 2019. En los *Informes CIJA* anteriores habíamos señalado que estos mayores niveles de desestimación podrían deberse a varios factores, entre los que destacábamos, por un lado, la mayor dificultad para acceder a las pruebas de la acción pública frente a las Administraciones públicas y, por otro lado, los costes asociados al proceso. En este contexto, tendremos que esperar a *Informes CIJA* futuros para contrastar si este dato del año 2020 constituye una excepción, o, por el contrario, estamos frente a un cambio de tendencia, en la que la acción pública, si bien tiene un papel menor cuantitativamente en el impulso del procedimiento contable, sí ejerce la legitimación activa en aquellos supuestos en los que el menoscabo a los fondos públicos ha sido claro y, por ende, el sentido del fallo es generalmente la estimación.

⁶⁸ Cubillo Rodríguez, C., “La responsabilidad contable derivada de los contratos del sector público”, *Revista española de control externo*, Vol. X, n. 30, 2008, pp. 47-48.

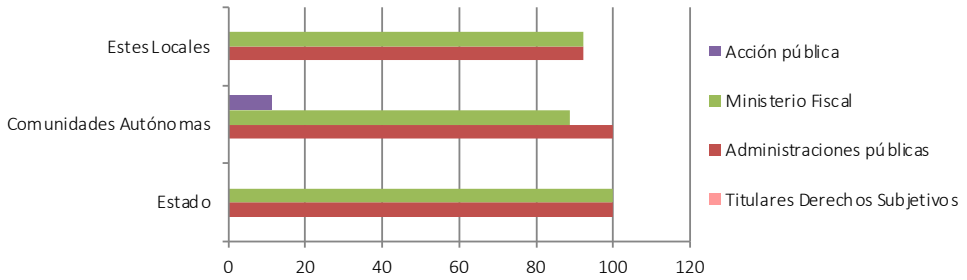
En segundo elemento clave en el análisis conjunto del sentido del fallo y la legitimación activa, es la consolidación de los elevados niveles de estimación cuando la legitimación activa la ejercen las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal (63,6 % y 71,4 % respectivamente). A pesar de este dato genérico, tenemos que hacer algunas precisiones. En los casos en los que la legitimación activa la ejercen las Administraciones públicas, tal y como sucedía en el año 2019, la desestimación ha subido respecto a los datos de los años 2003-2018 (siendo de un 36,4 % en 2020 y un 33,3 % en 2019, frente al 19,9 % de desestimación en los años 2003 a 2018). Por tanto, la estimación sigue siendo el sentido del fallo mayoritario, si bien se aprecia un ligero incremento de la desestimación. Por el contrario, cuando la legitimación activa la ejerce el Ministerio Fiscal, los niveles de desestimación descienden ligeramente, pasando de un 32,1 % en 2003 a 2018, un 33,3 % en 2019 a un 28,6 % en el año 2020), consolidándose, por tanto, el éxito de los procesos impulsados por el Ministerio Fiscal.

En cuanto a la incidencia de los casos relativos a los ERE, debemos precisar varias cuestiones. La primera de ellas es que, con carácter general, en los casos relativos a los ERE, en el año 2020 los niveles de estimación son muy similares a los obtenidos en el resto de casos enjuiciados por el TCU durante el año 2020. En particular, cuando la legitimación activa la ejercen las Administraciones públicas la estimación total fue de un 63,6 % en los casos distintos a los ERE, mientras que de un 61,5 % en el caso de los ERE, por tanto, existe incluso un leve descenso. Esta situación se acentúa cuando la legitimación activa la ejerce el Ministerio Fiscal, puesto que la estimación es de un 71,4 % en los casos diferentes a los ERE, y de un 61,5 % en los ERE.⁶⁹ La segunda cuestión es que cuando la legitimación activa la ejerce la acción pública, si extraemos los casos relativos a los ERE, los porcentajes de estimación y desestimación se mantienen estables, puesto que la acción pública no ha ocupado la legitimación activa en ninguno de los asuntos relativos a los ERE. En particular, los sujetos que presentaron escrito ejerciendo la acción pública en la fase de diligencias preliminares, posteriormente no se personaron en el procedimiento contable.

La segunda variable que el estudio del CIJA-UAM ha considerado relevante vincular a la legitimación activa es la referente al nivel territorial (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), los resultados se recogen en la Figura 215.

⁶⁹ La legitimación activa en el caso de los ERE se ejerció, de forma exclusiva y conjunta, por la Administración pública y el Ministerio Fiscal; por ello, los porcentajes en el sentido del fallo son equivalentes en ambos tipos de sujetos.

Figura 215. Legitimación activa y nivel territorial [en porcentaje]



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

Del mismo modo que sucedía en los 2003-2019, si bien en términos generales la presencia de la acción pública es reducida, esta es inexistente en el nivel estatal (0 %). Sin embargo, en el año 2020, ha aumentado ligeramente su presencia en el nivel territorial autonómico (pasando de un 3,3 % a un 11,1 %), y ha disminuido drásticamente en el nivel local. Con anterioridad, en la esfera local se producía la mayor intervención de la acción pública, un 10 % de los asuntos, mientras que en el 2020 no hay ningún supuesto en el ámbito local en el que la legitimación activa haya sido ejercida por la acción pública.

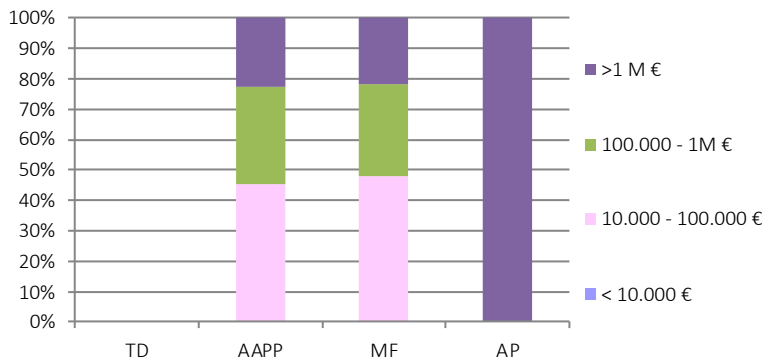
Es muy probable que la ausencia de la acción pública en el nivel territorial local sea una cuestión puntual, así como el incremento en el nivel autonómico, puesto que, como señalamos en los *Informes CIJA* previos, la participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia tiene mayor calado cuando la potencial responsabilidad contable se ha llevado a cabo por sujetos cuya actuación se considera más próxima. Ahora bien, esta cercanía, a nuestro parecer, podía estar propiciando, como reflejaban los altos niveles de desestimación, el ejercicio de la legitimación activa a través de la acción pública en el ámbito contable con fines distintos al resarcimiento del menoscabo en los fondos públicos. En esta línea argumental, es significativo que, en el año 2020, año en el que excepcionalmente no hay ningún asunto que provenga del ámbito local en el que la legitimación activa la ejerza la acción pública, el nivel de estimación sea del 100 %.

La Figura 215 también refleja la consolidación de la presencia del Ministerio Fiscal en la legitimación activa en todos los niveles territoriales, no solo en el nivel autonómico (lo cual sería lógico tomando en consideración que ha ejercido la legitimación activa en todos los asuntos relativos a los ERE), sino también en el nivel estatal (100 %) y local (88,9 %).

Por último, en 2020, el ejercicio de la legitimación activa por parte de las Administraciones públicas sigue incrementándose en todos los niveles territoriales, siendo del 100 % en los asuntos provenientes del Estado y las CC. AA., y alcanza un 92,3 % en el nivel local (frente al 63,8 % existente en 2003-2018, y al 80 % del año 2019).

Por último, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha considerado necesario examinar la relación existente entre la legitimación activa y las cuantías objeto del procedimiento de responsabilidad contable:

Figura 216. Legitimación activa y cuantías objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]



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

Nota informativa: titulares de derechos subjetivos (TD); Administraciones públicas (AAPP), Ministerio Fiscal (MF); acción pública (AP).

Del examen conjunto de las variables legitimación activa y cuantía en el año 2020, se extraen datos tanto coincidentes, como divergentes con los obtenidos en los años anteriores. Iniciaremos el análisis apuntando los datos que son coincidentes. De nuevo, como sucedía en los años 2003 a 2019, la acción pública que, como hemos analizado, tiene un papel menor en el inicio de procesos de responsabilidad contable en términos generales, tiene mayor presencia en asuntos de cuantías elevadas (entre 100.000 y un millón de euros). Paralelamente, al no haber asuntos con menoscabos de cuantía menor a 10.000 euros, lógicamente, desaparece la acción pública promoviendo los mismos. Si en años futuros vuelven a haber asuntos de menor cuantía, es probable que se vuelva a producir en ellos la intervención de la acción pública, en la medida en que este tipo de asuntos de menor cuantía es posible que se produzcan en una esfera que se considera cercana, y de ahí se derive la mayor presencia de la acción pública.

Respecto al Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas, estos ocupan la legitimación activa en las diferentes franjas de cuantía en porcentajes muy similares. Así, la actuación del Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas en los asuntos de más de un millón de euros es de un 21,7 % en ambos casos. La Administración pública afectada será la interesada en mayor medida en resarcirse de este tipo de quebrantos de elevadas cuantías. Por su parte, el Ministerio Fiscal es probable que tenga conocimiento de este tipo de actuaciones que afectan a las arcas públicas en el marco de un proceso penal paralelo, y tiene, como garante de la legalidad, la obligación de impulsar el inicio de un procedimiento de responsabilidad contable. A continuación, en la franja de menoscabos entre 100.000 y un millón de euros, el Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas ocupan la legitimación

activa en el 30,4 % de los asuntos. Finalmente, los mayores niveles de legitimación activa del Ministerio Fiscal y de las Administraciones públicas se encuentran en los asuntos con menoscabos entre 10.000 – 100.000 euros (en un 47,8 % el Ministerio Fiscal y en un 43,5 % las Administraciones públicas). En síntesis, es en la franja entre 10.000 – 100.000 euros donde en mayor medida ejercen la legitimación activa el Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas. Este dato debe entenderse tomando en consideración que esta es la franja con un mayor número de casos en el año 2020, al haber desaparecido los asuntos con menoscabos de cuantías inferiores a los 10.000 euros.

Por último, si analizamos la combinación de estas dos variables (legitimación activa y cuantía del menoscabo) en relación con los asuntos relativos a los ERE, el resultado es que la legitimación activa se ejerce en el 100 % de los supuestos por el Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas (en concreto, el Ministerio Fiscal se adhiere al recurso interpuesto por el Letrado de la Junta de Andalucía). Ahora bien, a diferencia de los que sucede respecto al resto de asuntos, en el caso de los ERE, la actuación de las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal se centra en los tramos de cuantía superiores (un 37,5 % en cada una de las franjas: entre un millón y 100.000 y más de un millón), siendo su actividad solo en un 25 % en la franja entre los 10.000 y los 100.000 euros. En síntesis, en los asuntos relativos a los ERE, al tener éstos cuantías superiores, los porcentajes de actuación se invierten.

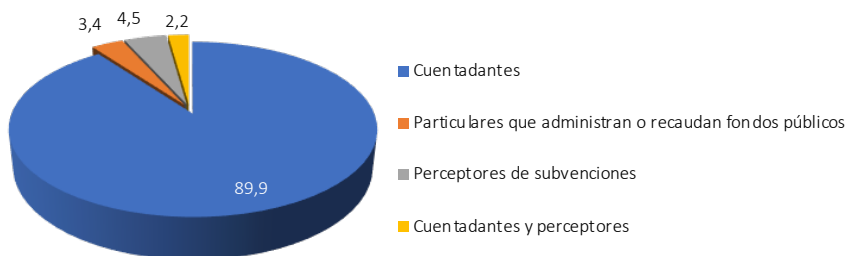
2. Legitimación pasiva

2.1. Legitimación pasiva: tipos de responsables contables

Como ya hemos señalado en los *Informes CIJA* previos, el propio objeto de la responsabilidad contable determina los potenciales supuestos de legitimación pasiva, dado que, para que se produzca un supuesto de responsabilidad contable, es necesario que se vulnere el ordenamiento jurídico (art. 38.1 LOTCU), en particular, la normativa contable o presupuestaria (art. 49.1 LFTCU). De este modo, solo podrán ser enjuiciados contablemente aquellos sujetos que tengan relación con la cuenta a rendir. A pesar de esta limitación inherente al objeto de la responsabilidad contable, la jurisprudencia del TCU ha hecho una interpretación amplia del concepto “gestión de fondos públicos”, lo cual permite que la legitimación pasiva alcance a toda persona que “recaude, intervenga, administre, custodie, maneje o utilice bienes, caudales o efectos públicos”. Lo anterior no es óbice para que queden excluidos aquellos sujetos que no tienen relación con dichos fondos públicos, como pueden ser, entre otros, en la esfera de la contratación pública, los arquitectos u otros funcionarios que lleven a cabo funciones técnicas (en este sentido, Sentencia de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 3/2004, de 4 de febrero).

En el análisis jurisprudencial llevado a cabo por el CIJA-UAM entre los años 2003-2018, en la mayor parte de los asuntos, la legitimación pasiva la ocupaba el cuentadante, figura configurada en los términos descritos en el párrafo anterior. Las proporciones se reflejan en la Figura 217.

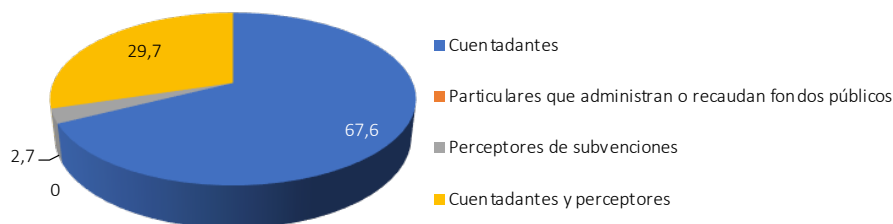
Figura 217. Legitimación pasiva TCU años 2003 a 2018 [en porcentaje]



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

No obstante, los datos obtenidos por el CIJA-UAM en 2020 se ven alterados, de nuevo como sucedió en el año 2019, por los casos relativos a los ERE, como se muestra en la Figura 218.

Figura 218. Legitimación pasiva TS año 2020 [en porcentaje]



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

En los casos relativos a los ERE el quebranto a los fondos públicos se produce en relación con ayudas y subvenciones concedidas por la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, durante el período 2001-2010. La existencia de los ERE incrementa, por tanto, significativamente los supuestos en los que la legitimación pasiva se ocupa, de forma conjunta, por cuentadantes y perceptores de subvenciones, pasando de ser residual en los años 2003 a 2018, con solo un 2,2 %, a suponer un 37,3 % en 2019, y 29,7 % en 2020. A su vez, esta participación conjunta de ambos tipos de sujetos en los asuntos de los ERE hace que, como sucedía en 2019, el porcentaje de casos en los que los demandados son solo perceptores de subvenciones sea muy residual (un 2,7 %), y que los casos en los que los demandados son solo cuentadantes desciendan significativamente (eran un 89,9 % en los años 2003-2018, un 59,3 % en el año 2019 y de un 67,6 % en 2020). Por último, desaparecen los asuntos en los que los demandados son particulares que administran o recaudan fondos públicos; esto era previsible si tenemos en cuenta que esta tipología de sujetos siempre ha tenido un carácter residual en la legitimación pasiva (un 3,4 % tanto en los años 2003 a 2018, como en el año 2019).

En resumen, los casos de los ERE han alterado claramente los porcentajes entre los diferentes supuestos de legitimación pasiva en los años 2019 y 2020. Ahora bien, en la

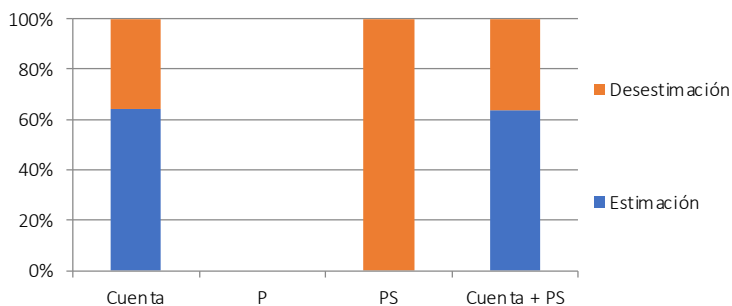
medida en que la presencia de casos derivados de los ERE en el TCU es menor en el año 2020, los porcentajes en este último año retoman las tendencias existentes en los años 2003-2018. Así, por ejemplo, recupera importancia la figura del cuentadante como único responsable contable.

Lo anteriormente expuesto se corrobora si extraemos de los datos estadísticos globales los supuestos relativos a los ERE. En los casos distintos a los ERE, la presencia conjunta de cuentadantes y perceptores de subvenciones en la legitimación pasiva es inexistente (un 0 %), mientras que, en los casos relativos a los ERE, esta es muy elevada (un 84,6 %). En el resto de asuntos distintos a los ERE, la legitimación pasiva la ocupan, de forma prácticamente exclusiva, sujetos que poseen la condición de cuentadantes; concretamente, en un 95,8 % de los asuntos, un porcentaje incluso superior al existente en el período 2003-2018. En síntesis, a nivel de legitimación pasiva, la situación del año 2020 es muy similar a la del año 2019, y las pequeñas diferencias porcentuales entre los dos años se deben al menor número de asuntos relativos a los ERE existentes en el año 2020.

Junto a los datos relativos a la legitimación pasiva en el TCU, en el *Informe CIJA 2019* analizamos la legitimación pasiva en el TS. Del análisis comparado de ambos Tribunales se observaba que los porcentajes de demandados que tenían la condición de particulares que administran o recaudan fondos públicos y de perceptores de subvenciones era superior en el TS que en el TCU. En el caso de particulares que administran o recaudan fondos era de un 13,6 % en el TS, frente al 3,4 % en el TCU. Por su parte, los perceptores de subvenciones eran los demandados en el TCU en un 4,5 %, mientras que el porcentaje era de un 10,2 % en el TS. Entre las posibles causas de esta mayor presencia de los particulares que administran o recaudan fondos públicos y de perceptores de subvenciones en el TS estaba el hecho de que, a diferencia de los cuentadantes, es posible que estos sujetos no hayan suscrito un seguro de responsabilidad civil que cubra este tipo de supuestos de responsabilidad. Será necesario analizar en qué medida la proliferación en la legitimación pasiva de este tipo de sujetos en los casos ante el TCU durante los años 2019 y 2020 acaba incidiendo en los asuntos que acceden al TS. Por ahora, en una de las dos sentencias del TS en el año 2020, la legitimación pasiva la ocupa, de forma exclusiva, un cuentadante; mientras que en la otra se desconoce la naturaleza del sujeto que ocupa la legitimación pasiva, al estar el asunto aun en la fase de incoación de actuaciones. Es probable, tomando en consideración la nueva configuración del recurso de casación, que la figura del cuentadante en la legitimación pasiva ante el TS sea la mayoritaria.

Finalmente, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM en 2021 ha analizado de forma conjunta las variables relativas al sentido del fallo y la naturaleza del demandado (cuentadantes, particulares que administran o recaudan fondos públicos, perceptores de subvenciones y cuentadantes junto a perceptores de subvenciones). Los datos obtenidos se recogen en la Figura 219.

Figura 219. Legitimación pasiva y sentido del fallo [en porcentaje]



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

Nota informativa: cuentadantes (Cuenta); particulares que administran o recaudan fondos públicos (P); perceptores de subvenciones (PS); cuentadantes y perceptores de subvenciones (Cuenta + PS).

En el año 2020, los mayores niveles de estimación se producen cuando los demandados son cuentadantes y cuentadantes junto a perceptores de subvenciones (la estimación es de un 64 % y 63,6 %, respectivamente). Estos elevados niveles de estimación cuando la legitimación pasiva la ostentan perceptores de subvenciones junto a cuentadantes se producen tanto en los datos de los años 2003-2018, en los que este supuesto de legitimación pasiva ocupaba una posición residual, como los años 2019-2020, en el que, debido al caso de los ERE, son numerosos los asuntos en los que la legitimación pasiva la ocupan perceptores de subvenciones junto a cuentadantes. Por tanto, el TCU, en los ERE, como ya señalamos en el *Informe CIJA 2019*, no altera su tendencia de elevados niveles de estimación en primera instancia cuando el demandado es un perceptor de subvenciones junto a un cuentadante.

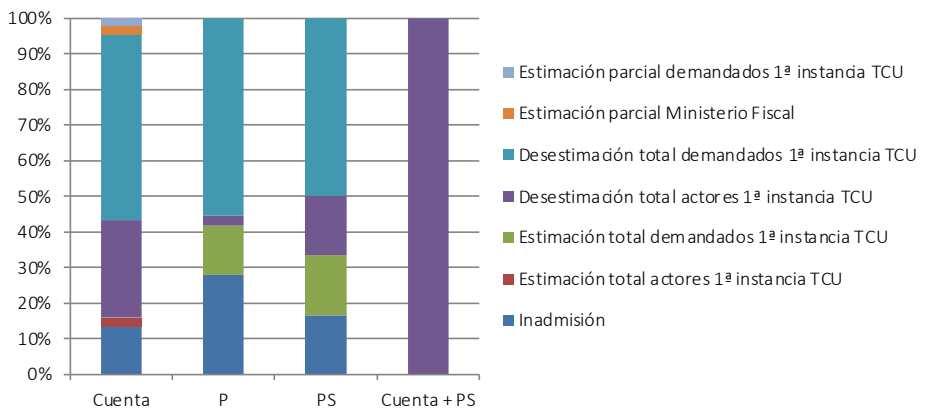
Respecto a los cuentadantes, en más del doble de los casos enjuiciados se produce la estimación del asunto en primera instancia (en un 64 %, frente a un 36 % en el que se produce la desestimación), si extraemos los casos relativos a los ERE la situación se mantiene prácticamente inalterada, siendo el porcentaje de estimación en primera instancia del 62,5 %.

En el año 2020 no existen supuestos en los que el demandado sea un particular que administra o recauda fondos públicos, por ello, no podemos contrastar los datos obtenidos en años anteriores. Recordemos que en los años 2003-2019, cuando el demandado es un particular que administra o recauda fondos públicos el sentido del fallo nunca ha sido estimatorio. Lo anterior nos conducía a afirmar que este tipo de sujetos tenía elevadas probabilidades de ser absuelto en primera instancia ante el TCU. Tendremos que esperar a futuros *Informes CIJA* para contrastar esta conclusión.

Para finalizar el examen de los parámetros legitimación pasiva y sentido del fallo, analizaremos la combinación de estas dos variables en el TS. En la serie histórica (2003-2018), con carácter general, los niveles de estimación disminuían sustancialmente en el TS en todos

los supuestos de legitimación pasiva, en comparación con los datos del TCU. Esta tendencia era clara en el caso de los cuentadantes. Estos últimos solo veían estimada su pretensión de forma parcial en el 2,3 % de los casos, siendo los supuestos de estimación total inexistentes. El porcentaje más amplio del sentido del fallo en el TS, tanto en cuentadantes como en perceptores de subvenciones, era la desestimación total de las pretensiones de los demandados en primera instancia en el TCU. La única excepción a la situación descrita era el supuesto de legitimación pasiva de cuentadantes junto a perceptores de subvenciones; respecto de ellos, el sentido del fallo mayoritario era la desestimación total de los actores en primera instancia. Esta situación se refleja en la Figura 220.

Figura 220. Legitimación pasiva y sentido del fallo TS [en porcentaje]



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

Nota informativa: cuentadantes (Cuenta); particulares que administran o recaudan fondos públicos (P); perceptores de subvenciones (PS); cuentadantes y perceptores de subvenciones (Cuenta + PS).

En el año 2020, el sentido del fallo en todas las sentencias del TS en materia de responsabilidad contable ha sido la estimación total de los recurrentes (el Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas). Tan solo conocemos la naturaleza, de cuentadante, de uno de los demandados en primera instancia ante el TCU, por tanto, continua la tendencia preexistente de prevalencia de la desestimación total de los demandados en primera instancia ante el TCU.

2.2. Legitimación pasiva: funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas o cargos electos

Tras determinar la naturaleza del sujeto que ocupa la legitimación pasiva, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha analizado en qué medida estos son funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas o cargos electos. En la primera categoría hemos integrado todo el personal que presta servicios a las Administraciones públicas, con independencia de que la relación que le ligue a estas últimas tenga carácter funcional, laboral o de servicios. Los resultados se recogen en la siguiente Figura:

Figura 221. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAPP o cargo electo [en porcentaje]



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

La Figura 221 refleja que los sujetos demandados en un procedimiento de responsabilidad contable son mayoritariamente funcionarios públicos / personal de la Administración (concretamente, en un 94,5 % de los casos), y solo en un 10,8 % son cargos electos. De lo anterior se infiere que en un 5,3 % de los casos concurren en la legitimación pasiva funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas y cargos electos.

Esta preeminencia de funcionarios / personal de las Administraciones públicas sobre cargos electos como sujetos demandados ante el TCU se ha ido acentuando progresivamente, puesto que en los años 2003 a 2018, los casos en los que la legitimación pasiva recaía sobre funcionarios / personal Administraciones públicas eran el 66,8 %, y en el año 2019 eran el 76,5 %.

Si analizamos los datos relativos a los ERE, observamos que en el 100 % de los supuestos los demandados son solo funcionarios públicos / personal de la Administración, no encontrándose en la legitimación pasiva ningún cargo electo. Este hecho ha propiciado el incremento del porcentaje de funcionarios / personal de las Administraciones públicas en la legitimación pasiva que hemos apreciado en los datos globales.

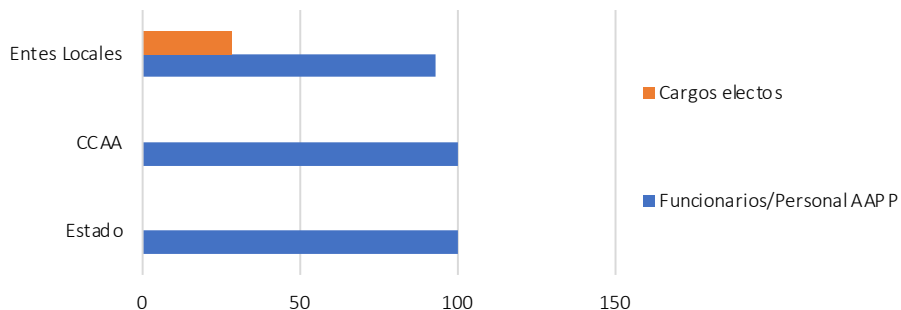
En un segundo nivel de análisis, en los dos *Informes CIJA* previos apreciábamos que, si bien la presencia de cargos electos era en términos generales muy inferior a los funcionarios públicos / personal de la Administración, esta diferencia se acentuaba en algunos niveles territoriales. De esta forma, a modo de ejemplo, en el año 2019, no existían cargos electos en la legitimación pasiva en el nivel estatal, y estos eran muy residuales en el nivel autonómico. Por el contrario, en el nivel local, los cargos electos ocupaban la legitimación pasiva en el mismo porcentaje que los funcionarios públicos / personal de la Administración (ambos en un 70 % de los asuntos).

Los datos del análisis jurisprudencial del CIJA-UAM del año 2020 (Figura 222) reflejan que la tendencia se mantiene en el nivel estatal (con ausencia de cargos electos en la legitimación pasiva) y se acentúa en el nivel territorial autonómico (pasando de ser la presencia de los cargos electos residual en 2019, con un 6,1 %⁷⁰, a inexistente en 2020).

⁷⁰ Este 6,1 % en el nivel territorial autonómico podía deberse a los casos relativos a los ERE, dado que cuando centrábamos el análisis empírico del CIJA-UAM en esta tipología de asuntos, observábamos que los demandados

Finalmente, el mayor descenso se produce en el nivel territorial local, puesto que la presencia de cargos electos en la legitimación pasiva es tan solo de un 28,6 %, muy inferior al 70 % existente en 2019.

Figura 222. Legitimación pasiva (funcionario público / personal de las Administraciones públicas y nivel territorial)
[en porcentaje]

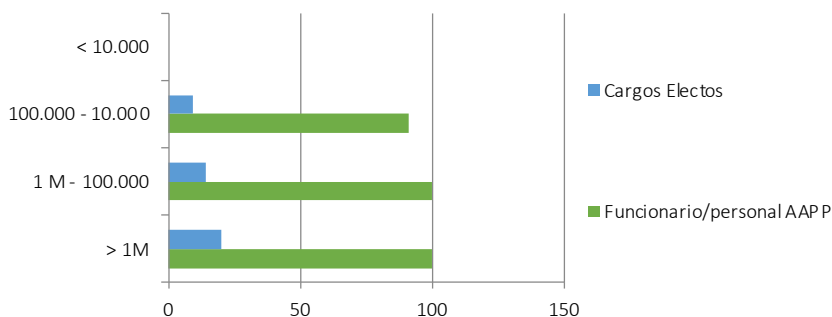


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Este cambio supone un descenso en el número de asuntos de responsabilidad contable, que en el *Informe CIJA 2019*, denominamos casos “tipo”, en el que se demanda conjuntamente a cargos electos de entes locales (Alcalde – Concejales) y a funcionarios / empleados de las Administraciones públicas locales (Interventor, Cajero, Secretario de Ayuntamiento) por no haber ejercido sus funciones de control de la correcta gestión de los fondos públicos (“culpa in vigilando”).

El estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha analizado también la relación existente entre la condición de funcionario público / personal de las Administraciones públicas o cargo electo y la cuantía que ha sido objeto de responsabilidad contable.

Figura 223. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAP o cargo electo y cuantía objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]



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

son en el 100 % funcionarios públicos / personal de las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, que actúan conjuntamente con cargos electos autonómicos solo en un 4,2 % de los casos.

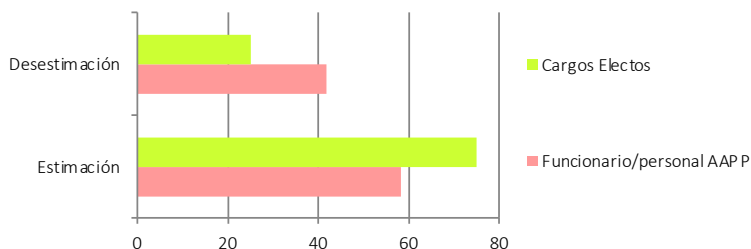
Dos conclusiones esenciales se desprenden de la Figura 223. La primera de ellas es que se consolida la mayor participación de los funcionarios / personal de las Administraciones públicas en todos los casos, con independencia de la cuantía. En concreto, estos forman parte de la legitimación pasiva en el 100 % de los asuntos de cuantías superiores a un millón de euros y de cuantías entre un millón de euros y 100.000 euros (por tanto, las franjas superiores), y en un 88,9 % en los asuntos de cuantías entre 100.000 – 10.000 euros; por tanto, disminuye la participación de los funcionarios / personal de las Administraciones públicas cuando los menoscabos son de cuantías menores (tendencia que ya fue señalada también en el *Informe CIJA 2020*).

La segunda conclusión es que si bien la participación de los cargos electos en los asuntos de responsabilidad contable, en términos generales, es muy inferior a la de los funcionarios / personal de las Administraciones públicas, esta incrementa a medida que incrementa la cuantía del menoscabo. En particular, su participación es de un 20 % en menoscabos superiores a un millón de euros; de un 14,3 % en menoscabos entre un millón de euros y 100.000 euros; y, finalmente, de un 9,1 % cuando el menoscabo se encuentra entre 100.000 y 10.000 euros. Esta es una nueva tendencia, puesto que, con anterioridad, tanto en el estudio jurisprudencia del *Informe CIJA 2020* como en el del *Informe CIJA 2019*, se apreciaban importantes niveles de participación de cargos electos en cuantías reducidas (a modo de ejemplo, en el año 2019, el porcentaje de participación de los cargos electos en menoscabos de cuantías inferiores a los 10.000 era de un 62,5 %, tipología de asuntos que en el año 2020 no existe).

En resumen, en el año 2020, sigue presente, pero en menor medida, el que denominamos caso “tipo” en materia de responsabilidad contable. Este se caracteriza por tener menoscabos de cuantías elevadas, participan en los hechos conjuntamente cargos electos y funcionarios / personal de las Administraciones públicas y se produce en el ámbito local.

Finalmente, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha examinado de forma conjunta la condición de funcionario / personal de las Administraciones públicas con el sentido del fallo. Los resultados alcanzados se exponen en la Figura 224.

Figura 224. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAPP o cargo electo y sentido del fallo TCU
[en porcentaje]



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

La Figura 224 refleja un cambio de tendencia en relación al sentido del fallo cuando el demandado en primera instancia es un cargo electo. En años anteriores, el sentido del fallo en primera instancia cuando la legitimación pasiva la ocupa un cargo electo era en más casos la desestimación que la estimación. Este dato, en nuestra opinión, podía significar la existencia de demandas contra cargos electos, por ejemplo, tras cambios electorales, que finalmente no prosperaban frente al TCU. Sin embargo, la Figura 224 muestra que, durante el año 2020, cuando los demandados ante el TCU son cargos electos el sentido del fallo mayoritario es la estimación (en un 75 %, frente a un 25 % la desestimación). En síntesis, en el año 2020, un menor número de cargos electos son demandados ante el TCU, pero estos son condenados en mayor medida.

Por su parte cuando los demandados ante el TCU son funcionarios / personal de las Administraciones públicas, en el año 2020, han disminuido los elevados niveles de estimación existentes en los años anteriores. De hecho, los niveles de estimación (un 58,3 %) y de desestimación (41,7 %) se acercan. La situación descrita hace que la conclusión, que se obtuvo en el *Informe CIJA 2019*, relativa a los mayores niveles de estimación cuando el demandado ante el TCU es un funcionario / personal de las Administraciones públicas, si bien sigue vigente, los porcentajes de estimación/desestimación en uno y otro supuesto de legitimación pasiva no son tan dispares.

Finalmente, hay que señalar que en el *Informe CIJA 2019*, al analizar estas dos variables (sentido del fallo y legitimación pasiva) en las sentencias del TS en materia contable, se aprecian mayores niveles de estimación cuando el recurrente era un cargo electo, que cuando el recurrente era un funcionario / personal de las Administraciones públicas. Esta situación, como hemos podido apreciar en los apartados precedentes, ya no se produce en el 2020, puesto que en el único asunto enjuiciado por el TS en el año 2020 que conocemos la naturaleza del demandado, este es un cuentadante y, como sucedía en los años previos, se ha estimado el recurso presentado por el Ministerio Fiscal, viendo el cuentadante, demandado en primera instancia ante el TCU, frustradas sus expectativas. En síntesis, los cargos electos, debido a la nueva configuración del recurso de casación, acceden en menor medida a la casación y los cuentadantes, si bien acceden a la misma, siguen viendo sus pretensiones mayoritariamente desestimadas.

2.3. Legitimación pasiva: persona física o persona jurídica

Como es sabido, la legitimación pasiva puede recaer sobre personas jurídicas, tanto privadas como públicas; si bien, en este segundo supuesto, por economía procesal y por otras dificultades procesales⁷¹, la responsabilidad contable se exigirá directamente a la

⁷¹ Como ha señalado Pascual Sala, estaríamos en supuestos de responsabilidad civil de unas Administraciones públicas frente a otras [vid. Pascual Sala, P., "Las responsabilidades contables y su enjuiciamiento en la nueva Ley orgánica del Tribunal de Cuentas de España", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 39, 1983, pp. 515-542 (en particular, pp. 529-530)]. Y, como apuntó García Torres, serían ineficientes los supuestos de responsabilidad

persona física (STCU 12/1992, de 30 de junio)⁷². Por ello, otro elemento analizado por el CIJA-UAM sobre la naturaleza de los demandados en primera instancia ante el TCU, es su condición de persona física o jurídica.

En el *Informe CIJA 2019*, años 2003-2018, observamos que, en la mayor parte de los asuntos en materia de responsabilidad contable, los responsables contables eran personas físicas (en un 91,9 % de los asuntos ante el TCU, en un 76,4 % de los asuntos ante el TS). Sin embargo, los datos obtenidos por el CIJA-UAM respecto del año 2019, reflejaban un descenso en el porcentaje de casos en los que los demandados eran personas físicas (un 72 %). A su vez, incrementaba el porcentaje de asuntos en los que las personas jurídicas ocupaban la legitimación pasiva (un 28 %). En el año 2020, se mantiene la mayor presencia de supuestos en los que los demandados son personas físicas (29,7 %), sin embargo, los asuntos en los que los demandados son personas físicas alcanzan el 100 %. Esto significa que en el 29,7 % de los asuntos ante el TCU, han sido demandadas conjuntamente personas físicas y jurídicas.

El incremento de las personas jurídicas en la legitimación pasiva, como ya señalamos respecto a los datos del año 2019, se debe a los casos relativos a los ERE. En el año 2020, en el 84,6 % de los casos relativos a los ERE los demandados eran conjuntamente personas físicas y jurídicas. Esta elevada presencia de las personas jurídicas como demandadas en los asuntos de los ERE se debe a la posibilidad, establecida en el art. 49.1 LFTCU, de ser responsables contables “las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector”. Esta presencia de las personas jurídicas en la legitimación pasiva ha sido apuntada por el propio TCU, entre otras en la STCU n. 13/2013, de 12 de junio (Departamento Segundo), al indicar que *“Tratándose de pagos realizados en concepto de subvenciones o ayudas públicas, tienen la condición de gestores de fondos públicos, con deber de rendir cuentas de su correcto empleo, no solamente las autoridades, funcionarios o empleados públicos que conceden o pagan la ayuda, o intervienen de manera relevante en la concesión o pago de la misma, sino también los perceptores de los fondos públicos (...) En los casos de ayudas concedidas y pagadas de manera injustificada, de espaldas a la normativa vigente y prescindiendo de manera absoluta de los procedimientos legalmente establecidos, la responsabilidad contable puede alcanzar tanto a quienes con su conducta provocan o hacen posible la salida de los fondos públicos, como a quienes perciben dichos fondos”*.

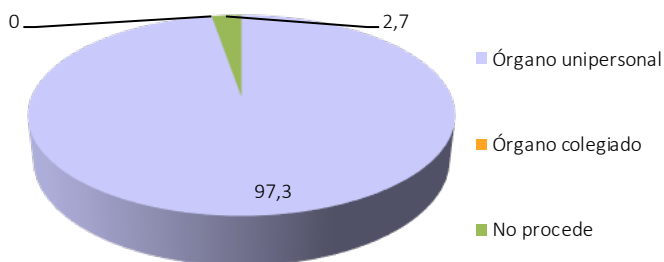
subsidiaria en la medida en que el responsable directo sería en todo caso solvente [vid. García Torres, J., “Un caso de suplencia jurisdiccional de la inactividad legislativa. La Sentencia de la Sala de Apelación del Tribunal de Cuentas 4/1986, de 18 de abril”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 48, 1985, pp. 601-613 (en particular, p. 610)].

⁷² Galán Sánchez, R.M^a., *El enjuiciamiento contable. El control de la gestión de los fondos públicos pro el Tribunal de Cuentas*, IEF, Madrid, 2001, p. 69.

2.4. Legitimación pasiva: órgano personal o colegiado

Para caracterizar en mayor medida los sujetos demandados en primera instancia ante el TCU, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM también ha analizado si la decisión de la cual se deriva la responsabilidad contable se adopta por un órgano colegiado o unipersonal.

Figura 225. Legitimación pasiva: órgano personal o colegiado TCU [en porcentaje]



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

Como refleja la Figura 225, en el año 2020, no existen decisiones adoptadas por órganos colegiados que hayan propiciado asuntos frente al TCU. En los años anteriores, el número de decisiones adoptadas por órganos colegiados que eran enjuiciadas por potencial responsabilidad contable era muy inferior al número de decisiones adoptadas de forma unipersonal. En concreto, en los años 2003-2018 el porcentaje de decisiones adoptadas por órganos colegiados era del 12,5 %, y este había caído hasta un 5,1 % en 2019. Una de las causas que ha podido propiciar este descenso, como apuntamos en el *Informe CIJA 2019*, es la existencia de los casos relativos a los ERE, puesto que en esta tipología de asuntos la decisión de la que se deriva la potencial responsabilidad contable ha sido adoptada por un órgano unipersonal.

La situación descrita, de escasos supuestos en los que la decisión potencialmente generadora de responsabilidad contable se ha adoptado por un órgano colegiado, o incluso la inexistencia de este tipo de decisiones, como sucede en el año 2020, nos lleva a cuestionar, como ya hicimos en *Informes CIJA* previos, la validez de algunas acusaciones vertidas contra ciertos órganos colegiados (como el pleno del Ayuntamiento) de adoptar con cierta sencillez acuerdos constitutivos de responsabilidad contable, bajo la voluntad personalista de su presidente (Chaves García⁷³).

Una vez determinada la mayor presencia de órganos unipersonales en la toma de decisiones enjuiciadas por responsabilidad contable, en los dos *Informes CIJA* previos hemos evaluado conjuntamente la naturaleza, colegiada o unipersonal, del órgano que adoptaba la decisión objeto de enjuiciamiento contable, y la cuantía del asunto. En ambos *Informes CIJA* de 2019 y 2020 concluimos que, cuando la responsabilidad contable se derivaba de actos

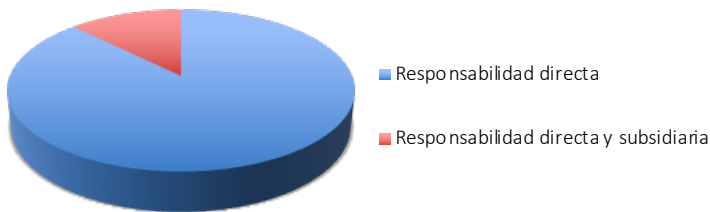
⁷³ Vid. CHAVES GARCÍA, J.R., "La urgente reconstrucción del enjuiciamiento contable del reintegro por alcance", *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. 6, Sección Opinión/Actualidad, Quincena del 30 marzo al 14 abril 2017.

adoptados por un órgano colegiado, las cuantías eran, con carácter general, más elevadas. Este año al no existir asuntos de responsabilidad contable que deriven de decisiones adoptadas por órganos colegiados, no podemos llevar a cabo este estudio. El mismo se retomará en futuros *Informes CIJA*.

3. Clases de responsabilidad contable: directa o subsidiaria

Tal como establece el art. 38.2 LOTCU existen dos tipos de responsabilidad contable: directa y subsidiaria. En el año 2020, de nuevo, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha determinado el porcentaje de asuntos en los que solo existe responsabilidad contable directa, y el porcentaje de asuntos en los que ambos tipos de responsabilidades concurren, dado que la subsidiaria no puede apreciarse de forma autónoma.

Figura 226. Clases de responsabilidad contable: directa o subsidiaria [en porcentaje]



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

La reducida confluencia de ambas clases de responsabilidad contable que se producía en los años 2003-2018, vuelve a apreciarse en los datos del año 2020. Esta escasa concurrencia de ambos tipos de responsabilidad es lógica si tenemos en cuenta el modo como estos se configuran legalmente. Tal como establecen los arts. 43.2 LOTCU y 49.1 *in fine* LFTCU, la responsabilidad subsidiaria solo es exigible cuando no se ha podido hacer efectiva la responsabilidad directa. Además, la responsabilidad directa es solidaria en los supuestos de dolo, y es mancomunada en los casos de culpa grave (art. 38.3 LOTCU y 178 LGP), así lo ha precisado también el TCU (STCU Sala de Justicia de 21 de septiembre de 1987⁷⁴). Por su parte, la responsabilidad subsidiaria es mancomunada (art. 38.4 LOTCU).

A nivel de alcance, la responsabilidad directa se extiende a todas las personas obligadas a rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas que dejen de hacerlo en el plazo marcado (art. 42.2 LOTCU). Mientras que la responsabilidad subsidiaria se asienta en la “culpa *in vigilando*”, por incumplimiento irregular de los deberes de fiscalización interna que posibilitan que se produzca el menoscabo en los fondos públicos. La doctrina del TCU define a los responsables subsidiarios como “quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados (...), siempre y cuando exista

⁷⁴ Losada González, H. “La responsabilidad contable”, VV.AA., *La gestión de los Fondos públicos: Control y Responsabilidades*, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona, 2013, pp. 1109 - 1156 (en particular, p. 1115).

relación de causalidad entre la omisión negligente y el daño o perjuicio causado a los fondos públicos” (entre otras, STCU 21/2001, Sala de Justicia, 16 de noviembre, FJ 5). También se atribuye la condición de responsable subsidiario al sujeto cuya conducta consiste en propiciar que el responsable contable directo haya cometido los hechos constitutivos de alcance (STCU 19/2000, Sala de Justicia, 4 de diciembre, FJ 5, en materia de contratación pública). Bajo estos parámetros legales y jurisprudenciales, a nivel empírico, como se refleja en la Figura 226, se confirma que la responsabilidad contable se depura, con carácter general, entre los responsables directos solidarios (o mancomunados), y no alcanza a los potenciales responsables subsidiarios, cuya vinculación con el menoscabo en los fondos públicos es menor y menos intensa.

En el año 2019, excepcionalmente, el porcentaje de supuestos en los que ambas clases de responsabilidad concurrían incrementó sustancialmente, alcanzando un 21 %. Esta situación se produjo, en gran medida, como señalamos en el *Informe CIJA 2020*, debido a los casos relativos a los ERE. En esta tipología de asuntos, debido a la estructura que se creaba para llevar a cabo el menoscabo en los fondos públicos, confluían en muchas ocasiones ambos tipos de responsabilidad (en concreto, en el caso ERE la concurrencia se producía en un 41,2 % de los asuntos). Por el contrario, en el año 2020, la concurrencia de los dos tipos de responsabilidad se sitúa en niveles similares a los de años 2003-2018. Esto se debe, a nuestro parecer, a dos motivos. El primero, que en el año 2020 los casos relativos a los ERE son menos que en el año 2019. El segundo motivo, que la concurrencia de ambos tipos de responsabilidad, incluso en los casos de los ERE autónomamente analizados, es menor a la existente en 2019 (solo en un 25 % frente al 41,2 % de 2019).

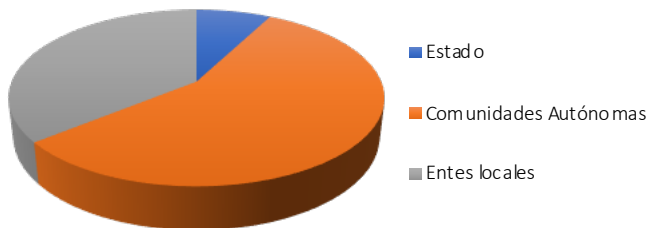
4. Nivel territorial y Administración pública

Dos de los elementos claves, a nuestro parecer, para el control de la responsabilidad contable son el nivel territorial y la Administración pública en la cual se producen los hechos potencialmente constitutivos de responsabilidad. Por este motivo, en el *Informe CIJA 2020*, como en los Informes precedentes, abordaremos estas dos variables, analizándolas de forma individual y combinándolas con otros factores que consideramos determinantes.

4.1 Supuestos de responsabilidad contable por nivel territorial

En primer lugar, examinaremos el porcentaje de asuntos en materia de responsabilidad contable en cada uno de los niveles territoriales (estatal, autonómico y local). En la medida en que los casos relativos a los ERE suponen el 35,1 % del total de asuntos resueltos por el TCU durante el año 2020, recogeremos, en la Figura 227, los resultados incluyendo esta tipología de casos, mientras que en la Figura 228 si reflejaremos los datos obtenidos extrayendo los mismos.

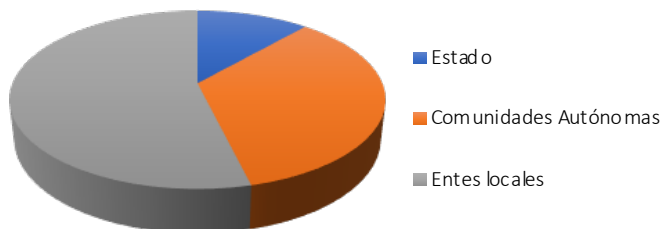
Figura 227. Responsabilidad contable – nivel territorial incluyendo los datos relativos a los ERE [en porcentaje]



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

Como se observa en la Figura 227, en el año 2020, la inclusión de los casos que hacen referencia a los ERE implica que el porcentaje más alto de supuestos de responsabilidad contable se encuentre en el nivel territorial autonómico (un 59,5 %), porcentaje incluso más elevado que el que se producía en el año 2019 (un 55,9 %). Los casos de responsabilidad contable en el nivel territorial estatal disminuyen levemente, de un 10 % en el año 2019 a un 8,1 % en el año 2020 y, finalmente, aumentan en el nivel local (pasando de un 33,9 % en el año 2019, a un 37,8 % en el 2020). Los porcentajes expresados, como hemos señalado, están condicionados por los datos relativos a los ERE, en la medida en que el 100 % de ellos se produce en el nivel territorial autonómico.

Figura 228. Responsabilidad contable – nivel territorial sin incluir los datos relativos a los ERE [en porcentaje]



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

Si extraemos los casos de los ERE, los datos obtenidos son similares a los existentes en 2019 (sin los casos de ERE) y en los años 2003-2018. Así, el nivel territorial donde se produce el mayor porcentaje de supuestos de responsabilidad contable es el nivel territorial local. Lo llamativo es que en todos los años analizados (2003-2019) el porcentaje de casos es prácticamente el mismo, un 57 %, y un 58,3 % en 2020. Por tanto, en todos los años examinados en los diferentes *Informes CIJA*, más de la mitad de los casos de responsabilidad contable enjuiciados se producen en la esfera local. Este dato, como ya señalamos en el *Informe CIJA 2019*, es especialmente preocupante si tenemos en consideración que en el ámbito local se encuentra solo un 21,39 % del total de efectivos del personal de las

Administraciones públicas (579.680 efectivos), frente al 18,98 % del Estado (514.514 efectivos), y al 59,63 % (1.616.211 efectivos) de las Comunidades Autónomas⁷⁵.

El dato del total de efectivos debe ser matizado puesto que, junto a los funcionarios / personal de las Administraciones públicas, deben contabilizarse los cargos electos, que, en la esfera local, son numerosos (8.116 alcaldes y 68.462 concejales). Este último colectivo, como apuntamos en el apartado relativo a la legitimación pasiva, participa en mayor medida en los supuestos de responsabilidad contable en el ámbito local (en un 28 % de los casos), ya sea de forma individual o conjuntamente con funcionarios / personal de las Administraciones públicas; mientras que en el año 2020 no existen supuestos de responsabilidad contable en el ámbito estatal o autonómico en los que los demandados sean cargos electos.

El siguiente nivel territorial en el que se localiza la mayor parte de supuestos de responsabilidad contables es el autonómico, con un 37,5 %, porcentaje ligeramente superior al 25,7 % existente en 2019 sin los ERE. Finalmente, los supuestos de responsabilidad contable en el nivel estatal disminuyen respecto del año 2019, pasando de un 17,1 % a un 12,5 %. Por tanto, en la medida en que los casos de responsabilidad contable en el nivel territorial local se mantienen estables, podemos concluir que el descenso de supuestos en el ámbito estatal se compensa con el aumento de casos en el nivel autonómico.

A continuación, reproducimos algunas características de la Administración local, apuntadas en el primer *Informe CIJA*, que consideramos pueden propiciar la proliferación de supuestos de responsabilidad contable en la esfera local:

i) La estructura del sector público local. En particular, el gran número de entidades locales territoriales, organismos autónomos locales, consorcios, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Esta estructura dispersa propicia que un gran número de sujetos tenga acceso, directo o indirecto, al manejo de fondos públicos, al llevar a cabo funciones de recaudación, intervención, administración, custodia y manejo de bienes, caudales o efectos públicos, y pueda incurrir potencialmente en responsabilidad contable. Por el contrario, en el nivel autonómico, el cual posee un porcentaje reducido de supuestos de responsabilidad contable teniendo en consideración su número de efectivos (1.616.211 efectivos), muchos de los funcionarios / personal de las Administraciones públicas autonómicas están destinados en sectores como la docencia, instituciones sanitarias o

⁷⁵ El dato relativo al número de efectivos se ha obtenido del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones públicas. Enero 2021. El Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas no recoge los siguientes ámbitos o colectivos: altos cargos de las Administraciones públicas; cargos electos; personal al servicio de los Órganos Constitucionales, así como Órganos equivalentes en las Comunidades Autónomas; personal de Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con régimen específico de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local equivalentes a los organismos públicos de la Administración General del Estado; personal de empresas públicas, fundaciones, mutuas, consorcios y sector público no administrativo de las Administraciones públicas; personal en formación y prácticas, reserva, segunda actividad, o cualquier otra situación que no sea la de servicio activo de las Comunidades Autónomas y las Entidades locales; personal laboral con contratos de duración inferior a seis meses de las Comunidades Autónomas; y el personal del Centro Nacional de Inteligencia.

fuerzas de seguridad en los que el acceso a los fondos públicos es muy limitado. De igual forma, en el nivel estatal, que tiene similar número de efectivos que el nivel local, pero muchos menos supuestos de responsabilidad contable, un gran número de sus efectivos está destinado en sectores (como las fuerzas armadas o la Administración de Justicia) en los que, de nuevo, el contacto con los fondos públicos no es directo.

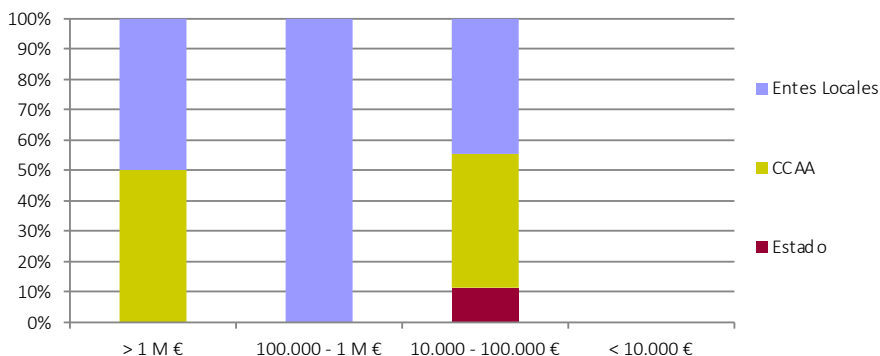
ii) El diseño por el TRLHL de los mismos mecanismos de control del gasto público para todos los entes locales, con independencia de su tamaño, por el contrario, las diferencias existentes entre entidades locales de mayor o menor tamaño, a nivel de población y de gasto público, son muy pronunciadas.

iii) Determinados aspectos del funcionamiento del control interno de la gestión económico-financiera de los entes locales debilitan de forma esencial su eficacia. Entre estos aspectos se encuentran: el desarrollo de las funciones de secretario e interventor por un único funcionario en muchos de los municipios (la figura del secretario-interventor); la fiscalización plena previa requiere un esfuerzo que es complejo de efectuar por los municipios de reducido tamaño, por ello, el art. 219.1 TRLHL excluye en algunas tipologías de gasto la intervención previa (como son los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, y los gastos menores de 3.005,06 euros que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija). A su vez, el art. 219.4 TRLHL autoriza al pleno para aprobar los casos en los que la fiscalización previa será solo de carácter limitado, sustituyendo la fiscalización previa de derechos por la toma de razón en contabilidad y por actuaciones comprobatorias posteriores, mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría.

iv) El control del gasto a nivel local se ha visto reforzado por determinadas obligaciones de información establecidas en la regulación relativa a la estabilidad presupuestaria. No obstante, es complejo para los órganos de control del Estado analizar de forma exhaustiva el elevado volumen de documentación, que se presenta de forma masiva por los entes locales en cumplimiento de dichas obligaciones.

Para intentar determinar las características de los casos de responsabilidad contable que se producen en cada nivel territorial (especialmente en el local), analizaremos conjuntamente las variables nivel territorial y cuantía del menoscabo en los fondos públicos. Los resultados se recogen en la Figura 229. Para evitar distorsiones, dadas las elevadas cuantías que, con carácter general, tienen los asuntos relativos a los ERE, en la Figura 229 no incluiremos esta tipología de asuntos.

Figura 229. Nivel territorial – cuantía de la responsabilidad contable [en porcentaje]



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

Tal como apuntamos en apartados anteriores, en el año 2020 no existen asuntos con menoscabos inferiores a los 10.000 euros. Los asuntos en esta franja de menor cuantía se localizaban en el nivel local, tanto en los años 2003-2018 (en un 47,5 %), pero de forma más acentuada en 2019 (cuando el porcentaje alcanzó el 75 %). Sin embargo, la inexistencia de este tipo de menoscabos en el año 2020 no ha supuesto una disminución de la presencia de los casos de responsabilidad contable en la esfera local con carácter general, puesto que en esta se localizan también la mitad de los asuntos de más de un millón de euros; la totalidad de los asuntos de cuantías entre 100.000 a 1 millón de euros; y un 44,4 % de los casos de cuantías entre 10.000 – 100.000 euros. Como concluimos en años anteriores, en la esfera local proliferan menoscabos tanto de cuantías reducidas, como menoscabos de cuantías muy elevadas (en las dos franjas superiores).

Es más, como refleja el análisis jurisprudencial del CIJA-UAM, la existencia de menoscabos en las franjas de cuantías superiores en el ámbito local se ha acentuado en el año 2020. Así, como hemos apuntado, la mitad de los menoscabos de cuantías superiores a un millón de euros se ha llevado a cabo en la esfera local (cuando era de un 40 % en 2019). El 50 % restante de menoscabos de más de un millón de euros se produce en el nivel territorial autonómico, no produciéndose ningún menoscabo de esta naturaleza en el ámbito estatal (consolidándose un descenso progresivo, el porcentaje fue de un 20 % en 2019 y de un 36,3 % en los años 2003-2018). A su vez, todos los menoscabos entre 100.000 y un millón de euros (siguiente franja de mayor cuantía) se llevan a cabo en el ámbito local. En el año 2019, los asuntos de estas cuantías ya tenían lugar de forma mayoritaria en el nivel local (en un 77,8 %), pero es significativo que en el año 2020 no exista ningún caso de esta cuantía en la esfera autonómica ni estatal, cuando en el año 2019, se producían en un 11,1 % en cada una de ellas.

El siguiente nivel territorial en el que se localiza un mayor número de asuntos en materia de responsabilidad contable es el nivel autonómico. En particular, se han incrementado los menoscabos de mayor cuantía (superiores a un millón de euros) en el

ámbito autonómico, pasando de un 40 % en el año 2019 a un 50 % en el año 2020. No existe ningún supuesto de responsabilidad contable en el ámbito autonómico de cuantías entre 100.000 y un millón de euros (bajando de un 11,1 % existente en 2019), puesto que, como hemos visto, los menoscabos de estas cuantías se producen exclusivamente en el ámbito local. Finalmente, ha descendido levemente la presencia de menoscabos en el ámbito autonómico de cuantías entre 10.000 – 100.000 euros (de un 46,2 % en 2019 a un 44,4 %). Este último dato confirma la presencia de un importante nivel de menoscabos de estas cuantías en el nivel autonómico, tendencia iniciada en 2019, puesto que, con anterioridad, en los años 2003-2018, solo el 9,2 % de los asuntos de cuantías entre 10.000 y 100.000 euros tenían lugar en la esfera autonómica.

Por último, debemos significar que se han reducido drásticamente los supuestos de responsabilidad contable en la esfera estatal. Se trata de una tendencia que apreciamos en el *Informe CIJA 2019* (en el que analizamos sentencias del período 2003-2018), pero se ha consolidado en el año 2020, en el que los menoscabos a nivel estatal son solo de un 11,1 % en la franja entre 10.000 – 100.000 euros (la franja de menor cuantía en el año 2020).

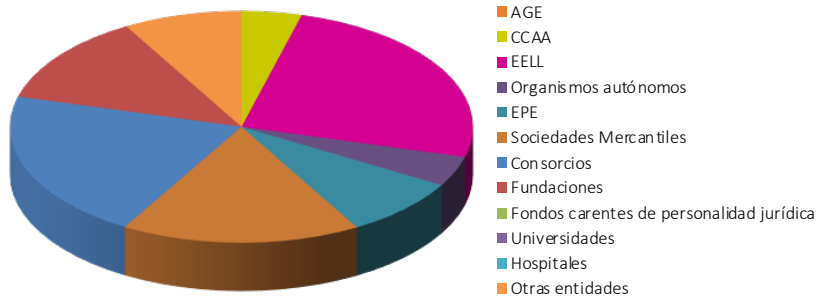
Una vez analizado el nivel territorial, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha determinado la Administración en la que se lleva a cabo el menoscabo en los fondos públicos [Figura 230]. Para este estudio se ha partido de la clasificación del sector público estatal del art. 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (si bien estas categorías se han aplicado a todos los niveles territoriales).

Del mismo modo que en la figura relativa al nivel territorial, en la Figura 230 hemos extraído de los datos estadísticos globales los casos relativos a los ERE. Si estos últimos son contabilizados, la presencia de menoscabos en las CC. AA. pasaría de ser residual (solo un 4,2 %) a la más importante de todas las Administraciones (con un 37,8 %). Esta situación es muy similar a la existente en 2019, año en que, si no se contabilizaban los ERE, los menoscabos en la Administración pública autonómica suponían solo el 5,7 %, y su contabilización incrementaba el porcentaje hasta el 41,7 %. Los datos expuestos reflejan que, en una Administración en términos generales poco afectada por supuestos de responsabilidad contable, como es la autonómica, se ha producido uno de los supuestos más graves (tanto a nivel de número de expedientes como de cuantía del menoscabo) de responsabilidad contable enjuiciados por el TCU. Ello refleja la importancia de mantener y mejorar los sistemas de control del gasto público también en esferas en las que, aparentemente, la gestión de los caudales públicos no genera elevados niveles de responsabilidad contable (como son las Administraciones autonómica o estatal). Especialmente, si tenemos en cuenta que estas administraciones gestionan importantes volúmenes de gasto público en ámbitos claves como la contratación pública o las subvenciones.

Tras extraer los ERE, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM refleja una distribución un tanto distinta de los supuestos de menoscabo en los fondos públicos entre el año 2019 y

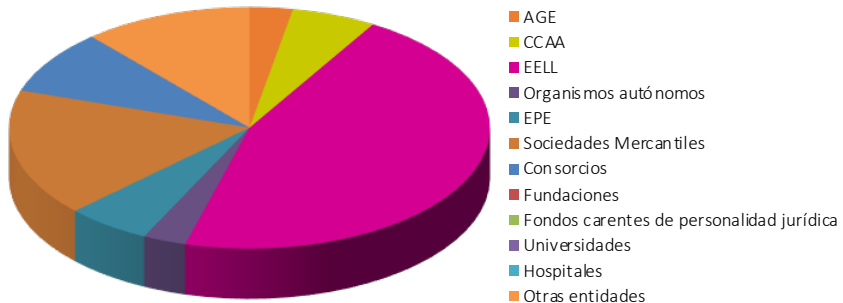
el 2020, para poder apreciar las diferencias de forma más clara, recogemos también la distribución del año 2019 en la Figura 231.

Figura 230. Administración en la que se lleva a cabo el supuesto objeto de responsabilidad contable 2020 [en porcentaje]



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

Figura 231. Administración en la que se lleva a cabo el supuesto objeto de responsabilidad contable 2019 [en porcentaje]



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

Como se aprecia en la Figura 231, los menoscabos en los fondos públicos en los entes locales territoriales eran claramente mayoritarios en 2019 (un 45,7 %), porcentaje ligeramente superior al existente en los años 2003–2018 (un 41,5 %). No obstante, como refleja la Figura 230, los menoscabos en los fondos públicos en los entes locales territoriales han descendido sustancialmente en el año 2020 (siendo un 25 %). De esta forma, si bien en los entes locales territoriales es donde se produce el mayor número de menoscabos a los fondos públicos, el alcance de estos se ha reducido de forma muy notable en el año 2020.

Respecto al resto de Administraciones, algunas de ellas se mantienen en niveles muy similares a los existentes en 2019 y años previos. En este sentido, en la Administración General del Estado (AGE) se produce solo el 2,9 % de los supuestos de responsabilidad contable, exactamente el mismo porcentaje que se daba en el año 2019. Por tanto, se consolida el descenso de supuestos de responsabilidad contable en el AGE que se produjo en el año 2019, dado que en los años 2003-2018 el porcentaje era ligeramente superior, un

9,1 %. De igual forma, como ya hemos descrito, la Administración de las CC. AA., salvo por el caso de los ERE, es una Administración también con reducidos niveles de responsabilidad contable.

Por el contrario, otras Administraciones sufren importantes incrementos en sus niveles de responsabilidad contable. Entre ellas destaca la situación de los consorcios y de las fundaciones. Respecto a los consorcios, los supuestos de responsabilidad contable en consorcios ya habían aumentado drásticamente en 2019 (pasando de un 1,7 % en los datos de 2003 a 2018, a un 8,6 % en el año 2019). En el *Informe CIJA 2020* señalamos la necesidad de esperar a futuros informes para confirmar si esta situación se mantenía. Los datos del estudio CIJA-UAM de los pronunciamientos del TCU en 2020 reflejan que el porcentaje de menoscabos en los fondos públicos en consorcios, no solo se ha mantenido elevado, sino que se ha duplicado (alcanzando un 20,8 %), siendo la Administración pública donde se produce el mayor número de supuestos de responsabilidad contable tras los entes locales territoriales.

Tras los consorcios, la siguiente Administración pública con mayores niveles de responsabilidad contable son las sociedades mercantiles, si bien se aprecia un ligero descenso (siendo el porcentaje en 2020 del 16,7 %, frente al 17,1 % en 2019). Ahora bien, si analizamos la serie histórica, observamos que los menoscabos en los fondos públicos en las sociedades mercantiles han descendido sustancialmente en los últimos años, concretamente, más de diez puntos porcentuales; debemos recordar que el porcentaje de supuestos de responsabilidad contable en sociedades mercantiles era de un 28,6 % en los años 2003-2018.

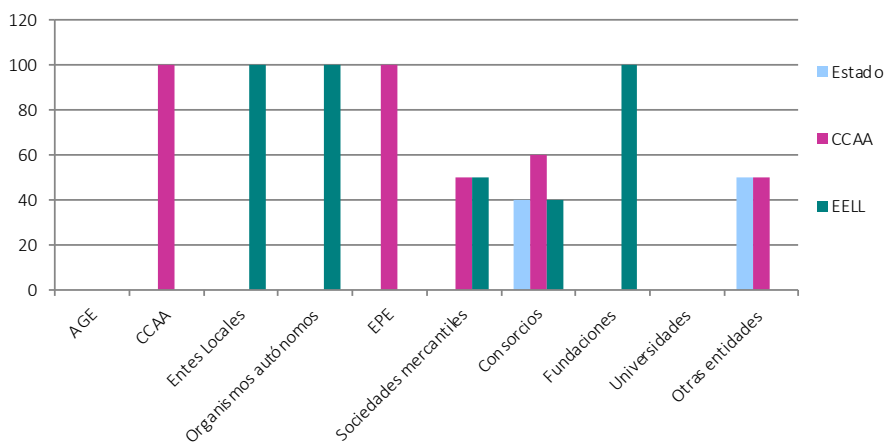
Como ya hemos avanzado, otro tipo de Administración pública que ha sufrido un incremento notable de casos de responsabilidad contable son las fundaciones. Los casos de responsabilidad contable en fundaciones alcanzan un 12,5 % en el año 2020. Este porcentaje es especialmente llamativo si tenemos en cuenta que este porcentaje era de un 0 % en 2019, y de un 2,5 % en los años 2003-2018. En el caso de las fundaciones, como ya sucedió en el año 2019 en relación con los consorcios, tendremos que esperar a futuros *Informes CIJA* para comprobar si la situación se mantiene, o retoma los niveles anteriores.

Otras dos administraciones que sufren incrementos en sus niveles de responsabilidad contable son las entidades empresariales y los organismos autónomos. Respecto a las entidades empresariales, estas han pasado de tener un porcentaje residual (1,2 %) de supuestos de responsabilidad contable en los años 2003-2018, a un 5,7 % en 2019 y, finalmente, un 8,3 % en 2020. En el caso de los organismos autónomos, el nivel de responsabilidad contable es reducido (un 5,4 % en 2020), no obstante, este porcentaje es casi el doble del existente en años anteriores (en concreto, era de un 2,9 % en 2019, y de un 2,5 % en los años 2003-2018).

Por último, como ya sucedió en el año 2019, no existen supuestos de responsabilidad contable en fondos carentes de personalidad jurídica, universidades y hospitales. La única administración de estas tres que de forma previa había sufrido supuestos de responsabilidad contable eran las universidades (con un porcentaje de 1,7 en los años 2003-2018).

Para obtener más datos respecto a estas variaciones en los niveles de responsabilidad contable sufridas entre Administraciones públicas, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha analizado el nivel territorial en el que la Administración se encuentra. En la Figura 232 se recogen los resultados:

Figura 232. Supuestos de responsabilidad contable por Administraciones y nivel territorial [en porcentaje]



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

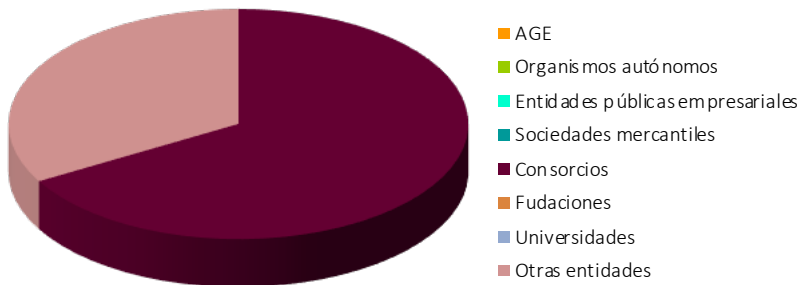
En el año 2020, los supuestos de responsabilidad contable en el sector público instrumental se localizan en los siguientes niveles territoriales. En primer lugar, en el caso de los organismos autónomos y las fundaciones afectados por supuestos de responsabilidad contable, estos se clasifican en el nivel territorial local de forma exclusiva. En segundo lugar, las entidades públicas empresariales que poseen supuestos de responsabilidad contable enjuiciados por el TCU son del nivel territorial autonómico. Por último, las sociedades mercantiles y los consorcios afectados por asuntos de responsabilidad contable se encuentran en los tres niveles territoriales, además, en porcentajes muy similares (tan solo ligeramente superiores los casos en consorcios autonómicos).

Si comparamos la situación de estas variables con la de años anteriores, observamos la ya apuntada reducción de los casos de responsabilidad contable en el nivel territorial estatal (con porcentajes residuales en consorcios y entidades de otra naturaleza). Paralelamente, se aprecia un ligero aumento de los casos de responsabilidad contable en el sector instrumental del nivel territorial autonómico, concretamente, en entes como las sociedades mercantiles o los consorcios. Este incremento de los supuestos de responsabilidad contable en consorcios autonómicos ya se había iniciado en 2019 (con un

33 %), pero todavía ha aumentado más en 2020 (alcanzando un 50 %). Finalmente, el nivel territorial local se mantiene en porcentajes similares a los previos. En las tres Figuras siguientes, examinaremos de forma autónoma los supuestos de responsabilidad contable en cada administración por nivel territorial.

En el nivel territorial estatal, como ya hemos señalado al comentar la Figura 232, se mantiene el sucesivo descenso de los asuntos de responsabilidad contable experimentado en los años previos. Así, en el año 2020, tan solo se aprecia un número muy reducido de casos en consorcios y en “otras entidades” (concepto de cierre). En este descenso global de asuntos de responsabilidad contable en el nivel estatal, debemos significar la ausencia de casos de responsabilidad contable en sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales u organismos autónomos. Debemos precisar que estas entidades sí se veían afectadas por asuntos de responsabilidad contable frente al TCU en los años 2003-2019. La situación preexistente nos había conducido a afirmar que, a pesar de tener un importante número de efectivos (512.767 efectivos), la estructura jerarquizada de la Administración General del Estado y sus mecanismos de control interno hacían que los supuestos de responsabilidad contable fueran limitados, pero se mantenían presentes en el sector instrumental estatal (especialmente, en entidades públicas empresariales estatales y sociedades mercantiles estatales⁷⁶). Sin embargo, en el 2020, la escasa presencia de asuntos de responsabilidad contable se extiende también a casi todo el sector instrumental estatal, lo cual supone un avance en el control del gasto de este tipo de entidades [Figura 233]. En todo caso, tendremos que analizar estas variables en futuros *Informes CIJA* para confirmar que esta situación, excepcional y muy positiva, del sector instrumental estatal se consolida.

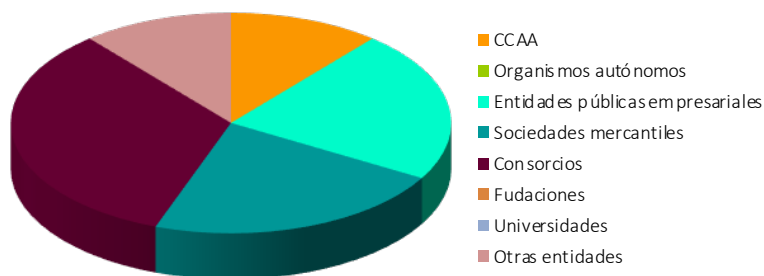
Figura 233. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial estatal [en porcentaje]



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

⁷⁶ La existencia de elevados niveles de responsabilidad contable debía contextualizarse tomando en consideración las entidades dependientes de la Administración General del Estado, estas si bien son relativamente pocas (140 sociedades mercantiles y 13 entidades públicas empresariales estatales, datos del INVENTE), tienen un importante tamaño tanto a nivel de personal como de gasto público que gestionan, puesto que entre ellas se encuentran entidades como ADIF, AENA o Correos. Esta situación, a nuestro parecer, podía ser la causa de una mayor presencia de supuestos de responsabilidad contable.

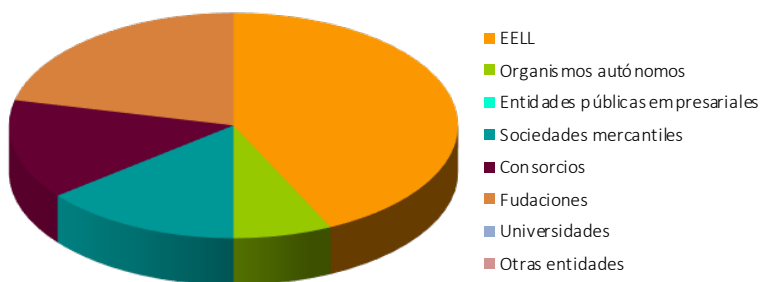
Figura 234. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial autonómica [en porcentaje]



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

En segundo lugar, en el nivel territorial autonómico, en los años previos y de forma más acentuada en el 2019, debido a los asuntos sobre los ERE, el mayor número de supuestos de responsabilidad contable se producía en la propia administración autonómica. Ahora bien, esta situación ha cambiado en el año 2020, puesto que el porcentaje de casos de responsabilidad contable en la administración de las Comunidades Autónomas es muy reducido (un 11 % contabilizando los ERE, inferior al 22 % existente en el año 2019, sin contabilizar los ERE). A su vez, han aumentado sustancialmente los porcentajes de responsabilidad contable en entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles. Por último, debemos destacar dos rasgos que se consolidan, el primero, el elevado porcentaje de asuntos en materia de responsabilidad contable en consorcios autonómicos; y, el segundo, la inexistencia de supuestos de responsabilidad contable en las universidades, las cuales dependen en su mayoría de las Comunidades Autónomas.

Figura 235. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial local [en porcentaje]



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

Por último, en el nivel territorial local [Figura 235], los supuestos de responsabilidad contable mayoritariamente se encuentran en las entidades locales territoriales (un 42,9 %), porcentaje que desciende sustancialmente desde el 80 % del año 2019. Las posibles causas del elevado número de supuestos de responsabilidad contable en las entidades locales territoriales las apuntamos en el apartado previo. Por su parte, en el sector instrumental

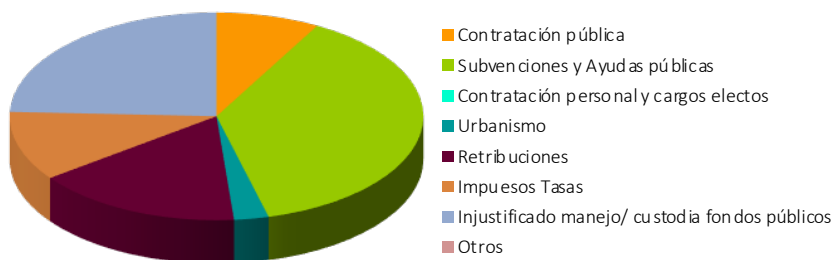
local se aprecian niveles elevados de responsabilidad contable en fundaciones, consorcios y sociedades mercantiles (21,4 %, 14,3 % y 14,3 %, respectivamente), mientras que, en el año 2019, solo existían casos de responsabilidad contable en sociedades mercantiles (un 20 %). Esta mayor presencia de supuestos de responsabilidad contable en fundaciones y consorcios, asimilándose su situación a la de las sociedades mercantiles, es especialmente preocupante si tenemos en cuenta dos aspectos. El primero, el elevado número de sociedades mercantiles municipales existente (1369), pero el carácter más reducido del resto de fórmulas de articulación institucional en el ámbito local (por ejemplo, 288 consorcios, 223 organismos autónomos o 303 fundaciones). El segundo aspecto, es que estamos frente a los niveles de responsabilidad contable en fundaciones y consorcios locales más elevados de la serie histórica analizada, puesto que en 2019 no hubo ningún caso de responsabilidad contable en este tipo de entidades, y en los años 2003-2018 los casos en consorcios eran un 1,4 %, y en fundaciones un 0,7 %

De este modo podemos concluir que se reduce el porcentaje de supuestos de responsabilidad contable en la administración territorial local, pero esta sigue teniendo el porcentaje más elevado (un 42,9 %) de las tres administraciones territoriales. Este descenso se compensa con incrementos, preocupantes, en los consorcios y las fundaciones locales. Por último, el nivel de casos en sociedades mercantiles locales desciende (pasando de un 20 % en 2019, a un 14,3 % en 2020), y si bien es superior al existente en el Estado, puesto que en el año 2020 no ha habido casos de responsabilidad contable en sociedades mercantiles estatales, es inferior al que se produce en las sociedades mercantiles autonómicas (22,2 %). Por tanto, a nuestro parecer, sigue vigente la afirmación que formulamos respecto a las sociedades mercantiles locales en *Informes CIJA* previos, de que no consideramos que la racionalización o supresión de este tipo de entidades (como se perseguía a través de leyes como la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) pueda fundamentarse en la existencia de un mayor número de supuestos de responsabilidad contable en este tipo de entidades, puesto que el mayor número de casos en la esfera local sigue concentrándose en la administración territorial local.

4.2. Sector de actividad donde se producen los supuestos de responsabilidad contable

El tercer elemento clave para categorizar los supuestos de responsabilidad contable ante el TCU es el relativo a la actividad donde se producen los menoscabos en los fondos públicos. En las dos siguientes figuras se detallan los datos obtenidos por el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM en el año 2021, en la primera de ellas se incluyen los casos relativos a los ERE, mientras que en la segunda figura esta tipología de asuntos se excluye.

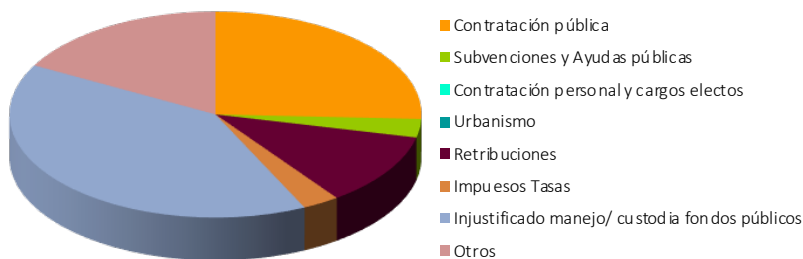
Figura 236. Sector de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable incluyendo los casos relativos a los ERE [en porcentaje]



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

Como se extrae de la Figuras 236, en el año 2020, como ya sucedió en el año 2019, debido a los asuntos relativos a los ERE los supuestos de responsabilidad contable tuvieron lugar mayoritariamente en el sector subvenciones. No obstante, el porcentaje desciende ligeramente, pasando de un 40,7 % en 2019 a un 38,8 % en 2020, descenso debido a la menor presencia de los casos ERE en el conjunto de asuntos enjuiciados por el TCU en 2020.

Figura 237. Sector de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable excluyendo los datos relativos a los ERE [en porcentaje]



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

Ahora bien, si no se contabilizan este tipo de asuntos [Figura 237], como sucedía en el año 2019, el sector con el porcentaje más elevado es el injustificado manejo o custodia de los fondos públicos (con un 37,5 % en 2020 y un 40 % en 2019, por tanto, porcentajes muy similares). Esta situación pone de manifiesto que, con carácter general, los menoscabos se llevan a cabo en la propia ordenación del gasto, con independencia de la actividad subyacente en la que se dicho gasto se origine. A su vez, si no se contabilizan los ERE, el porcentaje de menoscabos a los fondos públicos en el sector subvenciones desciende hasta un 2,9 % (porcentaje idéntico al obtenido en 2019, y muy por debajo del 12,4 % que se registraba en los años 2003-2018).

El siguiente sector con un mayor nivel de supuestos de responsabilidad contable en el año 2020 es el de las retribuciones al personal de las Administraciones públicas (con un 25 % de supuestos si no se contabilizan los ERE y un 16,2 % si se integran los ERE). El sector de las retribuciones es otro ámbito, como el del manejo/custodia de los fondos públicos, que

no se circunscribe a una actividad concreta de las Administraciones públicas. De esta forma se retoma la situación existente durante los años 2003-2018, en la que los menoscabos en el ámbito de las retribuciones eran superiores a los menoscabos en el ámbito de la contratación pública.

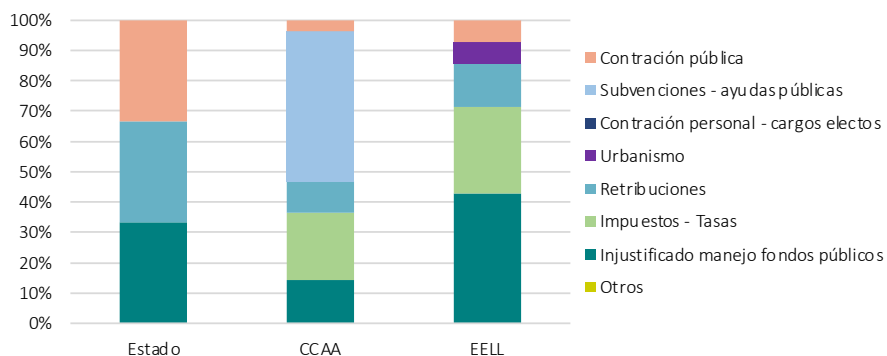
El tercer sector con mayor porcentaje de menoscabos en los fondos públicos es la contratación pública (con un 12,5 % si no se contabilizan los ERE y un 8,1 % si estos son tomados en consideración). Por tanto, se aprecia un marcado descenso del número de menoscabos en materia de contratación pública en el año 2020, en comparación con el año 2019. En este último año, excepcionalmente, los supuestos de responsabilidad contable en materia de contratación ocupaban el segundo lugar (con un 16,9 % o 25,7 %, contabilizando, o no, respectivamente, los casos de los ERE).

En resumen, en el año 2020, como en el 2019, excluyendo la situación específica del sector subvenciones derivada exclusivamente por los asuntos relativos a los ERE, dos de los tres sectores que poseen un mayor número de supuestos de responsabilidad contable (injustificado manejo de los fondos públicos y retribuciones) no tienen su origen en una actividad específica de la Administración. Por tanto, se confirma nuestra conclusión relativa a la necesidad de revisar los sistemas de gestión-económico financiera y control interno de los fondos públicos, así como los mecanismos establecidos para la validación y control de las retribuciones. A su vez, la contratación pública es la actividad específica de las Administraciones públicas que mayores niveles de responsabilidad contable aglutina, distanciándose del sector subvenciones, en la medida en que en este último no se contabilicen los casos relativos a los ERE. Esta última afirmación es especialmente evidente en los años 2019 y 2020, puesto que, como hemos apuntado, en el sector subvenciones, sin contabilizar los asuntos relativos a los ERE, solo hay un 2,9 % y un 4,2 % de casos de responsabilidad contable, respectivamente (frente al 12,4 % existente en 2003-2018).

Respecto al resto de sectores, en el año 2020 se aprecian algunos aumentos preocupantes. En concreto, se ha incrementado sustancialmente el número de supuestos de responsabilidad contable en el sector impuestos, que pasa de tener un porcentaje del 2,9 % en el año 2019, a un 16,7 % en 2020. Este porcentaje es muy superior al 7,4 % que tenía el sector impuestos en los años 2003-2018. Finalmente, a pesar de que los niveles son muy reducidos, incrementan los supuestos de responsabilidad contable en el ámbito urbanismo (pasa de un 1,2 % en los años 2003-2018 y un 0 % en 2019 a un 4,2 % en 2020, sin contabilizar los ERE). Al ser porcentajes reducidos, es probable que en ambos casos se trate de una situación puntual, y en los próximos años se retomen los niveles anteriores; esto podremos apreciarlo en futuros *Informes CIJA*.

A continuación, analizaremos conjuntamente las variables sector de actividad y Administración pública (incluyendo los casos de los ERE puesto que solo tienen reflejo en el nivel territorial autonómico y no afectan al resultado en el resto de sectores).

Figura 238. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable y nivel territorial [en porcentaje]



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

En la esfera estatal, en el año 2020, se mantiene el elevado nivel de responsabilidad contable en materia de contratación que ya se produjo en 2019. En ambos años el porcentaje es del 33,3 %, frente al 6,1 % existente en los años 2003-2018. El resto de supuestos de responsabilidad contable en la esfera estatal se localizan en dos sectores, las retribuciones a personal y el injustificado manejo de los fondos públicos (con un 33,3 % cada uno de ellos, igual, por tanto, que en la contratación pública). Estos niveles de responsabilidad contable en el manejo de los fondos públicos constituyen una constante en el ámbito estatal, de hecho, en los años 2003-2018 el porcentaje de supuestos era muy superior (un 51,5 %) bajando al 33,3 % en 2019 y 2020. Por el contrario, los supuestos de responsabilidad contable vinculados a las retribuciones de personal habían desaparecido en 2019 (y eran de solo un 9,1 % en los años 2003-2018). Por tanto, ha incrementado mucho el número de asuntos de responsabilidad en este ámbito, tendremos que confirmar la evolución de este dato en futuros *Informes CIJA*.

Por último, confirmamos la conclusión planteada en el *Informe CIJA 2020*, sobre la concentración de los supuestos en el nivel estatal en muy pocos sectores, esencialmente y de forma reiterada en materia de contratación y manejo de los fondos públicos, adicionándose puntualmente en el año 2020 el sector de las retribuciones a personal.

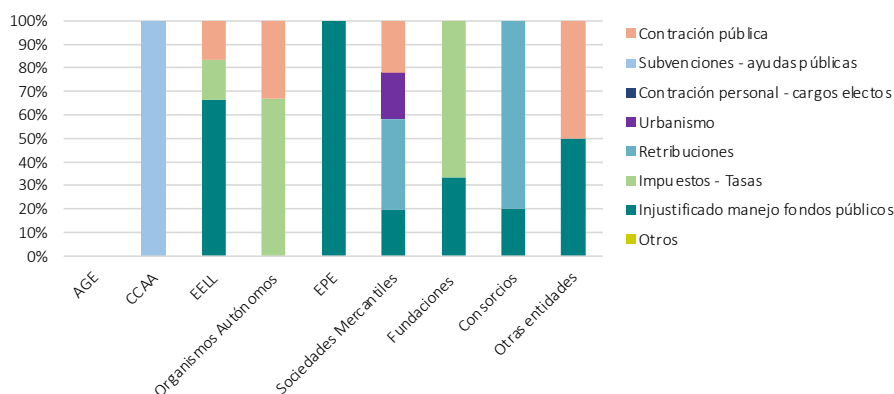
En el nivel autonómico, los mayores niveles de responsabilidad contable se encuentran en el sector de las subvenciones. Este hecho ya se constató en el *Informe CIJA 2019* (años analizados 2003-2018), por tanto, con anterioridad al enjuiciamiento de los casos relativos a los ERE (en 2003-2018 el porcentaje de supuestos era de un 36,4 %). Estos elevados niveles preexistentes se incrementan exponencialmente en los años 2019 y 2020 con el enjuiciamiento de los ERE por el TCU, alcanzando porcentajes de 72,7 % en 2019 y de 63,7 % en 2020 (por el menor número de asuntos ERE en 2020). El resto de supuestos de responsabilidad contable en el nivel autonómico se encuentran en los sectores: manejo de los fondos públicos (que pasa de un 6,1 % de los años 2003-2019 a un 18,2 % en 2020);

retribuciones a personal (inexistente en años anteriores y que en 2020 tiene un porcentaje significativo de un 13,6 %); y, por último, en la contratación pública, sector en el que en los años anteriores ya se apreciaban similares niveles de menoscabos en los fondos públicos (un 12,1 % en los años 2003-2018, un 9,1 % en el año 2019, y un 4,5 % en el 2020, por tanto, una progresión decreciente).

En el nivel local, comprobamos, de nuevo, que casi la mitad de los supuestos de responsabilidad contable se producen por un injustificado manejo de los fondos públicos (siendo el porcentaje de un 42,9 %, frente al 50 %). Esta tendencia se inició en el año 2019, puesto que, en los años anteriores 2003-2018, solo un 18,5 % de los asuntos en materia de responsabilidad contable en el nivel local eran por un injustificado manejo de los fondos públicos. Los siguientes sectores con mayores niveles de responsabilidad contable en el año 2020 son los sectores impuestos, con un 28,6 %, y retribuciones, con un 14,3 %. Este dato contrasta con los reducidos niveles de responsabilidad (del 5 %) de ambos sectores en 2019. La situación se asemeja a la existente en los años 2003-2018, cuando en el sector impuestos se producía el 13,3 % de los supuestos de responsabilidad contable local, y en el sector retribuciones el 31,1 %. Finalmente, debemos destacar que se aprecia un claro descenso de los niveles de responsabilidad contable en la contratación pública local, sector en el que tradicionalmente se localizaba un número importante de asuntos de responsabilidad contable. El porcentaje de casos es del 7,1 % en 2020, frente al 25 % en 2019 y el 23,7 % de los años 2003-2018.

Para poder determinar con mayor precisión donde se producen los supuestos de responsabilidad contable de los diferentes sectores, hemos analizado de forma conjunta las variables sector de la actividad y administración pública. Los resultados se recogen en la Figura 239.

Figura 239. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable en las distintas Administraciones públicas [en porcentaje]



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

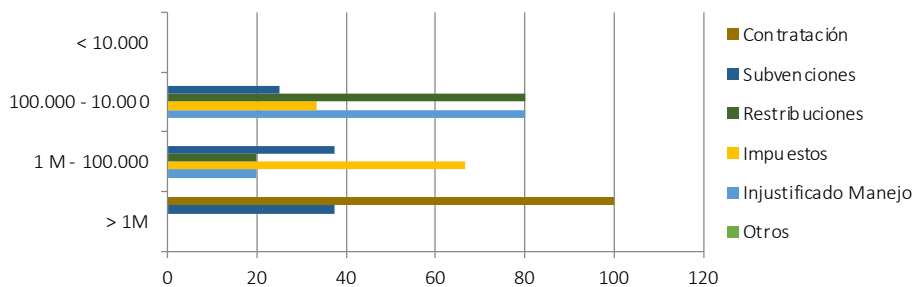
De la Figura 239 se desprenden varias ideas. En primer lugar, la inexistencia de asuntos de responsabilidad contable en el año 2020 en la Administración General del Estado. La tendencia en la AGE era decreciente, por tanto, la mejora progresiva ha concluido en la inexistencia de asuntos. En segundo lugar, los menoscabos en la administración de las Comunidades Autónomas son solo en materia de subvenciones. Esta tendencia, que ya se producía durante los años 2003-2018, se ha visto acentuada por el caso de los ERE en los años 2019 y 2020. En tercer lugar, los asuntos en los que el menoscabo se deriva de un injustificado manejo de los fondos públicos (supuesto vinculado con la ejecución genérica del gasto y no a una actividad concreta del sector público) se producen en el sector público instrumental (en particular, en entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones) y entes locales. Esta situación ya se producía de forma similar en el año 2019. En cuarto lugar, los menoscabos en materia de retribuciones se localizan en sociedades mercantiles y consorcios. En quinto lugar, en cuanto a los sectores específicos, en materia de contratación los menoscabos se producen, esencialmente, en entidades locales, organismos autónomos y sociedades mercantiles; en materia de urbanismos, el nivel residual de casos que existe se produce, en esta ocasión, en una sociedad mercantil; y, finalmente, en materia de impuestos los asuntos se encuentran en entidades locales, organismos autónomos y fundaciones. En síntesis, hay entidades, como los consorcios, cuyos asuntos en materia de responsabilidad contable no se vinculan a un ámbito material concreto, sino a la gestión genérica del gasto. En cambio, existen entidades, como los organismos autónomos, en los que los casos de responsabilidad contable se producen en sectores materiales concretos de actividad, como son la contratación pública y los impuestos. Por último, hay entidades, como las sociedades mercantiles, en las que existen casos de responsabilidad contable tanto en la gestión del gasto, como en sectores materiales concretos.

Para finalizar el examen conjunto de la responsabilidad contable en los distintos sectores de actividad, el estudio jurisprudencial del CJA-UAM ha determinado el alcance cuantitativo del menoscabo en los fondos públicos en función del sector de actividad en el que tiene lugar.

En la Figura 240 podemos apreciar que hay sectores que se consolidan como sectores en los que los menoscabos son de cuantías elevadas, estos son el sector contratación pública y el sector subvenciones. Este último debido, en gran medida a los casos relativos a los ERE, los cuales, como hemos apuntado a lo largo del Informe, son de cuantías en general elevadas. Por el contrario, existen sectores en los que, si bien hay un elevado número de supuestos de responsabilidad contable (como son los sectores injustificado manejo de los fondos públicos y retribuciones) las cuantías de los menoscabos son, en el 80 % de los casos, entre 10.000 – 100.000 %, por ende, la franja de cuantía inferior en el año 2020. Lo anterior nos lleva a concluir que son en los sectores vinculados a una actividad concreta de las Administraciones públicas donde se producen los supuestos de alcance más perjudiciales para el erario

público.⁷⁷ E Incluso, en el sector de la contratación pública, que como hemos visto disminuye su presencia en el nivel local, los casos que persisten son aquellos que tienen elevadas cuantías. Finalmente, para concluir el análisis referente a la cuantía por sectores, debemos destacar que singularmente en el año 2020 el sector impuestos tiene una elevada presencia en las dos franjas de cuantías intermedias (entre un millón y 100.000 euros y entre 10.000 y 100.000 euros). Tendremos que analizar en *Informes CIJA* cual es la evolución de este sector, puesto que no se aprecia una continuidad clara (en el año 2019 solo existían menoscabos en materia de impuestos superiores al millón de euros).

Figura 240. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable y cuantías [en porcentaje]



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

En el siguiente apartado examinaremos individualmente los sectores materiales en los que se han detectado los supuestos de responsabilidad contable (contratación y subvenciones), analizándolos de forma conjunta con factores como el nivel territorial o el motivo del menoscabo.

4.2.1 Responsabilidad contable y contratación pública

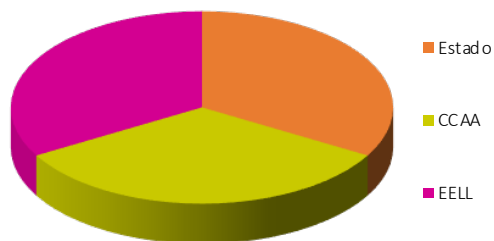
Respecto al nivel territorial en el que se localizan los supuestos de responsabilidad contable en contratación pública, observamos que en el año 2020 se equiparan los porcentajes en los tres niveles territoriales, con un 33,3 % de casos en cada uno de ellos. De este modo, se altera la situación existente en años anteriores en los que la mayor parte de casos en contratación pública se localizaban en el nivel territorial local. Concretamente, en el año 2019, el 50 % de los casos se producían en el nivel local, seguido del nivel autonómico (30 %) y, finalmente, en menor medida, por el nivel estatal (20 %); pero el porcentaje de responsabilidad contable en contratación local alcanzaba el 80 % en los años 2003-2018.

Por tanto, debemos destacar positivamente la menor presencia de supuestos de responsabilidad contable en materia de contratación pública en la esfera local. La proliferación de este tipo de asuntos en años anteriores ponía de manifiesto la existencia de dificultades en el control del gasto en este ámbito a nivel local, especialmente, teniendo en

⁷⁷ En el caso del sector urbanismo, al ser la sentencia del TCU desestimatoria, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM no ha consignado cuantía del menoscabo.

consideración que en el nivel territorial local no es donde se suscribe el mayor número de contratos, ni se adjudica el mayor valor de gasto público (tomando en consideración los últimos datos disponibles en el Registro de Contratos del sector público del Ministerio de Hacienda, datos provisionales de 2019, actualizados en mayo de 2021). Tendremos que comprobar si en futuros *Informes CIJA* esta tendencia favorable se consolida.

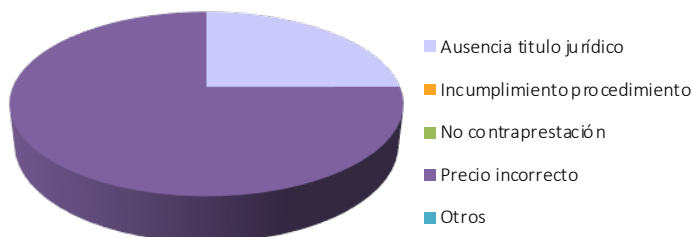
Figura 241. Supuestos de responsabilidad contable en contratación pública por nivel territorial [en porcentaje]



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

En segundo lugar, el estudio jurisprudencial del CIJA-UAM ha determinado la causa por la que se produce el menoscabo en los fondos públicos en el ámbito de la contratación pública. Los resultados se recogen en la Figura 242.

Figura 242. Contratación pública motivo del menoscabo en los fondos públicos [en porcentaje]



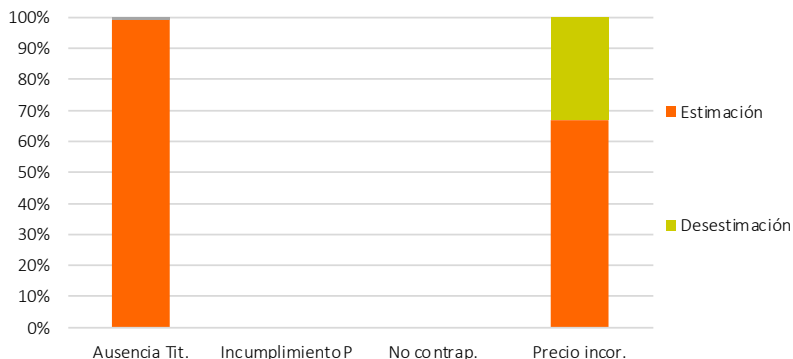
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Para la existencia de responsabilidad contable en el ámbito de la contratación pública deben concurrir una serie de requisitos específicos (enunciados de forma genérica en el art. 49.1 LFTCU y el art. 38.1 LOTCU), puesto que el mero incumplimiento de la normativa en materia de contratación no genera por sí mismo responsabilidad contable.⁷⁸ En la Figura 242 se aprecia que, en la mayor parte de los supuestos de responsabilidad contable en materia

⁷⁸ La jurisprudencia del TCU ha precisado estos requisitos (desde la STCU 30 de junio de 1992): i) debe existir manejo de fondos públicos; ii) debe vulnerarse normativa contable (tomando en consideración un concepto jurisprudencial amplio de régimen contable o presupuestario); iii) debe provocarse un menoscabo –real y efectivo– en el patrimonio público; iv) la conducta debe ser dolosa o gravemente negligente; v) debe existir un nexo causal entre la conducta y el daño; vi) el daño debe derivarse de la cuenta (existiendo también, como hemos visto a lo largo de este *Informe*, un concepto jurisprudencial amplio de cuenta y cuentadante). En algunos casos en materia de contratación pública claramente se puede apreciar la concurrencia de estos requisitos, por ejemplo, cuando las irregularidades se producen en la fijación del precio del contrato. No obstante, existen casos controvertidos, como, por ejemplo, si cabe responsabilidad contable derivada de actuaciones fraudulentas de la mesa de contratación, en la medida que su función es consultiva.

de contratación pública, en el año 2020, el motivo por el que se ha producido el menoscabo en los fondos públicos ha sido la inadecuación del precio pactado. En los años anteriores (2003-2019), este era el segundo motivo más generalizado, tras la inexistencia de contraprestación, que era el más generalizado y, por ello, considerado por la doctrina el “supuesto tipo” de malversación contable por vía contractual.⁷⁹ Paradójicamente, en el año 2020, no existen asuntos en los que el menoscabo se derive de la inexistencia de contraprestación, siendo el único otro motivo presente el de la ausencia de título jurídico.

Figura 243. Contratación pública motivo del menoscabo en los fondos públicos y sentido del fallo [en porcentaje]

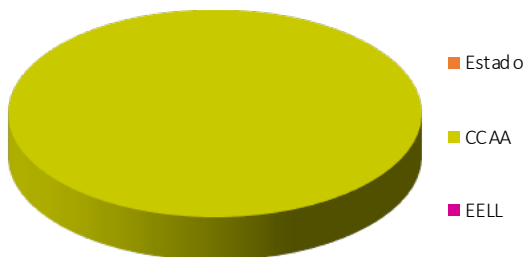


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

La Figura 243 refleja el sentido del fallo en función del motivo del menoscabo en los fondos públicos en contratación. En esta figura se aprecia la existencia de mayores niveles de estimación cuando el motivo del menoscabo es la ausencia de título jurídico que cuando dicho motivo es la inadecuada cuantificación del precio. Esto puede deberse a la mayor dificultad probatoria existente en determinar que el precio pagado no es adecuado respecto a las prestaciones efectivamente ejecutadas, frente a la mayor sencillez de probar la ausencia de título jurídico válido. De hecho, en los años 2003-2008 en esta última tipología de casos el sentido del fallo era siempre la estimación parcial.

4.2.2 Responsabilidad contable y subvenciones

Figura 244. Supuestos de responsabilidad contable en subvenciones por nivel territorial [en porcentaje]

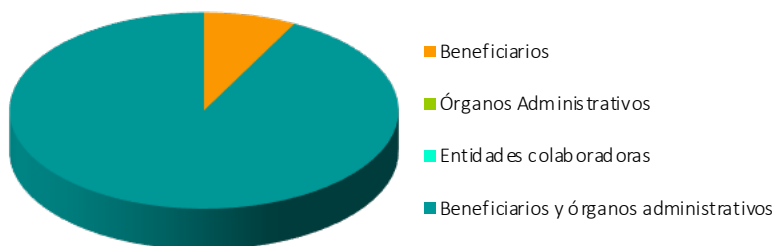


⁷⁹ Vid. nota al pie n. 69 (en particular, p. 41).

Un año más los porcentajes obtenidos del estudio jurisprudencial del CIJA-UAM deben analizarse tomando en consideración los datos del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones del Ministerio de Hacienda sobre el número de subvenciones concedidas en cada uno de los niveles territoriales y su importe. Dada la singularidad de los datos del año 2020,⁸⁰ para analizar la jurisprudencia del TCU en el año 2020, la contextualizaremos con los datos de la actividad subvencional del año 2019 (que a su vez son similares a los del año 2018). En el año 2019 se concedieron 828 subvenciones en el ámbito estatal, 11.876 en el autonómico y 26.763 en el local. El ámbito local es el que posee un mayor número de convocatorias con concesión, no obstante, el importe concedido es muy superior en los otros dos niveles, especialmente en el autonómico (21.311 millones de euros en el nivel estatal, 45.016 millones de euros en el nivel autonómico y, finalmente, 8.485 millones de euros en el nivel local).

Como vemos en la Figura 244, en el año 2020, de igual forma que en el año 2019, los supuestos de responsabilidad contable en materia de subvenciones se han concentrado todos en el nivel autonómico (el 100 %), nivel donde también se ha concedido el volumen de gasto más elevado. Esta situación difiere de lo sucedido en los años 2003-2018 en los que los porcentajes de responsabilidad contable en subvenciones en los tres niveles territoriales eran similares, si bien ligeramente superiores en el nivel autonómico (concretamente, un 35,5 %, 38,7 %, 25,8 %, en el nivel estatal, autonómico y local, respectivamente).

Figura 245. Legitimación pasiva en el sector subvenciones [en porcentaje]



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

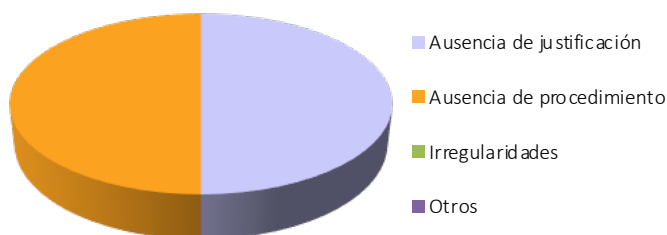
Como se desprende de la Figura 245 la legitimación pasiva en subvenciones, como sucedía en el año 2019, la ocupan mayoritariamente de forma conjunta beneficiarios y órganos administrativos (en particular, en un 92,3 % de los casos), en el 7,7 % restante la ocupan los beneficiarios de forma individual. La conjunción de ambos sujetos en la

⁸⁰ En el año 2020 constan registradas las siguientes subvenciones: 1.149 en el ámbito estatal, 14.282 en el autonómico y 34.459 en el local. En cuanto al total de ayudas concedidas, este es dispar al de años anteriores; en concreto, el gran aumento de las ayudas existente en 2020 respecto al año anterior se debe, en gran medida, a las ayudas en forma de avales concedidos por el Instituto de Crédito Oficial, que ha registrado 929.861 avales por importe de 85.665 millones de euros. Así, en el 2020, el ámbito con mayor volumen de ayudas concedidas fue el Estatal (89.860 millones de euros), seguido del autonómico (14.549 millones de euros) y, finalmente el local (2.711 millones de euros).

legitimación pasiva se deriva de los asuntos relativos a los ERE, en los cuales, el 100 % de los demandados son conjuntamente beneficiarios y órganos administrativos. En los años anteriores, 2003-2018, la situación era la inversa, ocupaban la legitimación pasiva mayoritaria solo los beneficiarios de forma autónoma, concretamente, en un 71,9 %, mientras que los beneficiarios y los órganos administrativos conjuntamente representaban un 23 % de los asuntos. Por tanto, es posible que una vez se hayan enjuiciado la totalidad de los casos relativos a los ERE la situación vuelva al estado precedente, puesto que, en los asuntos relativos a subvenciones no vinculados a los ERE del año 2020, los demandados son de forma exclusiva los beneficiarios.

Por último, el estudio jurisprudencial CIJA-UAM ha analizado la causa por la que se produce el menoscabo en los fondos públicos en el sector subvenciones.

Figura 246. Causas del menoscabo en los fondos públicos en el sector subvenciones [en porcentaje]



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

En los años 2003-2018 la ausencia de justificación era el principal motivo del menoscabo en los fondos públicos en materia de subvenciones (con un 65,6 %). Por el contrario, en los años 2019 y 2020, los motivos generadores del menoscabo en los fondos públicos en materia de subvenciones son tanto la concesión de subvenciones prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido, como la ausencia de justificación del destino de los fondos por el perceptor de la subvención. En el año 2020, como vemos en la Figura 246, cada uno de estos supuestos representa el 50 % de los menoscabos. Por el contrario, en el año 2019, la concesión de subvenciones prescindiendo, total y absolutamente, del procedimiento legalmente establecido era el motivo del menoscabo en el 67,6 % de los casos, mientras que la ausencia de justificación del destino de los fondos por el perceptor de la subvención lo era en el 32,4 % restante. Este incremento, en los años 2019 y 2020, de los supuestos en los que el motivo del menoscabo es haber prescindiendo del procedimiento legalmente establecido se debe a los casos relativos a los ERE. Al respecto, el TCU señala que la Consejería de Empleo “no realizó el diseño previo de las ayudas; así no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes, los plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados” (entre otras STCU 13/2019, de 12 de junio de 2019, FJ 2).

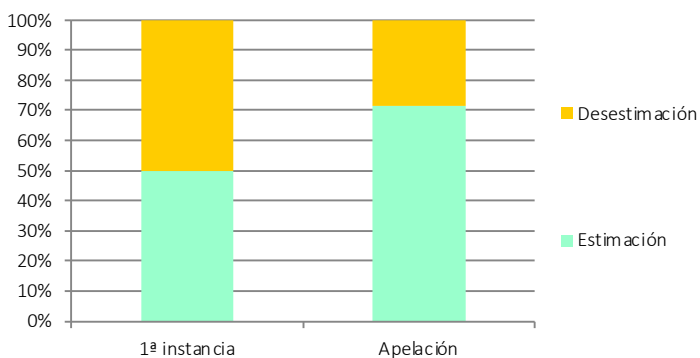
VI. Sentido del fallo, recursos y costas

En este último apartado del *Informe CIJA 2020* trataremos los elementos relacionados con el contenido del fallo y los recursos. A lo largo del Informe se ha analizado el sentido del fallo vinculándolo a otros elementos (como la legitimación pasiva), sin embargo, ahora se abordará el estudio del mismo de forma autónoma. Se hará referencia en ocasiones a los pronunciamientos del TS, si bien su número es muy relativo y, en consecuencia, las conclusiones que se derivan de este análisis jurisprudencial son más limitadas.

1. Sentido del fallo primera instancia y recurso de apelación Tribunal de Cuentas

En la Figura 247 se aprecia como, en el año 2020, los niveles de desestimación y estimación son equivalentes en los pronunciamientos del TCU. En el año 2019, la estimación era del 65,5 %, pero el nivel de estimación todavía era superior en los años 2003-2018, en concreto, del 75,6 %. Este mayor nivel de desestimación de las demandas en primera instancia puede deberse a los casos relativos a los ERE, puesto que las responsabilidades contables derivadas de los mismos han sido consideradas, en muchas ocasiones, prescritas, en aplicación de la prescripción de la responsabilidad contable de 5 años que establece el apartado 1 de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCU. Hay que tener en cuenta que esta posición del TCU ha sido revisada tras la nueva doctrina casacional fija en la STS de 1479/2020, de 10 de noviembre de 2020 que hemos analizado en el apartado relativo a la “Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal”.

Figura 247. Sentido del fallo en razón de la instancia en el TCU [en porcentaje]

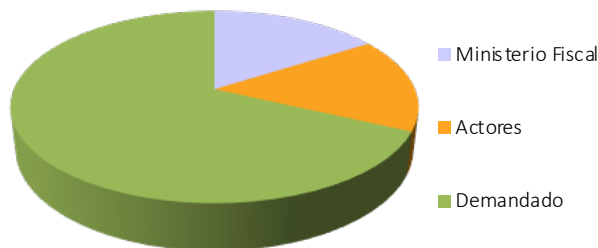


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

A su vez, la Figura 247 refleja que el sentido mayoritario del fallo en apelación es la estimación (en un 71,4 % de los casos), este porcentaje es completamente distinto al de los años anteriores, en los que el sentido del fallo predominante era la desestimación (en particular, en un 86,2 % de los casos en 2019, y en un 69,8 % de los casos en los años 2003-2018). En consecuencia, a diferencia de los que sucedía en los años previos, la persona

demandada en primera instancia y condenada ha visto mayormente revertida esta situación en apelación en el año 2020. Tendremos que comprobar en futuros *Informes CIJA* si estos mayores niveles de estimación en apelación se siguen produciendo. En todo caso, debemos precisar que entre los asuntos que han sido estimados en apelación por la Sala de Justicia del TCU se encuentran los recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía resueltos tras la STS 1479/2020, de 10 de noviembre.⁸¹

Figura 248. Recurrentes en apelación TCU [en porcentaje]



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

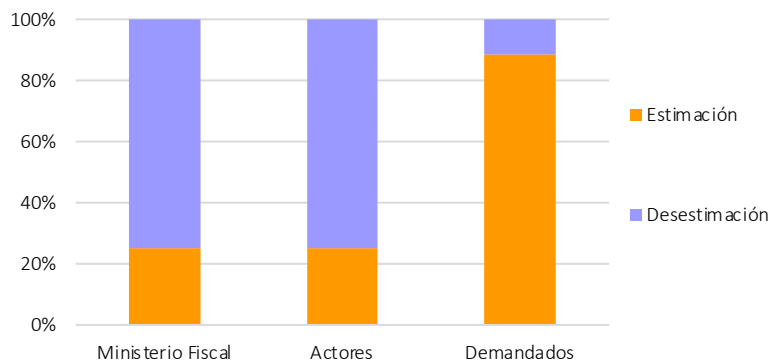
Respecto a la figura del recurrente en apelación, en los datos de los años 2003-2018, apuntamos que el recurrente en apelación, con carácter general, era el demandado. Esta tendencia se había visto ligeramente alterada en el año 2019, al estar cercanos los porcentajes de los tres tipos de recurrentes. En particular, el Ministerio Fiscal recurrió en un 31,4 %, porcentaje muy superior al 17,4 % preexistente. De igual forma, los actores en primera instancia habían recurrido también en un 31,4 % de los casos, de nuevo, porcentaje superior al 26,5 % de los años 2003-2018. En cuanto al demandado, este recurrió en un 37,1 % de los casos, porcentaje en este caso inferior al 56,1 % de los años 2003-2018. Este cambio puede deberse, en parte, a los recursos presentados por el Ministerio Fiscal y los actores en primera instancia, tras que se declarasen prescritas responsabilidades contables cuyos hechos eran enjuiciados paralelamente en la jurisdicción penal.

En el año 2020, el demandado en primera instancia es como en los años 2003-2018 el principal recurrente en apelación, concretamente en un 81 %, por tanto, en un porcentaje superior al 56,1 % de los años 2003-2018. Por su parte, el Ministerio Fiscal y los actores en primera instancia recurren en apelación en porcentajes muy interiores (en un 19 % de los casos cada uno de ellos). La situación descrita confirma la conclusión que extrajimos en el *Informe CIJA 2019* de que el recurrente mayoritario en apelación es el demandado en primera instancia.

⁸¹ Esta sentencia establece la prejudicialidad penal a efectos de determinar la prescripción de las responsabilidades contables, puesto que la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito será un elemento determinante del régimen de prescripción, al ser de aplicación el apartado 4 Disposición Adicional Tercera LFTCU, y no su apartado 1. Vid. supra, apartado relativo a la "Concurrencia del enjuiciamiento contable con el procedimiento penal".

Como refleja la Figura 249, a diferencia de lo que ocurría en el año 2019, en el año 2020, el sentido del fallo en apelación sí se ha visto influenciado por el tipo de recurrente en apelación. En particular, cuando los demandados en primera instancia han sido los recurrentes, sus pretensiones se han estimado en el 88,2 % de los casos (desestimándose solo un 11,8 % de los asuntos). Los mayores los mayores niveles de estimación, como ya habíamos apuntado [Figura 247], suponen un cambio significativo en el sentido del fallo en apelación, y como vemos en la Figura 249, este mayor nivel de estimación se produce cuando el demandado en primera instancia es el recurrente en apelación. Si bien es cierto que la estimación siempre ha sido ligeramente superior cuando el recurrente en apelación era el demandado en primera instancia, tendremos que esperar a futuros *Informes CIJA* para comprobar si estos niveles de estimación se mantienen o son solo una situación coyuntural del año 2020.

Figura 249. Sentido del fallo en apelación TCU por tipo de recurrente [en porcentaje]

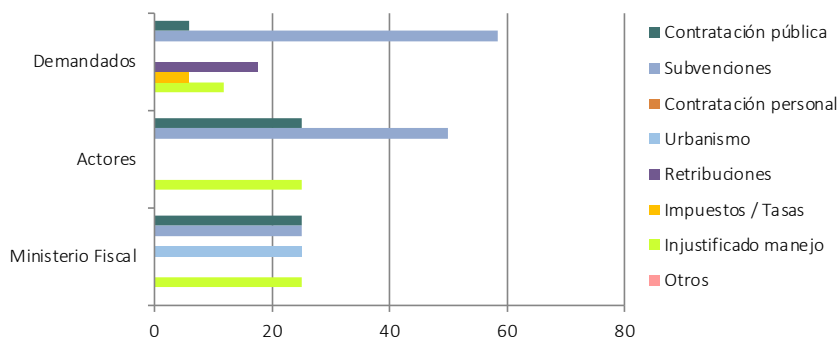


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Respecto del resto de sujetos recurrentes en apelación (Ministerio Fiscal y Actores en primera instancia), la desestimación es el sentido del fallo mayoritario (en un 75 % en ambos casos). Los niveles de desestimación fueron más acusados en el año 2019, del 90,9 % cuando el recurrente era el Ministerio Fiscal y del 90 % cuando eran los actores (probablemente por las desestimaciones de los recursos de apelación de los casos de los ERE). Por tanto, los datos del 2020 se asemejan a los existentes en los años 2003-2018, cuando el nivel de desestimación era del 56,5 % cuando el recurrente era el Ministerio Fiscal, y del 74,3 % si el recurrente eran los actores.

Por último, el estudio CIJA-UAM 2020 ha comprobado en qué medida el sector de actividad puede ser un factor determinante para la interposición del recurso de apelación en función del recurrente.

Figura 250. Sector en el que se produce la responsabilidad contable en primera instancia y apelación [en porcentaje]



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

Podemos observar en la Figura 250 que, en el año 2020, como sucedía en 2019, los supuestos objeto de recurso se han centrado en tres sectores de actividad: contratación pública, subvenciones e injustificado manejo de fondos públicos. En estos tres supuestos los recurrentes mayoritariamente son los demandados (en el caso de subvenciones y contratación), aunque también es elevado el nivel de asuntos de contratación en los que el recurrente en apelación son los actores. Finalmente, el Ministerio Fiscal recurre de forma similar (un 25 %) en los tres sectores (subvenciones, contratación e injustificado manejo de los fondos públicos).

Para concluir, en 2020 como en 2019, no existen recursos en sectores de actividad como el urbanismo o impuestos/tasas, esto puede deberse al menor alcance temporal del examen jurisprudencial; solo se aprecia un ligero incremento de recursos en el sector de las retribuciones a personal (siendo los recurrentes en apelación, en un 25 %, los demandados en primera instancia ante el TCU)

VII. Conclusiones

A continuación, se resumen las conclusiones alcanzadas a lo largo del tercer Informe CIJA en materia de enjuiciamiento contable:

Existen dos pronunciamientos del TS sobre responsabilidad contable en el año 2020 (STS 170/2020, de 11 de febrero y STS 1479/2020, de 10 de noviembre). Las características empíricas de estos asuntos han cambiado sustancialmente con la regulación del recurso de casación contencioso-administrativo introducida por la Ley Orgánica 7/2015

- ♦ El Ministerio Fiscal promueve el recurso de casación, en un porcentaje mayor que el existente en 2003-2018, debido a la necesidad de dar respuesta a complejas cuestiones jurídicas (por ejemplo, relativas a la relación entre la jurisdicción penal y la contable), las cuales tienen, a su vez, una incidencia clara en el erario público.

- ◆ La tipología de asuntos que, con carácter general, se recurrían anteriormente en casación (interpuestos por el demandado en primera instancia ante el TCU, que tiene la condición de cargo electo del ámbito local, y obtenían mayores porcentajes de estimación en el TS que los funcionarios / personal de las Administraciones públicas) serán difícilmente admitidos a trámite, dado que las cuestiones de carácter fáctico carecen, por definición, de interés casacional objetivo, a pesar de que su cuantía sea muy elevada.

Se confirma por tercer año consecutivo la necesidad de simplificar el sistema de procedimientos ante el TCU, en particular, valorar la permanencia de los juicios de cuentas

- ◆ En términos globales, los expedientes de cancelación de fianzas siguen siendo muy marginales, uno en 2019, ninguno en 2020 y uno en los dos primeros trimestres de 2021, pero el hecho que estos sigan existiendo, así como la naturaleza diferencial del expediente de cancelación de fianzas frente al reintegro por alcance, son elementos que justifica su permanencia. Mayores dudas suscita la permanencia de los juicios de cuentas, difíciles de deslindar, en cuanto a su configuración y funciones, del procedimiento de reintegro por alcance.

El número de asuntos que tienen su origen en la función fiscalizadora del TCU, o de los órganos externos de fiscalización de las Comunidades Autónomas, sigue siendo reducido

- ◆ El porcentaje de casos que tienen su origen en un informe de fiscalización del TCU es residual (un 5,4 % si contabilizamos los ERE y un 8,3 % si estos se extraen del cálculo global). Además, este porcentaje es todavía inferior a los porcentajes existentes en años anteriores (un 14,9 % en los años 2003-2018, y un 16,1 % en el año 2019).
- ◆ A pesar de ser reducidos los asuntos con origen en traslados del propio TCU es necesario preservar la separación de las dos funciones del TCU, por ello, la aprobación de los informes de fiscalización por el Pleno del TCU (en el cual se integran miembros de las secciones tanto de fiscalización como de enjuiciamiento) puede generar dudas sobre dicha separación.
- ◆ A su vez, debe reforzarse las sinergias positivas y conexiones entre la función fiscalizadora (tanto del TCU como de los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas) y la función de enjuiciamiento del TCU.

Disminuyen, de nuevo, los asuntos de responsabilidad contable que tienen su origen en la acción pública y la denuncia de particulares

- ◆ Como ya sucedía en los años 2003-2018, en el año 2020, los casos que tienen su origen en la acción pública o en la denuncia de particulares vuelven a ser residuales (un 2,7 % y un 5,4 %, respectivamente). Este dato confirma que los porcentajes del año 2019 (año en el que el origen del asunto fue en un 30,2 % de los casos la acción

pública, y en un 13,2 % la denuncia de particulares) constituyen, por ahora, una excepción, derivada, en el caso de la acción pública, de los asuntos relativos a los ERE.

El número de sentencias del TCU en las que no consta el origen del asunto es muy elevado, un 35,1 % en el año 2020, incluso superior al 31,8 % existente en los años 2003-2018

- ◆ Esta situación no se produjo en el año 2019, año en el que, excepcionalmente, solo en un 9,4 % de los pronunciamientos del TCU no constaba el origen del asunto.
- ◆ Hacer constar en la sentencia el origen del asunto, especialmente en la sentencia de primera instancia, permite tomar medidas para reforzar los mecanismos de control del gasto. Además, recoger este dato, del cual se dispone, en la sentencia, mejora la transparencia del enjuiciamiento contable llevado a cabo por el TCU.

Existen mayores niveles de concurrencia, confirmada en el texto de la sentencia del TCU, de procedimientos penales y contables

- ◆ Del mismo modo que en 2019, existe un elevado número de pronunciamientos (en concreto, un 67,6 %) en los que se recoge de forma expresa la concurrencia de la jurisdicción contable con la penal. Este porcentaje desciende solo ligeramente (hasta un 62,5 %) si se extraen del análisis estadístico los casos de los ERE, pero sigue siendo muy superior al porcentaje de los años 2003-2018 (un 27,2 %).
- ◆ Tras dejar constancia de la existencia de un proceso penal, la sentencia del TCU, mayoritariamente (en un 84 %), no señala el sentido del fallo en la vía penal.

Existen dos pronunciamientos del TS en el año 2020 que clarifican, uno, la interacción entre la vía penal y la contable (STS 1479/2020, de 10 de noviembre) y, otro, la normativa supletoria aplicable en la jurisdicción contable (STS 170/2020, de 11 de febrero)

- ◆ En un contexto, marcado, por un lado, por la compatibilidad de las jurisdicciones contable y penal (18.1 LOTCU) y, por otro lado, por la imposibilidad de la existencia de pronunciamientos contradictorios en ambas jurisdicciones, el TS (STS 1479/2020) se ha pronunciado sobre la prejudicialidad penal a efectos de determinar la prescripción de las responsabilidades contables (en aplicación del apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera LFTCU).
- ◆ Dado el elevado número de casos en los que consta en la sentencia del TCU la concurrencia de las jurisdicciones penal y contable (un 67,6 %), la nueva doctrina casacional probablemente evitará la prescripción de un importante número de responsabilidades contables. A su vez, lógicamente, existirá un incremento del número de asuntos en los que las actuaciones contables se suspenderán a la espera de que recaiga resolución firme en el procedimiento penal. En este sentido, la Sala de Enjuiciamiento (entre otras en las sentencias 20/2020, de 1 de diciembre; 1/2021, de 25 de febrero; y 3/2021, de 23 de junio) ha debido apartarse de su

criterio previo, y estimar los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía y suspender el procedimiento contable por prejudicialidad penal.

- ◆ STS 170/2020 clarifica también, indirectamente, aspectos relativos a la relación entre ambas jurisdicciones, y garantiza que, tras la suspensión derivada de la necesidad de conocer las actuaciones penales sujetas a secreto sumarial, el Ministerio Fiscal pueda promover el impulso del procedimiento contable, antes de que se produzca la caducidad de dos años (al determinar la aplicación supletoria del art. 179.2 LEC, tras la aplicación previa del art. 19.4 LEC).

No hay menoscabos en los fondos públicos de cuantías inferiores a 10.000 euros. Dada la elevada cuantía de los asuntos relativos a los ERE, si estos se extraen del cómputo global las cuantías medias de menoscabos a los fondos públicos disminuyen sustancialmente

- ◆ El mayor número de asuntos se encuentra en las franjas de cuantías intermedias, entre los 10.000 – 100.000 euros y entre los 100.000 – un millón de euros, en un 47,8 % y 30,4 %, respectivamente.
- ◆ A su vez, el porcentaje de asuntos entre los 10.000 – 100.000 euros ha sufrido un importante aumento (pasando de un 34,5 % a un 47,8 %). Este cambio puede deberse a la inexistencia, en el año 2020, de menoscabos en los fondos públicos inferiores a 10.000 euros (esta franja suponía el 13,8 % del total de asuntos en el año 2019).
- ◆ En 25 % de los asuntos relativos a los ERE se encuentra en cuantías entre los 10.000 – 100.000 euros, por el contrario, los menoscabos entre 100.000 – 1.000.000 y superiores a un millón tienen ambos un porcentaje del 37,5 %.

La legitimación activa en la mayor parte de los casos la ejercen las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal

- ◆ Tras un descenso en el porcentaje de casos impulsados por las Administraciones públicas en 2019, en el año 2020, las Administraciones públicas impulsan el 97,2 % de los asuntos, y superan incluso los niveles alcanzados en los años 2003-2018.
- ◆ Los supuestos en los que la legitimación activa se ejerce por la acción pública o los titulares de derecho subjetivos, ya residuales en años anteriores, son todavía más reducidos en 2020.
- ◆ No obstante, cuando la acción pública ha sido la demandante, en el año 2020 hay dos cambios significativos, el sentido del fallo ha sido en el 100 % de los casos la estimación, frente a elevados niveles de estimación en años pasados, y no hay asuntos del nivel territorial local, cuando este era el mayoritario en años anteriores.
- ◆ Se consolidan los elevados niveles de estimación cuando la legitimación activa la ejercen las Administraciones públicas y el Ministerio Fiscal (63,6 % y 71,4 % respectivamente).

- ◆ En los casos relativos a los ERE, en el año 2020, los niveles de estimación son muy similares a los obtenidos en el resto de casos enjuiciados por el TCU durante el año 2019, incluso ligeramente inferiores.

Debido a los casos relativos a los ERE, tal como sucedía en 2019, se aprecia un incremento sustancial de los supuestos en los que los demandados son, conjuntamente, cuentadantes y perceptores de subvenciones (un 29,7 %, frente al 2,2 % existente entre los años 2003-2018)

- ◆ Sin embargo, en la medida en que la presencia de casos derivados de los ERE en el TCU es menor en el año 2020, que, en 2019, los porcentajes en este último año retoman las tendencias existentes en los años 2003-2018. De este modo, recupera importancia la figura del cuentadante como único responsable contable.
- ◆ Como en años anteriores, los mayores niveles de estimación se producen cuando los demandados son cuentadantes y perceptores de subvenciones (la estimación es de un 64 % y 63,6 %, respectivamente).
- ◆ El TCU, en los ERE, como ya señalamos en el *Informe CIJA 2020*, no altera su tendencia de elevados niveles de estimación en primera instancia cuando el demandado es un perceptor de subvenciones junto a un cuentadante.
- ◆ En todas las sentencias del TS en materia de responsabilidad contable en 2020 el fallo ha sido la estimación total de los recurrentes (el Ministerio Fiscal y las Administraciones públicas). En estos asuntos, solo conocemos la naturaleza, de cuentadante, de uno de los demandados en primera instancia ante el TCU, por tanto, continua la tendencia preexistente de prevalencia de la desestimación total de los demandados en primera instancia ante el TCU.

Los sujetos demandados en un procedimiento de responsabilidad contable son, mayoritariamente, funcionarios públicos / personal de la Administración (94,5 %), frente a cargos electos (10,8 %). Esta situación se acentúa respecto a años anteriores

- ◆ En el 100 % de los casos relativos a los ERE los demandados son solo funcionarios públicos / personal de la Administración, no encontrándose en la legitimación pasiva ningún cargo electo. Este hecho ha propiciado el incremento del porcentaje de funcionarios / personal de las Administraciones públicas en la legitimación pasiva que se aprecia en los datos globales.
- ◆ Los cargos electos solo son demandados en la esfera local, si bien el porcentaje baja sustancialmente, pasando de un 70 % en 2019 a un 28,6 % en 2020.
- ◆ Si bien la participación de los cargos electos en los asuntos de responsabilidad contable, en términos generales, es muy inferior a la de los funcionarios / personal de las Administraciones públicas, su participación incrementa a medida que incrementa la cuantía del menoscabo.
- ◆ Sigue presente, pero en menor medida, el que denominamos caso “tipo”. Este se caracteriza por tener menoscabos de cuantías elevadas y participan en los hechos

conjuntamente cargos electos y funcionarios / personal de las Administraciones públicas del nivel territorial local.

- ◆ En 2020, un menor número de cargos electos son demandados ante el TCU, pero estos son condenados en mayor medida que en años anteriores (el sentido del fallo es la estimación, en un 75 %).
- ◆ Por su parte cuando los demandados ante el TCU son funcionarios / personal de las Administraciones públicas, en el año 2020, han disminuido los elevados niveles de estimación existentes en los años anteriores. De hecho, los niveles de estimación (un 58,3 %) y de desestimación (41,7 %) se acercan.
- ◆ Debido a la nueva configuración del recurso de casación, los cargos electos acceden en menor medida a la casación que los cuentadantes. Estos últimos si bien acceden a la misma, siguen viendo sus pretensiones mayoritariamente desestimadas.

Se mantiene el incremento de personas jurídicas en la legitimación pasiva

- ◆ Este hecho se debe a la participación de personas jurídicas perceptoras de subvenciones en los casos relativos a los ERE, las cuales, como establece el art. 49.1 LFTCU, pueden ser responsables contables.

El número de decisiones adoptadas por órganos colegiados que son enjuiciadas por potencial responsabilidad contable son inexistentes en el año 2020

- ◆ Estas ya eran reducidas en los años 2003-2018 (un 12,5 %), porcentaje que había caído hasta un 5,1 % en 2019.

El número de supuestos en los que la responsabilidad contable, directa y subsidiaria, concurren disminuye de nuevo sustancialmente (tras el año 2019 marcado por los casos ERE)

- ◆ Los motivos pueden ser dos. El primero la menor presencia de casos de los ERE en el año 2020, frente al 2019. El segundo motivo, que la concurrencia de ambos tipos de responsabilidad, incluso en los casos de los ERE autónomamente analizados, es menor a la existente en 2019 (solo en un 25 % frente al 41,2 % de 2019).

El mayor número de supuestos de responsabilidad contable se producen en el nivel autonómico. Ahora bien, si extraemos del cómputo los casos relativos a los ERE, un año más, es el nivel local el que tiene más supuestos de responsabilidad contable

- ◆ Ahora bien, en el ámbito local, en los menoscabos participan no solo funcionarios / personal de las Administraciones públicas, sino también cargos electos (en un 28 % de los casos). Estos actúan de forma individual o conjuntamente con los funcionarios / personal de las Administraciones públicas.
- ◆ El siguiente nivel territorial en el que se localizan la mayor parte de supuestos de responsabilidad contables es el autonómico, con un 37,5 %, porcentaje ligeramente superior al 25,7 % existente en 2019 sin los ERE. Finalmente, los supuestos de

responsabilidad contable en el nivel estatal disminuyen respecto del año 2019, pasando de un 17,1 % a un 12,5 %.

- ◆ A pesar de que en el año 2020 no existen asuntos con menoscabos inferiores a los 10.000 euros, y que en años anteriores estos se localizaban en la esfera local, este factor no ha supuesto una disminución de los casos de responsabilidad contable en la esfera local con carácter general. De hecho, se incrementan los porcentajes de menoscabos de las franjas de cuantías superiores en el ámbito local.
- ◆ Se han reducido drásticamente los supuestos de responsabilidad contable en la esfera estatal. Señalamos esta tendencia en el *Informe CIJA 2019*, pero la misma se ha consolidado en el año 2020, en el que los menoscabos a nivel estatal son solo de un 11,1 % en la franja entre 10.000 – 100.000 euros (la franja de menor cuantía en el año 2020).

A nivel de Administración, disminuye el porcentaje de asuntos de responsabilidad contable en los entes locales territoriales (pasando de un 45,7 % en 2019 y un 41,5 % en 2003-2018, a un 25 % en 2020)

- ◆ Se consolida la escasa presencia de supuestos de responsabilidad contable en la Administración General del Estado y en la Administración de las Comunidades Autónomas (si excluimos en esta última los ERE).
- ◆ Por el contrario, otras Administraciones sufren importantes incrementos en sus niveles de responsabilidad contable. Entre ellas destaca la situación de los consorcios y las fundaciones.
- ◆ Respecto al porcentaje de casos en consorcios, no solo se ha mantenido elevado, sino que se ha duplicado en 2020 (alcanzando un 20,8 %), siendo la Administración pública donde se produce el mayor número de supuestos de responsabilidad contable tras los entes locales territoriales. Esta problemática se produce en consorcios estatales y locales, pero especialmente en consorcios autonómicos (tendencia ya iniciada en 2019, con un 33 % de los casos, y que se acentúa en 2020 con un 50 % de los casos).
- ◆ Tras los consorcios, la siguiente Administración pública con mayores niveles de responsabilidad contable son las sociedades mercantiles. No obstante, si analizamos la serie histórica, observamos que los menoscabos en los fondos públicos en las sociedades mercantiles han descendido sustancialmente en los últimos años, concretamente, más de diez puntos porcentuales.
- ◆ Los casos de responsabilidad contable en fundaciones alcanzan un 12,5 % en el año 2020. Este porcentaje es especialmente llamativo si tenemos en cuenta que este era de un 0 % en 2019, y de un 2,5 % en los años 2003-2018. Las fundaciones afectadas por casos de responsabilidad contable se encuentran todas ellas en el nivel territorial local. Esto es preocupante puesto que anteriormente los casos eran residuales (un 0,7 % en los años 2003-2018).

- ◆ En el descenso global de asuntos de responsabilidad contable en el nivel estatal que hemos apuntado, destaca la ausencia de casos de responsabilidad contable en sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales u organismos autónomos. Entidades que sí se veían afectadas por asuntos de responsabilidad contable frente al TCU en los años 2003-2019.

Por sectores, excluyendo los casos de ERE, los mayores niveles de responsabilidad contable se producen en el injustificado manejo de los fondos públicos y retribuciones, ocupando el tercer lugar el sector de la contratación pública (que excepcionalmente ocupó el segundo lugar en 2019)

- ◆ La contabilización de los ERE hace que el sector subvenciones sea el más afectado por supuestos de responsabilidad contable (con un 38,8 %, porcentaje inferior al 75 % del año 2019). No obstante, si no se contabilizan los ERE, el porcentaje de menoscabos a los fondos públicos en el sector subvenciones desciende hasta un 2,9 % (porcentaje idéntico al obtenido en 2019, y muy por debajo del 12,4 % que se registraba en los años 2003-2018).
- ◆ La existencia de un elevado número de casos en sectores como el injustificado manejo de los fondos públicos y las retribuciones reflejan la necesidad de reforzar los sistemas de gestión-económico financiera y control interno de los fondos públicos, así como los mecanismos establecidos para la validación y control de las retribuciones, en el conjunto de las Administraciones públicas (tanto en las tres administraciones territoriales como instrumentales).
- ◆ El tercer sector con mayor porcentaje de menoscabos en los fondos públicos es la contratación pública (con un 12,5 % si no se contabilizan los ERE y un 8,1 % si estos son tomados en consideración). No obstante, se aprecia un marcado descenso del número de menoscabos en materia de contratación pública en el año 2020, en comparación con el año 2019. Es especialmente destacado el descenso en el nivel territorial local, si bien los casos que siguen contabilizándose son de cuantías muy elevadas.

Los niveles de desestimación y estimación son equivalentes en los pronunciamientos del TCU. En el año 2019, la estimación era del 65,5 %, pero el nivel de estimación todavía era superior en los años 2003-2018, en concreto, del 75,6 %

- ◆ Este mayor nivel de desestimación de las demandas en primera instancia puede deberse a los casos relativos a los ERE, puesto que las responsabilidades contables derivadas de los mismos han sido consideradas, en muchas ocasiones, prescritas, en aplicación de la prescripción de la responsabilidad contable de 5 años que establece el apartado 1 de la Disposición Adicional Tercera de la LFTCU.

A diferencia de lo que ocurría en el año 2019, en el año 2020, el sentido del fallo en apelación sí se ha visto influenciado por el tipo de recurrente en apelación

- ◆ Cuando los demandados en primera instancia han sido los recurrentes, sus pretensiones se han estimado en el 88,2 % de los casos (desestimándose solo un 11,8 % de los asuntos).
- ◆ Respecto del resto de sujetos recurrentes en apelación (Ministerio Fiscal y Actores en primera instancia), la desestimación el sentido del fallo mayoritario (en 75 % en ambos casos). Los niveles de desestimación fueron más acusados todavía en el año 2019, del 90,9 % cuando el recurrente era el Ministerio Fiscal y del 90 % cuando eran los actores (probablemente por las desestimaciones de los recursos de apelación de los casos de los ERE interpuestos por el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía).

[XI. Ficha Metodológica]

Alfonso Egea de Haro

Análisis estadístico de sentencias

Población objetivo

La población objetivo está constituida por las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales de la jurisdicción contencioso-administrativa (Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional, Tribunal Supremo) durante el año 2020.

La determinación de la población objetivo se ha realizado a partir de la identificación del marco normativo utilizado en los estudios sectoriales (tributos, contratación pública, empleo público, responsabilidad patrimonial, derechos fundamentales, transparencia, protección de datos de carácter personal y responsabilidad contable) y la aplicación de técnicas de muestreo descritas en el apartado siguiente.

Muestra

Se ha elaborado una muestra consistente en 2.734. Un total de 2.697 sentencias se corresponden con siete sectores (responsabilidad patrimonial de la Administración, tributos, función pública, contratos públicos, derechos fundamentales, transparencia y protección de datos) y 37 sentencias se refieren al sector de responsabilidad contable y son obtenidas del Tribunal de Cuentas.

Se ha realizado un muestreo estratificado con afijación proporcional de los sectores tributos y empleo público a partir de la siguiente especificación: nivel de confianza 95% y error muestral de +/- 5%. La representatividad de la muestra se ha maximizado en función del órgano jurisdiccional y la instancia. En el caso del sector de responsabilidad contable, contratos, responsabilidad patrimonial, transparencia y protección de datos se ha analizado el conjunto de la población correspondiente al año 2020.

El resultado del muestreo se presenta en las siguientes tablas donde se recoge el número de sentencias efectivamente analizado por cada uno de los sectores y en función del tribunal y la instancia correspondientes.

	CONTRATOS	TRIBUTOS	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	DERECHOS FUNDAMENTALES	EMPLEO PÚBLICO	TRANSPARENCIA	PROTECCIÓN DE DATOS	TOTAL
PRIMERA INSTANCIA	341	474	242	223	357	31	43	1711
	62,30%	63,80%	66,90%	65,20%	61,10%	63,30%	63,20%	63,50%
SEGUNDA INSTANCIA	165	56	95	115	134	12	2	579
	30,20%	7,50%	26,20%	33,60%	22,90%	24,50%	2,90%	21,50%
CASACIÓN	41	213	25	4	93	6	23	405
	7,50%	28,70%	6,90%	1,20%	15,90%	12,20%	33,80%	15,00%
TOTAL	547	743	362	342	584	49	68	2695

	CONTRATOS	TRIBUTOS	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	DERECHOS FUNDAMENTALES	EMPLEO PÚBLICO	TRANSPARENCIA	PROTECCIÓN DE DATOS	TOTAL
JUZGADOS	0	0	0	50	125	31	0	206
	0,00%	0,00%	0,00%	14,60%	21,40%	63,30%	0,00%	7,60%
TSJ	451	343	211	262	306	0	3	1576
	82,40%	46,20%	58,00%	76,60%	52,40%	0,00%	4,40%	58,40%
AN	50	186	84	14	30	12	42	418
	9,10%	25,00%	23,10%	4,10%	5,10%	24,50%	61,80%	15,50%
TS	46	214	69	16	123	6	23	497
	8,40%	28,80%	19,00%	4,70%	21,10%	12,20%	33,80%	18,40%
TOTAL	547	743	364	342	584	49	68	2697

Cualquier consulta referida al diseño de la investigación y la base de datos utilizada en la parte sectorial de este estudio puede dirigirse a cija.uam@uam.es.

[Tablas y figuras]

Tablas

Tabla 1. Número total de contratos adjudicados por el sector público de acuerdo con distintas fuentes (2019) [en número]	127
Tabla 2. Cuantía agregada del valor de los contratos impugnados de los órganos de recursos contractuales (2020) [en euros]	130
Tabla 3. Actividad de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, desglosado en materia de contratación pública (2020) [en número]	144
Tabla 4. Duración media de los procesos por órgano judicial en la jurisdicción contencioso-administrativa. Comparación entre la media general y la media en asuntos de contratación pública (2020) [en meses]	156
Tabla 5. Solicitudes de acceso a la información pública (diciembre de 2014 – marzo de 2021) [en número]	306
Tabla 6. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a la AGE (2015-2021) [en número]	309
Tabla 7. Solicitudes dirigidas a la AGE (2015-2021) [en número]	310
Tabla 8. Reclamaciones presentadas ante el CTBG frente a Administraciones Territoriales (2016-2021) [en número]	312
Tabla 9. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a la AGE (2015-2020) [en número]	313
Tabla 10. Reclamaciones resueltas por año de resolución presentadas frente a Administraciones Territoriales (2016-2020) [en número]	314
Tabla 11. Solicitudes por categoría de publicidad activa (acumulado) [en número y porcentaje]	319
Tabla 12. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (acumulado) [en número y en porcentaje]	320
Tabla 13. Reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2020) [en número]	335
Tabla 14. Sentido de la resolución (2015-2020) [en número y en porcentaje]	335
Tabla 15. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA (2015 – mayo de 2021) [en número]	350
Tabla 16. Recursos frente a resoluciones AA.TT. ante la JCA (2016 – mayo de 2021) [en número]	351

Figuras

Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en número]	38
Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2020) [en número]	40
Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en porcentaje]	43
Figura 4. Dispersión de la tasa de resolución entre CC.AA. (2009-2020) [en porcentaje]	44
Figura 5. Dispersión de la tasa de resolución por año (2009-2020) [en porcentaje]	44
Figura 6. Dispersión de la tasa de resolución de 2020 por CC. AA. [en porcentaje]	47
Figura 7. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2020) [en porcentaje]	49
Figura 8. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2020) [en porcentaje]	51
Figura 9. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2020) [en porcentaje]	53
Figura 10. Promedio de la tasa de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por CC. AA. (2009-2020)	54
Figura 11. Promedio de tasas de resolución retrospectiva en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por CC. AA. (2009-2020)	55
Figura 12. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2020) [en días]	57
Figura 13. Tiempo de resolución (2014-2020) [en días]	58
Figura 14. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2020) [en días]	59
Figura 15. Tiempo de resolución / disposición. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2020) [en días]	59
Figura 16. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2020) [en días]	60
Figura 17. Administración origen de la actividad impugnada y sentido del fallo	63
Figura 18. Administración origen de la actividad impugnada y sentido del fallo. Recurrente particular	64
Figura 19. Sector material y sentido del fallo	65

Figura 20. Administración origen de la actividad impugnada y sector material	66
Figura 21. Probabilidad de condena en costas en razón del tipo de recurrente	67
Figura 22. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2019) [en número]	73
Figura 23. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2019) [en número]	74
Figura 24. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2019) [en número]	76
Figura 25. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2019) [en número]	77
Figura 26. Tasa de resolución del TEAC (2009-2019) [en porcentaje]	78
Figura 27. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2019) [en porcentaje]	80
Figura 28. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2019) [en porcentaje]	82
Figura 29. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2019) [en porcentaje]	83
Figura 30. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2019) [en porcentaje]	84
Figura 31. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2019) [en porcentaje]	84
Figura 32. Número total de ponentes (2003-2018) [en número]	86
Figura 33. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2018)	87
Figura 34. Número total del personal de apoyo (2003-2018) [en número]	88
Figura 35. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2018)	88
Figura 36. Presupuesto total (2003-2019) [en euros]	89
Figura 37. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2019) [en porcentaje]	90
Figura 38. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	92
Figura 39. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]	93
Figura 40. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2020) [en porcentaje]	95
Figura 41. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	96
Figura 42. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2020) [en porcentaje]	97
Figura 43. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2020) [en porcentaje]	98
Figura 44. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	99

Figura 45. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2020) [en porcentaje]	100
Figura 46. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]	102
Figura 47. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]	103
Figura 48. Sentido del fallo en la JCA en función de la cuantía (2020) [en porcentaje]	103
Figura 49. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios en función del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]	105
Figura 50. Invocación de normativa europea por tribunales (2020) [en porcentaje]	106
Figura 51. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	107
Figura 52. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	108
Figura 53. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	109
Figura 54. Duración del proceso por cuantía en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	110
Figura 55. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	111
Figura 56. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]	112
Figura 57. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]	113
Figura 58. Condena en costas. Desglose en razón de la cuantía (2020) [en porcentaje]	114
Figura 59. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]	125
Figura 60. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en porcentaje]	128
Figura 61. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales en 2020 [en porcentaje]	129
Figura 62. Cifra agregada de los nuevos asuntos en función del objeto impugnado (2020) [en porcentaje]	131
Figura 63. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicado (2020) [en porcentaje]	131
Figura 64. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]	133

Figura 65. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]	134
Figura 66. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]	134
Figura 67. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en días hábiles o naturales]	137
Figura 68. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2020) [en porcentaje]	138
Figura 69. Número de miembros —entre presidente, vocales y suplentes— de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]	139
Figura 70. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2020) [en número]	140
Figura 71. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2020) [en porcentaje]	142
Figura 72. Tribunal en función de la instancia en asuntos de contratación pública (2020) [en porcentaje]	143
Figura 73. Normativa contractual aplicada por la JCA (2020) [en porcentaje]	146
Figura 74. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]	147
Figura 75. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	148
Figura 76. Tipo de objeto impugnado en función del tipo de contrato (2020) [en porcentaje]	149
Figura 77. Administración responsable en los litigios ante la JCA en función de la instancia (2020) [en porcentaje]	149
Figura 78. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]	150
Figura 79. Tipo de recurrente por instancia (2020) [en porcentaje]	151
Figura 80. Objeto impugnado en función del tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]	151
Figura 81. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2020) [en porcentaje]	152
Figura 82. Sentido del fallo. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	153
Figura 83. Sentido del fallo en función de la instancia (2020) [en porcentaje]	154
Figura 84. Sentido del fallo en función del objeto impugnado (2019) [en porcentaje]	154
Figura 85. Condena en costas. Desglose por instancia (2020) [en porcentaje]	157

Figura 86. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2020) [en número]	165
Figura 87. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2020) [en número]	165
Figura 88. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los órganos consultivos de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid y La Rioja (2020) [en porcentaje]	166
Figura 89. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2020) [en porcentaje]	167
Figura 90. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2020) [en porcentaje]	168
Figura 91. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	169
Figura 92. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	170
Figura 93. Nivel territorial frente al que se plantea la reclamación (2020) [en porcentaje]	171
Figura 94. Elemento de la definición legal de lesión resarcible que se discute en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	172
Figura 95. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	173
Figura 96. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	174
Figura 97. Sentido formal del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	175
Figura 98. Sentido material del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	176
Figura 99. Criterios utilizados para el cálculo de la indemnización. Desglose en razón de la instancia (2019) [en porcentaje]	177
Figura 100. Graduación de la indemnización por concurrencia de causas. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	178
Figura 101. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	179
Figura 102. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en número]	180
Figura 103. Duración del proceso según el tribunal (2020) [en porcentaje]	181
Figura 104. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	182

Figura 105. Limitación de la cuantía de la condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	182
Figura 106. Impugnación administrativa previa. Desglose en razón del acceso directo a la vía judicial (2020) [en porcentaje]	191
Figura 107. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2020) [en porcentaje]	192
Figura 108. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2020) [en porcentaje]	193
Figura 109. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]	193
Figura 110. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2020) [en porcentaje]	195
Figura 111. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2020) [en porcentaje]	196
Figura 112. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2020) [en porcentaje]	198
Figura 113. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2020) [en porcentaje]	199
Figura 114. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	202
Figura 115. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2020) [en porcentaje]	205
Figura 116. Sentido del fallo en los casos en los que el recurrente es el administrado y el recurrido la Administración pública. Datos agregados (2020) [en porcentaje]	207
Figura 117. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	208
Figura 118. Sentido del fallo/sector penitenciario (2020) [en porcentaje]	210
Figura 119. Sentido del fallo/sector educación (2020) [en porcentaje]	211
Figura 120. Sentido del fallo/sector acceso a la función pública (2020) [en porcentaje]	212
Figura 121. Sentido del fallo/sector función pública (2020) [en porcentaje]	212
Figura 122. Sentido del fallo/sector participación política (2020) [en porcentaje]	213
Figura 123. Sentido del fallo/sector actividad sindical (2020) [en porcentaje]	214
Figura 124. Sentido del fallo/sector Derecho COVID-19 (2020) [en porcentaje]	215
Figura 125. Sentido del fallo/sector Derecho huelga (2020) [en porcentaje]	215
Figura 126. Tipo de tutela dispensada (2020) [en porcentaje]	220

Figura 127. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2020) [en porcentaje]	223
Figura 128. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	225
Figura 129. Condena en costas. Desglose en razón del condenado (2020) [en porcentaje]	226
Figura 130. Composición del personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas (2020) [en porcentaje]	237
Figura 131. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de personal (2020) [en porcentaje]	239
Figura 132. Normativa aplicada por la JCA en materia de personal (2020) [en porcentaje]	240
Figura 133. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las peculiaridades de la relación funcional o de procedimientos de acceso al empleo público (2020) [en porcentaje]	241
Figura 134. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en función de la Administración territorial (2020) [en porcentaje]	242
Figura 135. Contenido del objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	244
Figura 136. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en razón de la posición jurídica del recurrente (2020) [en porcentaje]	245
Figura 137. Tipo de recurrente en la JCA en cuestiones de personal (agregado) (2020) [en porcentaje]	246
Figura 138. Clases de personal recurrente (2020) [en porcentaje]	247
Figura 139. Recurrentes. Desglosados como personal especial (2020) [en porcentaje]	247
Figura 140. Tipo de recurrente en la JCA en función de la instancia (2020) [en porcentaje]	248
Figura 141. Tipo de recurrente en la JCA desglosado por instancia (2020) [en porcentaje]	249
Figura 142. Comparece el funcionario con abogado (2020) [en porcentaje]	250
Figura 143. Tipo de Administración recurrida en la JCA (2020) [en porcentaje]	251
Figura 144. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	252
Figura 145. Sentido del fallo en la JCA en función del recurrente (2020) [en porcentaje]	253
Figura 146. Sentido del fallo en la JCA en función de la Administración territorial (2020) [en porcentaje]	254
Figura 147. Evolución del índice de cumplimiento de la normativa de personal de cada Administración territorial (2003-2020) [en porcentaje]	254
Figura 148. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de objeto impugnado (2020) [en porcentaje]	256
Figura 149. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA (2020) [en porcentaje]	257

Figura 150. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA en función del tribunal (2020) [en porcentaje]	257
Figura 151. Duración del proceso en la JCA en materia de personal (2003-2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de proceso]	258
Figura 152. Duración del proceso según tribunal en la JCA en materia de personal (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	260
Figura 153. Duración del proceso según el objeto en materia de personal impugnado en la JCA (2020) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	261
Figura 154. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2020) [en porcentaje]	262
Figura 155. Parte condenada en costas en materia de personal por instancia (2020) [en porcentaje]	262
Figura 156. Origen de los procedimientos administrativos no revisores tramitados por la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]	276
Figura 157. Resolución de procedimientos sancionadores tramitados por la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]	278
Figura 158. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]	279
Figura 159. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]	280
Figura 160. Sentido del fallo de las sentencias dictadas por la AN en relación con actos de la AEPD. Año 2020 [en porcentaje]	280
Figura 161. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con la protección de datos por materias (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	285
Figura 162. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con los derechos de los titulares de datos personales (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	287
Figura 163. Datos sobre el tipo de recurrente en primera instancia (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	287
Figura 164. Datos de los tipos infractores aplicados (febrero 2019 – febrero 2020) [en porcentaje]	289
Figura 165. Datos sobre el sentido del fallo (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	290
Figura 166. Datos sobre el sentido del fallo por Tribunal (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	291
Figura 167. Datos sobre el sentido del fallo por normativa aplicada (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	292
Figura 168. Datos sobre el sentido del fallo por normativa aplicada (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	293

Figura 169. Datos sobre el sentido del fallo por objeto de impugnación (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	294
Figura 170. Datos sobre el sentido del fallo por tipo infractor aplicado (febrero 2019 – febrero 2020) [en porcentaje]	295
Figura 171. Datos sobre condena en costas (febrero 2020 – febrero 2021) [en porcentaje]	295
Figura 172. Evolución de solicitantes nuevos sobre el total de solicitantes (2015-2020) [en porcentaje]	311
Figura 173. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]	314
Figura 174. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de reclamaciones territoriales. Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]	315
Figura 175. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a la AGE. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]	316
Figura 176. Tasa de congestión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en reclamaciones frente a AA.TT. Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]	317
Figura 177. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones AGE ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2018-2020) [en porcentaje]	321
Figura 178. Tipo de información solicitada en relación con los recursos contencioso-administrativos interpuestos (2018-2020) [en porcentaje]	322
Figura 179. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a la AGE (2015-2020) [en porcentaje]	323
Figura 180. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente en el caso de reclamaciones frente a Administraciones Territoriales (2016-2020) [en porcentaje]	325
Figura 181. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en relación con la AGE (2015-2020) [en porcentaje]	326
Figura 182. Reclamaciones presentadas frente a desestimación presunta de la solicitud de acceso en el caso de Administraciones Territoriales (2016-2020) [en porcentaje]	327
Figura 183. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años (2015-2020) [en porcentaje]	330
Figura 184. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años. AA.TT. (2016-2020) [en porcentaje]	331
Figura 185. Sentido de la resolución del CTBG frente a la AGE desglosado por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]	332

Figura 186. Sentido de la resolución del CTBG frente a Administraciones Territoriales desglosado por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]	333
Figura 187. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a la AGE desglosada por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]	336
Figura 188. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG frente a AA.TT. desglosada por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]	337
Figura 189. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje]	339
Figura 190. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AGE). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en número]	340
Figura 191. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2016-2020) [en porcentaje]	341
Figura 192. Supuestos en los que el CTBG no ha resuelto en plazo la reclamación (AA.TT.). Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en número]	342
Figura 193. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]	343
Figura 194. Resoluciones del CTBG frente a la AGE respecto de la que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]	345
Figura 195. Resoluciones del CTBG frente a Administraciones Territoriales respecto de las que no consta el cumplimiento (por año de adopción de resolución) [en número]	346
Figura 196. Presupuesto (2015-2021) [en millones de euros]	348
Figura 197. Evolución de la tasa de litigiosidad (2015-2020) [en porcentaje]	352
Figura 198. Contenido de la resolución recurrida en vía contencioso-administrativa (comparativa 2019-2020) [en porcentaje]	353
Figura 199. Causa de denegación invocada en la resolución recurrida (2018-2020) [en porcentaje]	354
Figura 200. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2020) [en porcentaje]	356
Figura 201. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2020) [en porcentaje]	356
Figura 202. Sentencias. Tipo de información solicitada (2020) [en porcentaje]	358
Figura 203. Recurrente en función del tipo de información solicitada (2020) [en porcentaje]	358
Figura 204. Confirmación del criterio del órgano de control (2015-2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]	359

Figura 205. Sentido del fallo en función del recurrente (2020) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]	360
Figura 206. Duración del proceso contencioso-administrativo [en porcentaje]	361
Figura 207. Condena en costas. Desglose por periodo analizado [en porcentaje]	362
Figura 208. Desglose por condenado en costas (2015-2020) [en porcentaje]	362
Figura 209. Número de asuntos en materia de responsabilidad contable TCU y TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Desglose por años desde 2003-2020 [en número]	372
Figura 210. Origen del asunto TCU [en porcentaje]	375
Figura 211. Concurrencia jurisdicción contable y jurisdicción penal contabilizados los casos de los ERE. En caso de concurrencia, alcance de la estimación, estimación parcial o desestimación [en porcentaje]	379
Figura 212. Cuantía del menoscabo en los fondos públicos objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]	384
Figura 213. Legitimación activa [en porcentaje]	385
Figura 214. Sentido del fallo en función de la legitimación activa [en porcentaje]	387
Figura 215. Legitimación activa y nivel territorial [en porcentaje]	389
Figura 216. Legitimación activa y cuantías objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]	390
Figura 217. Legitimación pasiva TCU años 2003 a 2018 [en porcentaje]	392
Figura 218. Legitimación pasiva TS año 2020 [en porcentaje]	392
Figura 219. Legitimación pasiva y sentido del fallo [en porcentaje]	394
Figura 220. Legitimación pasiva y sentido del fallo 2003-2018 [en porcentaje]	395
Figura 221. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAPP o cargo electo [en porcentaje]	396
Figura 222. Legitimación pasiva (funcionario público / personal de las Administraciones públicas y nivel territorial) [en porcentaje]	397
Figura 223. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAPP o cargo electo y cuantía objeto de responsabilidad contable [en porcentaje]	397
Figura 224. Legitimación pasiva funcionario público / personal de las AAPP o cargo electo y sentido del fallo TCU [en porcentaje]	398
Figura 225. Legitimación pasiva: órgano personal o colegiado TCU [en porcentaje]	401
Figura 226. Clases de responsabilidad contable: directa o subsidiaria [en porcentaje]	402
Figura 227. Responsabilidad contable – nivel territorial incluyendo los datos relativos a los ERE [en porcentaje]	404

Figura 228. Responsabilidad contable – nivel territorial sin incluir los datos relativos a los ERE [en porcentaje]	404
Figura 229. Nivel territorial – cuantía de la responsabilidad contable [en porcentaje]	407
Figura 230. Administración en la que se lleva a cabo el supuesto objeto de responsabilidad contable 2020 [en porcentaje]	409
Figura 231. Administración en la que se lleva a cabo el supuesto objeto de responsabilidad contable 2019 [en porcentaje]	409
Figura 232. Supuestos de responsabilidad contable por Administraciones y nivel territorial [en porcentaje]	411
Figura 233. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial estatal [en porcentaje]	412
Figura 234. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial autonómica [en porcentaje]	413
Figura 235. Administración en la que se produce el supuesto de responsabilidad contable en el nivel territorial local [en porcentaje]	413
Figura 236. Sector de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable incluyendo los casos relativos a los ERE [en porcentaje]	415
Figura 237. Sector de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable excluyendo los datos relativos a los ERE [en porcentaje]	415
Figura 238. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable y nivel territorial [en porcentaje]	417
Figura 239. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable en las distintas Administraciones públicas [en porcentaje]	418
Figura 240. Sectores de actividad donde se produce el supuesto de responsabilidad contable y cuantías [en porcentaje]	420
Figura 241. Supuestos de responsabilidad contable en contratación pública por nivel territorial [en porcentaje]	421
Figura 242. Contratación pública motivo del menoscabo en los fondos públicos [en porcentaje]	421
Figura 243. Contratación pública motivo del menoscabo en los fondos públicos y sentido del fallo [en porcentaje]	422
Figura 244. Supuestos de responsabilidad contable en subvenciones por nivel territorial [en porcentaje]	422
Figura 245. Legitimación pasiva en el sector subvenciones [en porcentaje]	423
Figura 246. Causas del menoscabo en los fondos públicos en el sector subvenciones [en porcentaje]	424

Figura 247. Sentido del fallo en razón de la instancia en el TCU [en porcentaje]	425
Figura 248. Recurrentes en apelación TCU [en porcentaje]	426
Figura 249. Sentido del fallo en apelación TCU por tipo de recurrente [en porcentaje]	427
Figura 250. Sector en el que se produce la responsabilidad contable en primera instancia y apelación [en porcentaje]	428

El *Informe sobre la Justicia Administrativa 2021* es la séptima edición del estudio que elabora cada año el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la UAM, con el apoyo del Consejo General del Poder Judicial, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y de la UAM. El estudio utiliza datos empíricos y técnicas estadísticas para analizar el funcionamiento de la justicia administrativa en España. Dicho análisis incluye datos globales sobre el funcionamiento de la justicia administrativa en su conjunto y datos específicos sobre su funcionamiento en ámbitos sectoriales concretos (contratos públicos, tributos, responsabilidad patrimonial, derechos fundamentales, función pública, protección de datos, transparencia y responsabilidad contable).

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

[www.cija-uam.org]



978-84-09-35146-6