

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2018

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

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

CIJA UAM

Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2018

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

Silvia Díez Sastre (dir.)

César Martínez Sánchez (coord.)

María Antonia Arias Martínez

Alfonso Egea de Haro

Alfonso Esteban Miguel

Alicia González Alonso

Isaac Martín Delgado

Fernando Pastor Merchante

Jesús Redondo Martín

Edición: Julio de 2018

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.

© 2018 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: 978-84-09-03539-7

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. DATOS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA	33
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	
I. Introducción	35
II. Volumen de actividad	35
III. Indicadores de actividad	37
IV. Duración del proceso	44
V. Planta y aspectos presupuestarios	48
VI. Comparación entre sectores de la actividad administrativa	49
III. ANÁLISIS DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA	55
<i>César Martínez Sánchez</i>	
I. Los tribunales económico-administrativos	57
1. Datos generales	57
2. Metodología	57
3. Volumen de actividad	59
3.1. Nuevos asuntos	59
3.2. Asuntos resueltos	61
3.3. Tasa de resolución	63
4. Sentido de la resolución	66

4.1. TEAC	66
4.2. TEAR	68
5. Medios personales	70
5.1. Ponentes	70
5.2. Personal de apoyo	71
6. Presupuesto	73
7. Impugnación ante la JCA	74
II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	74
1. Objeto impugnado	75
1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia	75
1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente	76
1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito	78
2. Tipo de recurrente	79
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia	79
2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo	80
2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito	81
3. Sentido del fallo	82
3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia	82
3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo	83
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado	84
3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente	85
4. Razonamiento de la sentencia	86
4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto	86
4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal	87
5. Duración del proceso	88
5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia	88
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado	89
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo	90
6. Costas	91
6.1. Condena en costas por instancia	91
6.2. Condena en costas por tipo de acto impugnado	92
6.3. Condena en costas por tipo de recurrente	93
6.4. Condena en costas por cuantía	94

III. Conclusiones	95
1. Vía económico-administrativa	95
2. Vía judicial	96
IV. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	101
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
I. Los Órganos de Recursos Contractuales	103
1. Datos generales	103
2. Ficha metodológica	104
3. Volumen de actividad	106
3.1. <i>Nuevos asuntos</i>	106
3.2. <i>Tasa de resolución</i>	107
3.3. <i>Tasa de congestión</i>	108
4. Actividad administrativa impugnada	109
4.1. <i>Tipo de contrato</i>	109
4.2. <i>Cuantía de los contratos impugnados</i>	111
4.3. <i>Tipo de objeto impugnado</i>	111
5. Administración responsable	112
6. Sentido de la resolución	114
6.1. <i>Inadmisión</i>	114
6.2. <i>Desestimación</i>	115
6.3. <i>Estimación total y parcial</i>	116
6.4. <i>Desistimiento y otros</i>	117
6.5. <i>Tasa de éxito</i>	117
6.6. <i>Multas por temeridad o mala fe</i>	118
7. Duración del procedimiento	118
8. Impugnación ante la JCA	120
9. Medios personales	120
9.1. <i>Miembros de los órganos</i>	120
9.2. <i>Personal de apoyo</i>	122
10. Presupuesto	123
II. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	124
1. Normativa aplicada	125

1.1. Datos agregados y datos por tribunal	125
1.2. Estimación de aplicación futura de la LCSP 2017	126
2. Actividad administrativa impugnada	127
2.1. Tipo de contrato y cuantía	127
2.2. Tipo de objeto impugnado	128
2.3. Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato	130
3. Administración responsable	130
3.1. Datos generales	130
3.2. Tipo de contrato por Administración responsable	131
4. Tipo de recurrente	132
5. Recurso administrativo	133
6. Razonamiento de la sentencia	135
7. Contenido del fallo	136
7.1. Sentido del fallo	136
7.2. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado y del tipo de contrato	136
8. Tipo de tutela	138
9. Duración del proceso	140
10. Costas	141
III. Conclusiones	143
V. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	147
<i>Fernando Pastor Merchante</i>	
I. Planteamiento	149
II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa	150
1. Consideraciones metodológicas	150
2. Volumen de actividad	151
3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial	152
III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	153
1. Consideraciones metodológicas	153
2. Actividad administrativa en origen del daño alegado	154
2.1. Sector material de actividad	154

2.2. <i>Tipo de actividad</i>	155
2.3. <i>Tipo de actividad en razón del sector material</i>	156
3. Partes implicadas en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	157
3.1. <i>Tipo de recurrente</i>	157
3.2. <i>Administración recurrida</i>	160
3.3. <i>Particulares codemandados</i>	162
4. Sentido del fallo	164
5. Fundamentación de las sentencias estimatorias en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	166
5.1. <i>Características de la lesión resarcible</i>	166
5.2. <i>Título de imputación objetiva</i>	167
5.3. <i>Teoría del nexo causal</i>	169
5.4. <i>Indemnización</i>	170
6. Fundamentación de las sentencias desestimatorias en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	171
7. Utilización de jurisprudencia en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración	172
7.1. <i>Jurisprudencia invocada por razón de la instancia y del tribunal</i>	172
7.2. <i>Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del tipo de actividad en origen del daño</i>	174
7.3. <i>Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del sector de actividad en origen del daño</i>	175
8. Duración del proceso	176
9. Costas	176
9.1. <i>Condena en costas en razón de la instancia</i>	176
9.2. <i>Limitación de la cuantía de la costas en razón de la instancia</i>	177
9.3. <i>Parte condenada en costas en cada instancia</i>	178
IV. Conclusiones	178
1. Vía administrativa	178
2. Vía contencioso-administrativa	179
VI. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	183
<i>Alicia González Alonso</i>	
I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de este estudio	185
II. El control administrativo previo	186

III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales	189
1. Objeto de impugnación	189
1.1. <i>Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado</i>	189
1.2. <i>Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable</i>	190
1.3. <i>Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía</i>	193
2. Tipo de recurrente	195
2.1. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>	195
2.2. <i>Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia</i>	196
3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones a <i>limine</i> y el trámite del art. 117.2 LICA	198
4. Adopción de medidas cautelares	200
5. Sentido del fallo	201
5.1. <i>Sentido del fallo en razón de la instancia</i>	201
5.2. <i>Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo</i>	202
5.3. <i>Sentido del fallo en función de la materia o del sector del ordenamiento</i>	203
6. Razonamiento de la sentencia	205
6.1. <i>Órgano judicial citado como precedente en función del órgano judicial sentenciador</i>	205
6.2. <i>Tipo de tutela dispensada</i>	207
7. Duración del proceso	207
7.1. <i>Duración de los procesos en razón de la instancia</i>	207
7.2. <i>Duración de los procesos por órgano judicial</i>	209
7.3. <i>Duración de los procesos en relación con otras variables</i>	210
8. Costas	210
8.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	211
8.2. <i>Condena en costas por tipo de recurrente</i>	212
IV. Conclusiones	213
VII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	217
<i>Alfonso Esteban Miguel</i>	
I. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración	219

1. Introducción	219
2. Delimitación del objeto de estudio: la materia de personal de la Administración en el orden contencioso-administrativo	219
3. Metodología	222
4. La composición del personal de la Administración en cifras	222
5. La vía administrativa en materia de personal	224
II. Los litigios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de personal de la Administración	225
1. Normativa aplicada	226
2. Objeto impugnado	227
2.1. <i>Contenido del objeto impugnado</i>	227
2.2. <i>Contenido del objeto impugnado en función de la Administración territorial</i>	228
2.3. <i>Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia</i>	229
2.4. <i>Contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente</i>	230
3. Tipo de recurrente	231
3.1. <i>Tipos de recurrente</i>	231
3.2. <i>Clases de personal recurrente</i>	232
3.3. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>	234
4. Representación y defensa del recurrente	235
5. Administración recurrida	236
6. Sentido del fallo	237
6.1. <i>Sentido del fallo en función de instancia</i>	237
6.2. <i>Sentido del fallo en función del recurrente</i>	238
6.3. <i>Sentido del fallo en función de la Administración territorial</i>	239
6.4. <i>Sentido del fallo en función del objeto impugnado</i>	240
7. Razonamiento de la sentencia	240
7.1. <i>Invocación de jurisprudencia</i>	241
7.2. <i>Transcripción o cita de jurisprudencia por tribunal</i>	241
7.3. <i>Invocación de artículos constitucionales por tribunal</i>	242
8. Duración del proceso	242
8.1. <i>Duración de los procesos en razón de la instancia y tribunal</i>	243
8.2. <i>Duración del proceso según el objeto impugnado</i>	244
8.3. <i>Duración del proceso por sentido del fallo</i>	245

9. Costas	245
9.1. <i>Condena en costas por instancia</i>	245
9.2. <i>Parte condenada a costas por instancia</i>	246
III. Conclusiones	247
VIII. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS	251
<i>Jesús Redondo Martín y María Antonia Arias Martínez</i>	
I. Introducción	253
II. El sector de la protección de datos personales en España	254
1. Breve análisis histórico del sector	254
2. El papel de las agencias de protección de datos	255
3. Información obtenida en las memorias anuales de la AEPD	256
3.1. <i>Número de sentencias dictadas anualmente por cada uno de los órganos judiciales competentes</i>	257
3.2. <i>Sentido del fallo de los pronunciamientos</i>	258
3.3. <i>Sectores o ámbito de actividad a los que puede afectar las sentencias dictadas</i>	259
3.4. <i>Materias dentro del ámbito de protección de datos a las que se refiere el proceso</i>	260
III. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales	261
1. Planteamiento	261
2. Ficha metodológica	261
3. Tribunales e instancias	262
4. Agencias responsables de la resolución impugnada	263
5. Materias objeto de litigiosidad	264
5.1. <i>Datos agregados</i>	264
5.2. <i>Agencias de protección de datos y materias</i>	265
6. Tipo de recurrente	266
6.1. <i>Datos agregados</i>	266
6.2. <i>Tipo de recurrente por materia</i>	267
6.3. <i>Tipo de recurrente y agencia responsable de la resolución impugnada</i>	269
7. Tipo de objeto	271
7.1. <i>Datos agregados</i>	271
7.2. <i>Derechos ARCO</i>	273
7.3. <i>Tipo de objeto por tipo de recurrente</i>	274

8. Proposición y práctica de prueba	275
9. Sentido del fallo	276
9.1. Datos agregados	276
9.2. Sentido del fallo por tipo de recurrente y por agencia autora de la resolución impugnada	276
10. Tipo de tutela	278
10.1. Datos generales	278
10.2. Tipo de tutela: cambio de la tipificación	280
10.3. Tipo de tutela: cambio de la cuantía de la sanción	280
11. Fundamentación de la sentencia	281
12. Condena en costas	282
IV. Conclusiones	282
IX. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	285
<i>Isaac Martín Delgado</i>	
I. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	287
1. Justificación y datos generales	287
2. Ficha metodológica	291
3. Volumen de actividad	291
3.1. Asuntos	291
3.2. Tasa de resolución	293
3.3. Tasa de congestión	295
4. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo	296
4.1. Tipo de información solicitada	296
4.2. Tipo de acto impugnado	300
5. Administración responsable	301
6. Sentido de la resolución	303
6.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones	303
6.2. Tasa de éxito	304
7. Duración del procedimiento	306
8. Impugnación ante la JCA	307
9. Medios personales y presupuesto	308
II. Los litigios sobre derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa	310
1. Normativa aplicada	310

2. Actividad administrativa impugnada	311
3. Tipo de recurrente	313
3.1. <i>Datos generales</i>	313
3.2. <i>Tipo de recurrente en razón del tipo de información</i>	315
4. Contenido del fallo	316
5. Duración del proceso	317
6. Costas	317
III. Conclusiones	318
X. FICHA METODOLÓGICA	321
<i>Alfonso Egea de Haro</i>	

Responsables de la elaboración del informe

Dirección

Silvia Díez Sastre – Directora del CIJA-UAM y Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

Coordinación

César Martínez Sánchez – Subdirector del Instituto de Derecho Local de la UAM y Profesor de Derecho Financiero y Tributario (UAM)

Autores

María Antonia Arias Martínez – Profesora de Derecho Administrativo (UVigo)

Silvia Díez Sastre – Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

Alfonso Egea de Haro – Profesor de Derecho y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

Alfonso Esteban Miguel – Doctorando en Derecho (UAM)

Alicia González Alonso – Subdirectora del CIJA-UAM y Profesora de Derecho Constitucional (UAM)

Isaac Martín Delgado – Profesor de Derecho Administrativo (UCLM)

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

Fernando Pastor Merchante – Secretario académico del CIJA-UAM y Profesor de Derecho (IE Universidad)

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Coordinación del informe de protección de datos

Marcos Almeida Cerrada – Profesor de Derecho Administrativo (USC)

Estudio jurisprudencial

Dirección

Alfonso Egea de Haro – Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

Coordinación

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Investigadores

Beatriz Avellón Senovilla – Colaboradora del CIJA-UAM

Carlos Cabrera Carretero – Colaborador del CIJA-UAM

Jorge Castillo Abella – Colaborador del CIJA-UAM

Javier Castro Sanzeri – Colaborador del CIJA-UAM

Gabriel Conde Sosa – Colaborador del CIJA-UAM

Adrián de la Fuente Mayor – Colaborador del CIJA-UAM

Rodrigo del Saz Albert – Colaborador del CIJA-UAM

Cristina Fuentes Antrás – Colaboradora del CIJA-UAM

Gonzalo Gabriel Carranza – Colaborador del CIJA-UAM

Laura Gil Yuste – Colaboradora del CIJA-UAM

María López Rodríguez – Colaboradora del CIJA-UAM

Alberto Martín García – Colaborador del CIJA-UAM

Mónica Martín Iglesias – Colaboradora del CIJA-UAM

Diego Mesón Mantero – Colaborador del CIJA-UAM

Iván Mirkia García – Colaborador del CIJA-UAM

Guillermo Redondo Martín – Colaborador del CIJA-UAM

José María Velasco Tabales – Colaborador del CIJA-UAM

Patricia Villar Abucha – Colaboradora del CIJA-UAM

Autores

María Antonia Arias Martínez

Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Vigo. Coordinadora del Máster universitario en Abogacía por la Universidad de Vigo (desde el curso 2012/13 hasta la actualidad). Investigadora en proyectos I+D financiados en convocatorias públicas nacionales y/o internacionales cuya temática se refiere principalmente a la Derecho autonómico y local, Unión Europea, responsabilidad patrimonial y derechos sociales. Sobre dichas materias versan los trabajos objeto de sus publicaciones en distintas obras colectivas y en diferentes revistas científicas especializadas (REDA, RAP, RGDA, DA, etc.). En los últimos años ha realizado estancias de investigación en la Comisión Europea en Bruselas, en la Universidad de Cambridge (Reino Unido), en la Universidad de Minho (Portugal) y en la Universidad de Lancaster (Reino Unido).

Silvia Díez Sastre

Directora e Investigadora del CIJA-UAM, es Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid (acreditada como Profesora Titular de Universidad en 2012) y directora 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); y en las Universidades de Osnabrück (2010) y Alberto-Ludoviciana de Friburgo de Brisgovia (2014) como becaria postdoctoral de la Fundación Alexander-von-Humboldt. 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 Ayudante Doctor en el Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor miembro del Instituto Juan March y miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Entre sus publicaciones recientes destaca “El sistema institucional. Estructura y principios de funcionamiento” en López Castillo, Antonio (dir.), Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Vol I. 2015. Valencia: Tirant lo Blanch.

Alfonso Esteban Miguel

Licenciado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid. En la misma Universidad realizó el Máster de Derecho Empresarial. Fue Personal Investigador en Formación en el Departamento de Derecho Privado, social y económico. En la actualidad, está realizando su tesis doctoral sobre las relaciones laborales en las empresas públicas y colabora con el Instituto de Derecho Local. Ha escrito diferentes artículos sobre los despidos colectivos o el personal indefinido no fijo. Sus líneas de investigación se centran en el Derecho del trabajo en el Sector Público y en la Función Pública.

Alicia González Alonso

Subdirectora e investigadora del CIJA-UAM y Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Su actividad investigadora se ha centrado en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en los derechos a la tutela judicial y el proceso debido. Entre sus publicaciones destaca su tesis “La Protección jurisdiccional de los derechos del artículo 24.1 CE” que obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado y el Premio Nicolás Pérez Serrano.

Isaac Martín Delgado

Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director del Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez” de la Universidad de Castilla-La Mancha. Doctor Europeo en Derecho por la Universidad de Bolonia (2004), ha desarrollado distintas estancias de investigación en Cambridge (1999-2000), Bolonia (2001-2003) y Roma (2013) y ha sido profesor invitado en la Universidad de Cagliari (2009 y 2010) y *Academic Visitor* en la Universidad de Oxford (2016-2017). Experto en transparencia, fue Subdirector General de Estudios y Propuestas Normativas del Ministerio de la Presidencia (2010-2011), miembro de la Comisión de Expertos creada por el CEPC para participar en los trabajos de elaboración de la Ley de Transparencia (2012) y actualmente dirige el Curso de Especialización en Transparencia y Acceso a la Información Pública 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.

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 subdirector del Instituto de Derecho Local-UAM y 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

Secretario Académico del CIJA-UAM y 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, EEUU) 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

Desde 2015, el Informe sobre la Justicia Administrativa del Centro de Investigación sobre la Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA, www.cija-uam.org) ofrece un análisis empírico del funcionamiento de la justicia administrativa en nuestro país. El Informe parte de la necesidad de conocer cómo funcionan en la realidad los distintos mecanismos orientados a controlar, pero también a dirigir, la conducta de la Administración. Con esa finalidad, aunque se analizan los datos globales de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, en comparación con otros órdenes jurisdiccionales, el Informe se centra en concretos sectores de actividad de la Administración. En 2018, el conjunto de los sectores seleccionados se explica por distintas razones, entre las que cabe destacar las siguientes: la existencia de un sistema específico de control en vía administrativa (tributos, contratos y transparencia); la importancia en la protección de los particulares frente a la actuación pública (responsabilidad patrimonial y derechos fundamentales); la especial conflictividad del sector (personal de la Administración); y el carácter innovador de la regulación (protección de datos). De estos ámbitos de actividad, como novedad, hay que destacar en este año dos nuevos sectores: transparencia y protección de datos, cuya regulación tiene un protagonismo fundamental en el funcionamiento de la Administración contemporánea.

El recorrido por estos sectores a lo largo de varios años permite identificar algunas carencias estructurales del sistema. Pero, sin duda, la principal deficiencia se sitúa del lado de la información. El legislador continúa asumiendo el sistema de recursos administrativos tradicional en sus últimas reformas normativas, a pesar de que no hay datos disponibles agregados sobre el funcionamiento real de estos recursos. Incluso, en los supuestos en los que existen vías especiales de recurso en sede administrativa, la información no siempre es homogénea ni completa. A lo que hay que añadir que las reformas legales parecen no tener en cuenta los datos que sí están disponibles –como sucede en el nuevo diseño del recurso especial en materia de contratación–. Algo similar sucede en el caso del funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, donde los datos se centran en aspectos cuantitativos, pero no cualitativos.

El análisis de la calidad de la justicia administrativa exige un profundo conocimiento previo de su funcionamiento, apoyado no solo en estadísticas globales, sino también en aspectos relativos a la tutela real que se dispensa a los ciudadanos. La duración de los procesos debe analizarse junto a otras variables como la práctica de imposición de costas, el tipo de tutela dispensada a los ciudadanos por las sentencias, o la invocación de jurisprudencia europea y constitucional. Además, deben tenerse en cuenta las

peculiaridades de los distintos sectores de actuación administrativa, tanto desde el punto de vista de los mecanismos de control, como del Derecho sustantivo aplicable. Cuando se celebran veinte años de la aprobación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es necesario tomar conciencia de la importancia de la información con el fin de garantizar un buen diseño de las futuras reformas, que estén orientadas a una mayor eficacia del sistema en la realidad. En este sentido, una visión integral de la justicia administrativa pone de manifiesto la necesidad de acompasar las reformas legales con los tiempos de funcionamiento de los sistemas de control. En ocasiones, las reformas se producen antes de que haya sido posible evaluar el funcionamiento en la práctica de sus antecesoras.

Un año más, la realización del informe 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 estimulan para tratar de mejorar cada año este Informe. El agradecimiento debe extenderse al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que ha prestado su ayuda económica para mantener el estudio de la vía de protección especial de los derechos fundamentales. Como en ocasiones anteriores, hay que destacar el respeto de ambas 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 con la Universidad es ejemplo claro de compromiso con la innovación y la generación de conocimiento, fundamentales para mejorar el funcionamiento de nuestras instituciones.

Para finalizar, quiero referirme al equipo que está detrás de este informe y a tantos amigos y compañeros que nos alientan para seguir adelante. Sin su ilusión y esfuerzo, la continuidad de un proyecto como éste sería inabordable. La investigación jurídica ha sido tradicionalmente una tarea solitaria, pero las necesidades de nuestro tiempo y los nuevos métodos de investigación jurídica nos imponen ser capaces también de integrar esa investigación en equipos. El análisis de más de 3.000 sentencias y de tantas otras fuentes de información estadística que subyace a esta edición del informe solo ha sido posible con un equipo de veintiocho personas, de distintas universidades, especialidades y trayectorias. A todos ellos les agradezco su confianza y dedicación para hacer crecer este proyecto.

Silvia Díez Sastre

Directora del CIJA-UAM

[I. Introducción]

César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre

I. La justicia administrativa

Esta es la cuarta edición del *Informe CIJA* sobre la justicia administrativa¹. Su punto de partida es el mismo que en ediciones anteriores: 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. Esta es la razón por la que 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.

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 administrativa. En particular, la repetición del análisis en años distintos ayuda a comprobar

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

hipótesis y a identificar tendencias que se mantienen en el tiempo, frente a otros resultados que obedecen a la mera coyuntura.

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 2017. 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 ha mantenido el nuevo sector que se añadió en el *Informe CIJA 2017*, el personal al servicio de la Administración, del que se analiza el funcionamiento en el año 2017. Asimismo, con el fin de mejorar y ampliar el estudio, este año se han incorporado dos sectores novedosos: transparencia y protección de datos.

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 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 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. Esto no solo redundará en una mayor información para los administrados, sino que también ofrecerá la posibilidad de que se realicen estudios empíricos que revelen las cuestiones que pueden ser objeto de mejora.

En particular, sería muy deseable que las memorias de los tribunales económico-administrativos se actualicen ya que, al cierre de este informe (12 de julio de 2018), la última información disponible era la referida a 2015.

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 cuarta 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 la experiencia. En definitiva, se pretende así obtener un conocimiento 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. En este sentido, se ha de resaltar que la información provista en las memorias de los tribunales de recursos contractuales es, por lo general, mucho más completa que la que aparece en las memorias relativas a los tribunales económico-administrativos. Asimismo, en este año hay que destacar la información ofrecida por el Consejo de Transparencia sobre su funcionamiento.

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 forma de tutela otorgada en el fallo, la condena en costas, la duración del proceso, la complejidad y estabilidad del Derecho positivo aplicable, la frecuencia de la invocación de jurisprudencia en la argumentación judicial o la aceptación de la proposición de pruebas por los tribunales.

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 realizará una somera explicación de cada uno de ellos (por ejemplo, qué se entiende por forma de tutela otorgada en el fallo).

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 3.073 sentencias elegidas aleatoriamente de entre todas las dictadas entre diciembre de

2016 y febrero de 2018. No obstante, hay que tener en cuenta que en contratos públicos y derechos fundamentales se han analizado todas las sentencias dictadas en la materia. Además, en transparencia el periodo analizado cubre también los años 2014 y 2016; y en protección de datos la serie temporal se refiere a 2003-2018.

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 diez 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) y ficha metodológica (X). El contenido de cada sección responde a distintas finalidades. La primera parte de la segunda sección tiene carácter eminentemente descriptivo. Expone los principales indicadores de funcionamiento de la JCA y se ponen en relación con los de otras jurisdicciones, así como con la información relativa a algunos países de nuestro entorno. No obstante, este año incluye una segunda parte en la que se compara la evolución de funcionamiento de los distintos sectores en las distintas ediciones del informe. Las demás secciones, sin embargo, 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. El conocimiento 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. Datos generales de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa]

Alfonso Egea de Haro

I. Introducción

Esta sección explora los principales parámetros que sirven para caracterizar la actividad de la JCA en el contexto del sistema jurisdiccional español. Se analiza la evolución de las principales tasas de actividad en el año 2017 a partir de la comparación con la serie histórica del CIJA (2003-2016). La comparación de la JCA con la evolución de las restantes jurisdicciones permite extraer conclusiones acerca del impacto de factores contextuales y normativos en la litigiosidad, así como identificar características propias de las distintas jurisdicciones como su nivel de pendencia o la capacidad para mantener altas tasas de resolución de asuntos. La comparación también alcanza a los distintos órganos que integran la JCA al objeto de identificar similitudes y diferencias entre los órganos unipersonales y colegiados.

Respecto a la versión de 2017, el presente informe actualiza los datos relativos a la actividad de los órganos jurisdiccionales y al tiempo de duración de los procedimientos. También se continúa con la utilización de medidas relativas para evaluar el funcionamiento de los órganos de la JCA en este período, como es el caso del tiempo de resolución que da cuenta de la capacidad de los órganos jurisdiccionales para reducir el nivel de pendencia teniendo en cuenta la capacidad de resolución del órgano. Además, se incorporan nuevos ratios, como el relativo a los asuntos pendientes al final y al inicio de un período que sirven para evaluar el alcance relativo que tiene la tasa de resolución sobre la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales. Los datos utilizados en esta sección han sido elaborados a partir de la información estadística disponible del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

Finalmente, en esta sección se incluye un breve análisis comparado entre 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). Esta parte del análisis se dirige a explorar las diferencias entre los sectores materiales de la actividad administrativa a partir de indicadores que serán objeto de tratamiento pormenorizado en el resto de capítulos, como, por ejemplo, el contenido del fallo o la duración de los procedimientos.

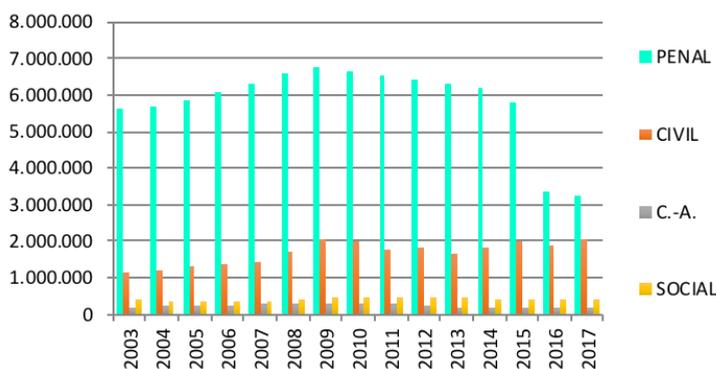
II. Volumen de actividad

El volumen de casos ingresados en los juzgados y tribunales de la JCA fue de 195.908 asuntos en 2017. Esta cifra representa un descenso del 0,1% respecto a 2016 y continúa así la tendencia decreciente de la litigiosidad en esta jurisdicción: en el año 2017 se ingresaron un 32% menos de casos que en 2009, máximo histórico de la serie.

En términos comparados, el volumen de casos ingresados en la JCA sigue presentando un porcentaje inferior con relación al resto de jurisdicciones (figura 1). De otro lado, la JCA comparte con la jurisdicción penal los descensos más pronunciados en cuanto al número de nuevos asuntos ingresados en 2017. Adicionalmente, ambas jurisdicciones muestran en 2017 una tendencia decreciente en el ingreso de nuevos asuntos. Esta circunstancia las diferencia de las jurisdicciones civil y social, donde se ha producido un cambio en la tendencia con el incremento de asuntos respecto al año anterior.

La contribución de la JCA a los niveles de litigiosidad en todas las jurisdicciones se mantiene desde el año 2012 en una cifra en torno al 3%. El ligero aumento de la litigiosidad en términos globales supone la interrupción en la tendencia descendente que se inicia en 2009. La litigiosidad se concentra en las jurisdicciones penal (55%) y civil (35%). La jurisdicción penal sigue presentando una tendencia decreciente a diferencia de la jurisdicción civil que incrementó la litigiosidad en tres puntos porcentuales en el último año (32% en 2016 y 35% en 2017). Los cambios legislativos operados en la jurisdicción penal² parecen presentar un efecto permanente. Por su parte, las jurisdicciones social y contencioso-administrativa presentan un volumen de ingreso de nuevos asuntos que no alcanza, en promedio, el 8% de la litigiosidad del sistema en la serie histórica 2003-2017.

Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en número]



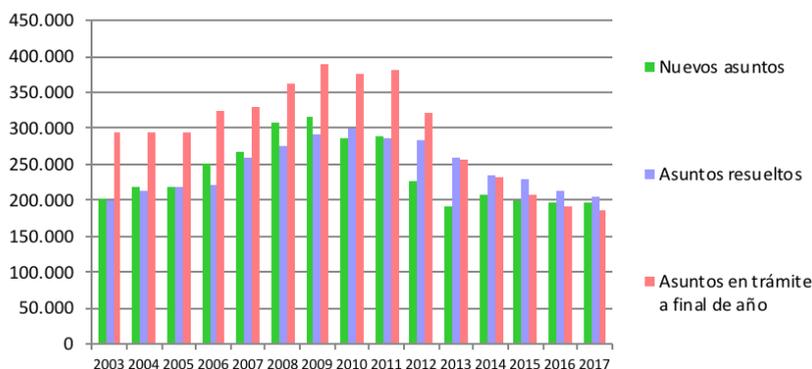
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadístico del CGPJ.

La evolución del número de asuntos resueltos muestra una ligera reducción respecto de la alcanzada en el año 2016 (figura 2). No obstante, la mayor intensidad en el ingreso de nuevos asuntos permitió reducir el número de asuntos en trámite al final del periodo en un 3%. Se consolida así la tendencia en la JCA a mantener una tasa de resolución superior al 100% (109%), si bien en 2017 presenta un descenso de cuatro puntos porcentuales respecto

²Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

a la alcanzada en 2016 y lejos ya de la tasa conseguida en 2013, máximo histórico de la serie (136%).

Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2017) [en número]



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

El mantenimiento continuado de esta tendencia desde 2012, cuando el número de asuntos resueltos superaba al de asuntos ingresados, permite reducir progresivamente el número de asuntos pendientes al final del periodo. El número de asuntos pendientes en la JCA es inferior al número de asuntos ingresados por segundo año consecutivo (186.250 asuntos en trámite al final de 2017 por 195.908 nuevos asuntos ingresados). El promedio de resolución de los casos por medio de sentencias supone un 64% del total de resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales en el período 2012-2017, alcanzando el 65%, el valor más alto de la serie histórica en 2016, con un ligero descenso hasta el 64% en 2017.

III. Indicadores de actividad

La tasa de resolución³ en la JCA continúa presentando valores superiores al 100% desde 2010 (figura 3). No obstante lo anterior, la tasa de resolución experimenta una reducción en 2017 (105%) respecto al año anterior (109%). En términos generales, la tasa de resolución ha descendido para el conjunto de jurisdicciones a pesar del notable ingreso que ha experimentado en la jurisdicción civil, pasando de 97% a 109% entre 2015 y 2017. Por su parte, la jurisdicción social presenta los peores registros con una tasa de resolución del 97%. Estos datos apuntan a cómo la tasa de resolución evoluciona, de manera casi mecánica, con la litigiosidad. Un incremento de asuntos se asocia normalmente a una mayor tasa de

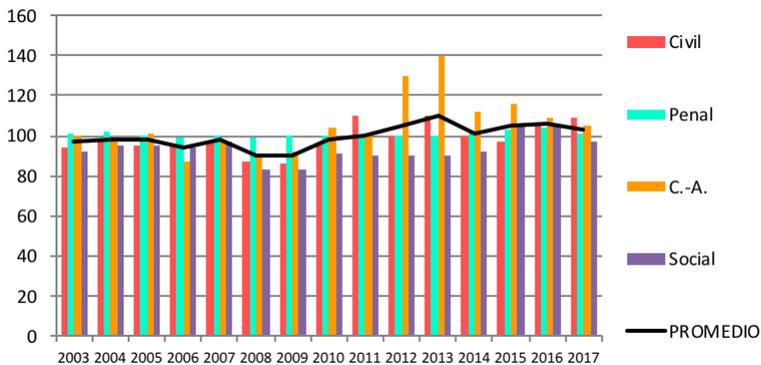
³ La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos resueltos e ingresados. La tasa de pendencia es el cociente entre los asuntos en tramitación y resueltos, mientras que la tasa de congestión es el cociente entre los asuntos ingresados y pendientes al final del período y el número de asuntos resueltos en el mismo. Para expresar estas magnitudes en porcentaje, en todos los casos el resultado se ha multiplicado por 100, siguiendo el modo de cálculo e interpretación de estos datos por la CEPEJ.

resolución de los órganos jurisdiccionales. En este sentido, los años 2012 y 2013 presentaron tanto el mayor volumen de ingreso de asuntos como las tasas de resolución más altas para el conjunto de las jurisdicciones.

Esta evolución de la tasa de resolución se refleja en el considerable descenso del número de asuntos en trámite al final del período. El cociente entre los asuntos en trámite al final del período y de asuntos en trámite al inicio del período nos permite conocer el impacto relativo de la tasa de resolución. Una disminución del ratio de asuntos pendientes al final y al inicio del período muestra un mayor impacto de la tasa de resolución al responder no solo al incremento de nuevos asuntos sino también a una reducción de la pendencia. En los casos donde el citado ratio haya aumentado, la tasa de resolución habrá servido fundamentalmente para responder al mayor volumen de casos ingresados en un período determinado con un menor impacto en la reducción de la pendencia. En este sentido, se observa cómo en la jurisdicción civil el ratio de asuntos en tramitación al final del período es del 116% a pesar de presentar la mayor tasa de resolución para el conjunto de jurisdicciones en 2017. Por su parte, las tasas de resolución en las jurisdicciones penal y contencioso-administrativa consiguen reducir el ratio de los asuntos en tramitación hasta un 98% y un 97% respectivamente.

En consecuencia, la acumulación de asuntos hace que la tasa de resolución pueda no reflejarse, de manera inmediata, en una menor duración de los procedimientos y una mayor eficacia de los órganos jurisdiccionales. La no correspondencia exacta entre tasa de resolución y la eficiencia de los órganos jurisdiccionales exige completar el análisis con otros indicadores.

Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en porcentaje]



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

En el año 2017 se mantiene el escenario, nuevo desde 2016, donde el número de asuntos ingresados (195.908) superó al número de asuntos en trámite al inicio del período (191.769) y pendientes al final del período (186.250). Estas cifras muestran la capacidad de los órganos jurisdiccionales no sólo para atender a las fluctuaciones en el volumen de asuntos

ingresados sino también para ir progresivamente reduciendo la pendencia, a pesar de que, como se dijo anteriormente, la tasa de resolución haya descendido en 2017 respecto al año anterior. La reducción de la tasa de resolución se deja sentir en la tasa de asuntos en trámite. Si en 2016, el cociente entre los asuntos pendientes al final y al inicio del período era de 93%, esta cifra aumenta hasta el 97% en 2017.

La evolución de la tasa de resolución ha de ser evaluada en razón a otros criterios como los distintos tipos de resolución dictados por los órganos jurisdiccionales o el número de órganos jurisdiccionales. En este sentido, el número de resoluciones dictadas por los órganos de la JCA (890 resoluciones por órgano jurisdiccional) es ligeramente superior a la que se alcanza en la jurisdicción civil (790) pero notablemente inferior a la que se alcanza en los órganos de las jurisdicciones penal (1040) o laboral (1212). Una primera consideración que se deriva de los anteriores datos es que no existe una correspondencia entre una alta tasa de resolución y el número de resoluciones dictadas. Si se consideran los tipos de resoluciones, se observa cómo las jurisdicciones donde la serie histórica ha presentado menores tasas de resolución son también las que presentan un mayor porcentaje de sentencias. El porcentaje de sentencias respecto del total de resoluciones dictadas por un órgano jurisdiccional es de 52% en la JCA en 2017. Esta cifra contrasta con el menor porcentaje que se alcanza en la jurisdicción laboral (46%) y, más notablemente, en las jurisdicciones civil (25%) y penal (20%). En consecuencia, la tasa de resolución parece exigir un mayor porcentaje de sentencias en el caso de las jurisdicciones laboral y contencioso-administrativa con relación a la resolución de asuntos.

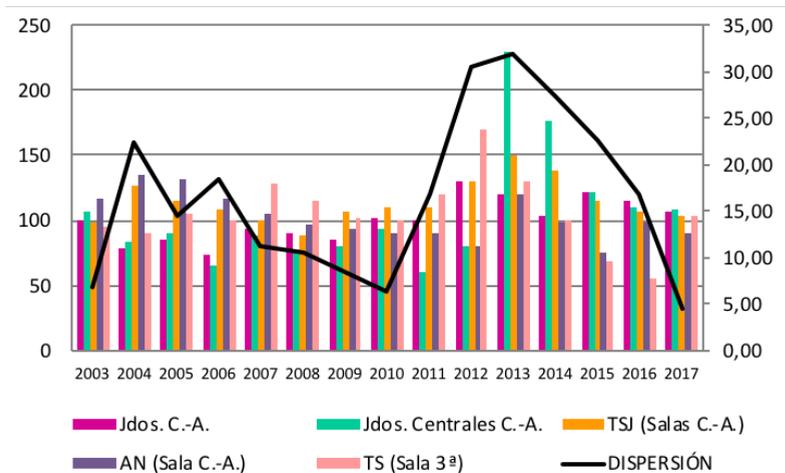
Otra aproximación al análisis de la tasa de resolución se puede realizar desde la perspectiva de la mayor o menor homogeneidad entre los órganos que forman parte de esta jurisdicción. La evolución de la tasa de resolución, con el descenso en el último año, se corresponde con una reducción de la heterogeneidad entre los órganos de la JCA. En 2016, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo presentaban un promedio en la tasa de resolución notablemente superior a la de los órganos colegiados (115% y 109% respectivamente frente al 55% de la Sala 3ª del Tribunal Supremo). Esta situación cambia en 2017 y la dispersión en el funcionamiento entre los órganos de la JCA se sitúa en su mínimo histórico (figura 4).

Esta mayor homogeneidad está impulsada por dos factores. De un lado, los órganos unipersonales que presentaban las mayores tasas de resolución reducen sus tasas en 2017 (107% en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y 108% en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo). La menor tasa de resolución se sitúa en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que reduce en 8 puntos porcentuales el nivel alcanzado en 2016 (del 99% al 91% en 2017). De otro lado, algunos de los órganos colegiados, que han presentado en la serie histórica niveles bajos en la tasa de resolución, experimentan un incremento notable en el último año. La Sala 3ª del Tribunal Supremo pasa del 55% al 105% en su tasa de resolución, mientras que Salas de lo

Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia reducen ligeramente la tasa de resolución hasta un 103%.

El promedio de casos resueltos mediante sentencias se sitúa en el 64% durante 2017, con un ligero descenso respecto a 2016 (65%). Los valores máximos se sitúan en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (79%) mientras que el valor mínimo se encuentra en la Sala 3ª del Tribunal Supremo (45%). Este último dato, unido a la alta tasa de resolución, apuntaría al alto porcentaje de inadmisiones del recurso de casación en este órgano.

Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2017) [en porcentaje]



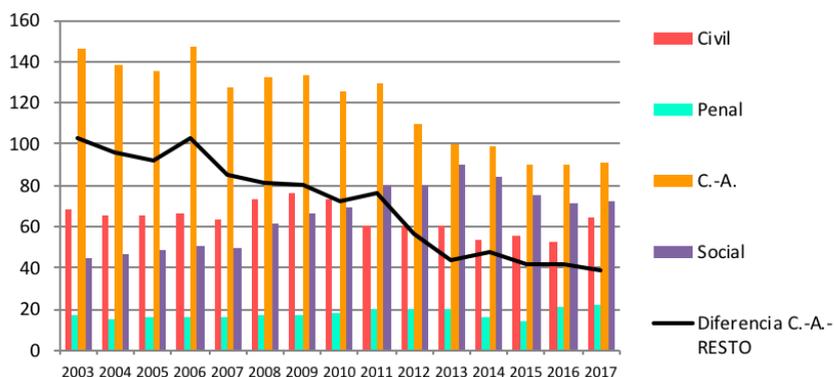
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

El efecto de la reducción de los asuntos ingresados anualmente y del mantenimiento de tasas de resolución superiores al 100% han permitido reducir el número de asuntos pendientes, haciendo que la tasa de pendencia en la JCA vaya convergiendo con la del resto de jurisdicciones [figura 5]. La diferencia entre la JCA y el resto de jurisdicciones en el año 2017 es la menor de la serie histórica en términos absolutos, si bien, en 2017 se observa un ligero repunte de la pendencia en la JCA respecto a 2016 (91% y 90% respectivamente). En términos generales para el conjunto de jurisdicciones, la tasa de pendencia se ha incrementado en 5 puntos porcentuales en el último año (38% en 2016 y 43% en 2017).

Los niveles de pendencia varían considerablemente entre los distintos órganos de la JCA si bien, como ocurría en el caso de la tasa de resolución, las diferencias entre órganos se han reducido en 2017. La pendencia en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo se ha incrementado hasta el 56% (50% en 2016) si bien es la más próxima a la media del resto de jurisdicciones. De otro lado, la Sala 3ª del Tribunal Supremo presenta el descenso más significativo de la tasa de pendencia, pasando de 249% en 2016 a 141% en 2017. Esta cifra es inferior a la alcanzada por la Sala de la Audiencia Nacional (158%) y

superior a la que reflejan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (115%).

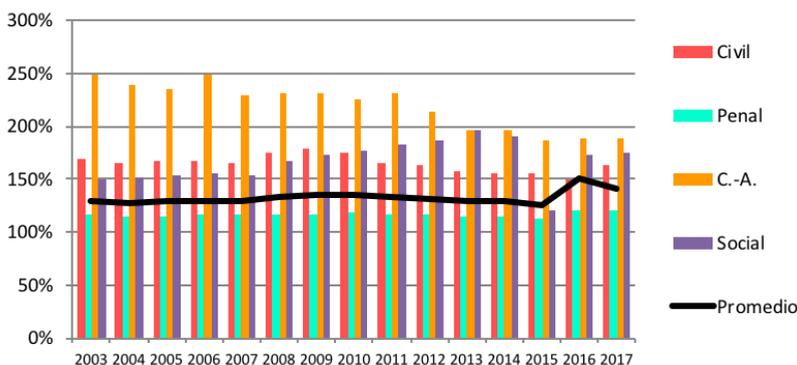
Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en porcentaje]



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

Los niveles de pendencia están relacionados también, desde una perspectiva temporal, con la tasa de congestión, que refleja el volumen de los asuntos ingresados y no resueltos respecto a la capacidad de resolución de los órganos jurisdiccionales.

Figura 6. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2017) [en porcentaje]



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

El dato más significativo en 2017 es el cambio de tendencia que se observa, en términos globales, en la tasa de congestión que se reduce respecto al nivel de 2016. Por jurisdicciones, el descenso global de la tasa de congestión no oculta que en la JCA el nivel de congestión pasa de 188% a 189%. En otras palabras, el volumen de casos ingresados y pendientes al final del ejercicio se acerca al doble de lo que se resuelve anualmente por los órganos de esta jurisdicción. Dada la elevada pendencia de la JCA, y a pesar de su tendencia decreciente, la evolución reciente de la tasa de resolución no es suficiente para reducir el nivel de congestión, que es el más alto de las jurisdicciones. Estos resultados confirman la

dificultad de reducir la pendencia en los órganos de la JCA a pesar del menor volumen de nuevos asuntos y el mantenimiento de tasas de resolución superiores al 100%, que absorben estos nuevos asuntos. La acumulación de asuntos de períodos precedentes relativiza las mejoras que se producen en las tasas de resolución.

Con relación a los órganos de la JCA, la tasa de congestión alcanza los valores máximos en el caso de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, si bien con un notable descenso entre 2016 y 2017 (350% y 241% respectivamente). Los niveles de congestión en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo se sitúan en niveles no excesivamente alejados del promedio de las otras jurisdicciones.

Los resultados anteriores ponen de manifiesto cómo se han reducido las diferencias en la actividad de los órganos jurisdiccionales de la JCA en 2017 respecto a 2016. La puesta en marcha de la nueva casación ha sido normalizada y las tasas de actividad de la Sala 3ª del Tribunal Supremo se acercan a los niveles medios en este último año. Se observa también que, en los períodos con una evolución más lineal en las tasas de actividad, la heterogeneidad entre los distintos órganos se reduce. Finalmente, se evidencia cómo las tasas de pendencia y congestión representan la principal diferencia entre la JCA y el resto de jurisdicciones.

Las diferencias también se producen dentro de la JCA entre órganos unipersonales y colegiados. Una posible explicación ligada al mayor porcentaje de resoluciones motivadas en los órganos colegiados no encuentra suficiente apoyo empírico. El porcentaje de asuntos que se resolvieron en 2017 por sentencia en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo fue un 58% frente al 45% de la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Por su parte, las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia presentan el porcentaje más alto de asuntos resueltos mediante sentencia (79%).

Con relación a la dimensión territorial, también se manifiestan diferencias entre los distintos órganos jurisdiccionales. Las características socioeconómicas del territorio, la actividad económica de las Administraciones y la gestión de los servicios públicos por las Administraciones territoriales pueden afectar a los niveles de litigiosidad y al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales por el lado de la demanda del sistema. Las siguientes tablas recogen la evolución de las principales tasas de actividad en 2017, en relación con la serie histórica 2003-2016.

Tabla 1. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2017) [en porcentaje]

CCAA	Media 2003-2016 (%)	2017 (%)	Diferencia serie histórica
Madrid	103%	123%	20%
La Rioja	103%	80%	-23%
Murcia	101%	100%	-1%
Cantabria	101%	104%	3%
Castilla y León	101%	103%	2%
Navarra	101%	107%	6%
País Vasco	100%	56%	-44%
Promedio nacional	99%	99%	0%
Canarias	99%	108%	9%
Asturias	99%	88%	-11%
Aragón	98%	92%	-6%
Cataluña	98%	99%	1%
Castilla-La Mancha	98%	106%	8%
Galicia	98%	110%	12%
Extremadura	97%	109%	12%
Illes Balears	97%	87%	-10%
Comunitat Valenciana	97%	82%	-15%
Andalucía	96%	129%	33%

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

La dispersión de las tasas de resolución a nivel territorial presenta una mayor intensidad en el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (tabla 2). El promedio de la tasa de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se sitúa al mismo nivel que el promedio de la serie 2003-2016. No obstante, se observan diferencias notables entre los distintos territorios, en ocasiones vinculado al notable incremento de asuntos, caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el País Vasco, donde el número de asuntos ingresos pasa de 5.622 a 12.520 entre 2016 y 2017. Las diferencias en la tasa de resolución en 2017 no presentan un patrón identificable y los incrementos o reducciones se producen tanto en territorios con una tasa de resolución superior como inferior al promedio nacional en el período histórico usado como referencia (2003-2016).

Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2017) [en porcentaje]

CCAA	Media 2003-2016 (%)	2017 (%)	Diferencia serie histórica
Asturias	151%	111%	-40%
Aragón	142%	91%	-51%
Canarias	142%	119%	-23%
Promedio nacional	138%	104%	-34%
Andalucía	136%	114%	-22%
Castilla y León	135%	111%	-24%
País Vasco	134%	49%	-85%
Galicia	133%	111%	-22%
Navarra	132%	131%	-1%
Cataluña	128%	81%	-47%
Illes Balears	127%	96%	-31%
Extremadura	125%	102%	-23%
Madrid	123%	108%	-15%
Castilla-La Mancha	121%	83%	-38%
Murcia	120%	117%	-3%
Cantabria	110%	107%	-3%
La Rioja	107%	93%	-14%
Comunitat Valenciana	101%	145%	44%

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

Con relación a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia se observa una reducción de la tasa de resolución en 2017 respecto al promedio de la serie 2003-2016. El empeoramiento de la tasa de resolución es generalizado con la excepción de la Comunitat Valenciana. Las diferencias entre territorios, así como en cada territorio respecto a su serie histórica, son más relevantes que en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. No parece desprenderse un patrón territorial en la actividad de los órganos jurisdiccionales, observándose diferencias en la evolución no coincidentes entre los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

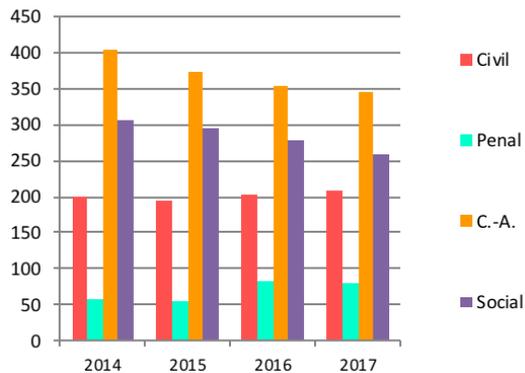
IV. Duración del proceso

En este apartado el *Informe CIJA* explora dos magnitudes habitualmente utilizadas a la hora de analizar la eficiencia de la respuesta del sistema de justicia. De un lado, la duración de los procedimientos es una medida agregada que da cuenta de la duración media de los procedimientos en función del número de asuntos ingresados y resueltos, considerando la evolución de la pendencia de asuntos durante un período. De otro lado, el indicador “tiempo

de resolución o disposición” calcula el tiempo necesario para resolver los asuntos pendientes en función de la tasa de resolución del órgano jurisdiccional. Así, este segundo indicador ofrece una medida relativa y vinculada a la capacidad de resolución de cada órgano jurisdiccional⁴.

Con relación a la duración media de los procesos, la JCA continúa presentando el promedio más alto (mayor número de días en la resolución de asuntos) de todas las jurisdicciones durante el período analizado. No obstante, en los tres últimos años se aprecia un descenso continuado que se sitúa en 344 días durante 2017 (la cifra correspondiente al año 2014 fue de 404 días). Esta tendencia a reducir la duración es también compartida por las jurisdicciones social y penal, mientras que se observa un ligero incremento en la jurisdicción civil en 2017 respecto al año anterior (202 y 209 días respectivamente).

Figura 7. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2017) [en días]

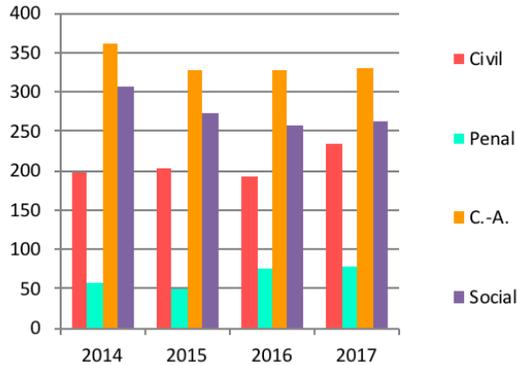


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

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 del mayor nivel de pendencia que se manifiesta en esta jurisdicción. El tiempo de resolución se incrementa respecto al año anterior, pasando de 328 días a 331 en 2017 (figura 8). Esta evolución también se aprecia con el resto de jurisdicciones, lo que apunta a la insuficiencia de las tasas de resolución para reducir los niveles de pendencia. Estas cifras sirven para evaluar la magnitud de las tasas de resolución y su alcance limitado a pesar de situarse por encima del 100%.

⁴ 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 $(Pendientes_{t-1} + Pendientes_t) / (Ingresados_t + Resueltos_t) * 365$.

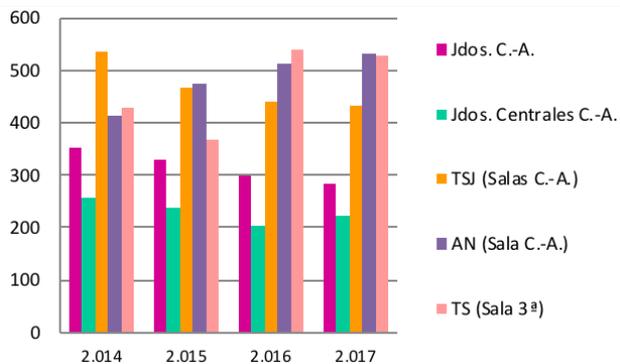
Figura 8. Tiempo de resolución (2014-2017) [en días]



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

El tiempo de resolución no es homogéneo entre los distintos órganos de la JCA, sino que se aprecian notables diferencias con relación tanto al tiempo de resolución como a la duración de los procedimientos. En este sentido, la representación gráfica en la figura 9 muestra dos patrones de evolución en el período 2014-2017 con relación a la duración media de los procedimientos.

Figura 9. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2017) [en días]



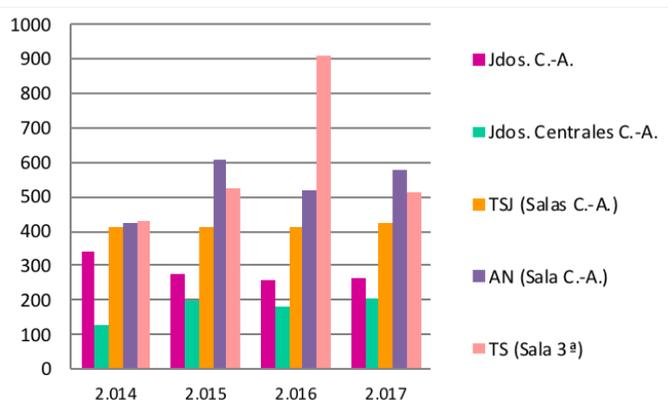
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

En el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, se observa una tendencia a la reducción de la duración media de los procedimientos. Por su parte, el órgano que presenta un mayor tiempo de duración en 2017, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la AN, supera ligeramente a la Sala 3ª del Tribunal Supremo que, a su vez, experimenta un descenso respecto a los niveles de 2016.

Con relación al tiempo de resolución, la heterogeneidad en la actividad de los distintos órganos jurisdiccionales también resulta evidente (figura 10). El cambio más

notable en 2017 ha sido la reducción del tiempo de disposición para resolver los asuntos pendientes en el caso del Tribunal Supremo, pasando de 910 días en 2016 a 515 en 2017. Esta circunstancia ha reducido la disparidad entre los órganos jurisdiccionales, si bien también se observa una estabilidad en los niveles de este indicador lo que apunta a que, a pesar de la disminución de la duración de los procedimientos, el tiempo necesario para disminuir el nivel de pendencia en los órganos jurisdiccionales no siempre se reduce con la misma intensidad.

Figura 10. Tiempo de resolución/disposición. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2017) [en días]

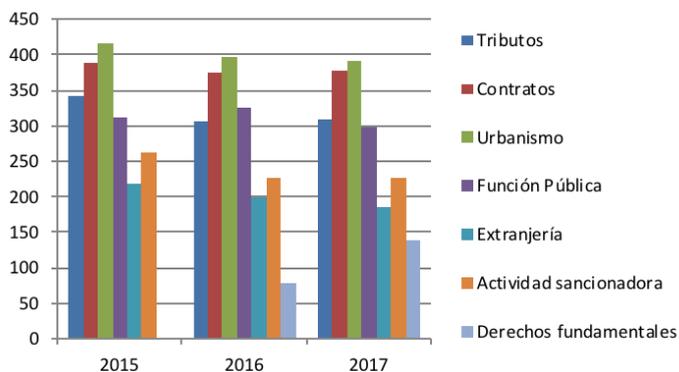


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

El tiempo de resolución muestra, por tanto, el impacto de la pendencia como elemento diferenciador de la JCA. Solo los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo consiguen reducir de forma significativa tanto la duración de los procesos como el tiempo de resolución, aunque se observa un cambio de tendencia en 2017 cuando se incrementa el número de días para reducir la pendencia pasando de 261 a 266 días. Esta circunstancia está asociada a la reducción de la tasa de resolución en este tipo de órganos.

Las diferencias en cuanto al tiempo de tramitación de los asuntos también se manifiestan entre las distintas materias de la JCA (figura 11). El periodo analizado muestra unas diferencias constantes entre materias, lo que evidencia que, a pesar de la evolución de las tasas de resolución en términos generales, la duración de los procedimientos está afectada por la naturaleza de los asuntos. En este sentido, mientras que en el caso de los sectores de contratación pública y urbanismo la duración de los procesos en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se sitúa por encima de los 365 días el resto de materias presenta valores inferiores en el período 2015-2017. De manera significativa, la duración más reducida se encuentra en el sector de los derechos fundamentales con 79 días en 2016, aunque se experimenta un incremento en 2017 hasta los 138 días.

Figura 11. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2017) [en días]



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

La evolución entre 2016-2017 muestra una reducción generalizada de la duración media de los procesos, con la excepción de los procedimientos sobre la protección de los derechos fundamentales que se incrementan en 59 días en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

V. Planta y aspectos presupuestarios

No se han producido cambios significativos en el año 2017 con relación a la distribución de los órganos unipersonales (241) y colegiados (30) de la JCA, manteniéndose estable desde el inicio del período analizado (2010)⁵. Esta estabilidad de los medios personales contrasta con las variaciones que se experimentan en las diferentes tasas de actividad. Estas circunstancias ponen de manifiesto el impacto de las modificaciones procesales y sustantivas del ordenamiento jurídico o el contexto socioeconómico como factores relevantes a la hora de explicar las tasas de actividad de los órganos jurisdiccionales.

Con relación al presupuesto anual en justicia, para el año 2017 los Presupuestos Generales del Estado alcanzaron la cifra de 1.726 millones de euros. Por su parte, los presupuestos de las Comunidades Autónomas supusieron 2,513 millones de euros. Estas cifras representan un 0,36% del PIB destinado al gasto en justicia. Este porcentaje es inferior al del año 2012 (0,38%) aunque superior a los dos años inmediatamente anteriores 2015-2016 (0,35%). En este sentido, los años de mayor impacto de la crisis económica, manifestada en el incremento de la litigiosidad, fueron también los años en los que el porcentaje del gasto en justicia en relación al PIB era superior al actual. En cuanto a la

⁵ En la actualidad, los órganos unipersonales se descomponen en 229 juzgados de lo contencioso-administrativo y 12 juzgados centrales de lo contencioso-administrativo. Por su parte, los órganos colegiados son las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ (21), de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo (organizada en 7 secciones).

composición estatal y autonómica del presupuesto se observa una mayor contribución, en términos relativos (PIB) de las CCAA con un 0,22% de media en el período 2012-2017, frente al 0,15% que representa el presupuesto estatal.

VI. Comparación entre sectores de la actividad administrativa

Las tasas de actividad de los órganos jurisdiccionales ofrecen un reflejo indirecto de la actuación de la Administración. Los niveles de litigiosidad pueden servir indirectamente para conocer la mayor o menor conflictividad en relación con los distintos sectores de actividad de la Administración. Sin embargo, las tasas de resolución, pendencia o la duración media de los procedimientos no dan cuenta de la actividad administrativa impugnada o del contenido del fallo en las resoluciones judiciales. De otro lado, el uso de estos indicadores de actividad no permite identificar otros aspectos relativos a la ordenación del procedimiento que pueden estar detrás de la evolución de los indicadores de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales. Así, la duración de los procedimientos puede verse afectada por las estrategias de litigación y la utilización de los recursos, la complejidad de los casos, la inestabilidad del marco normativo a aplicar o la ausencia de jurisprudencia en la materia. Tal y como se señaló anteriormente, los ámbitos materiales de la actuación administrativa presentan distintas características en el comportamiento de las tasas de actividad como en el tiempo de duración de los procedimientos.

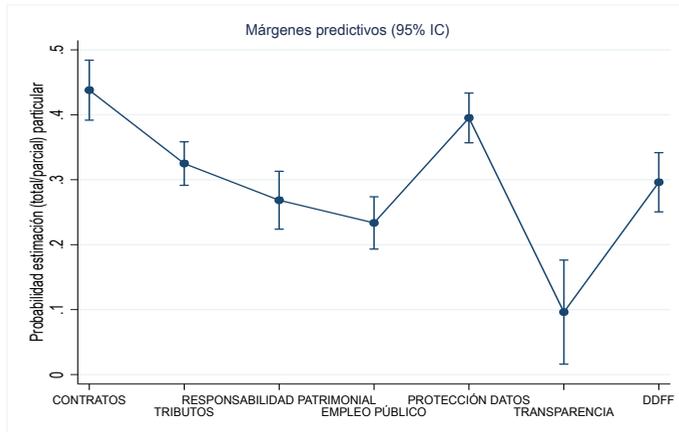
A fin de completar la exploración de las tasas de actividad en la JCA, esta sección avanza en el análisis comparado del contenido de las resoluciones judiciales de los sectores materiales que serán objeto de un tratamiento específico en los distintos capítulos del *Informe CIJA*⁶. El lector encontrará a continuación una comparación entre sentencias que no pertenecen a un mismo período temporal. De manera destacada y en el caso de las resoluciones sobre transparencia y protección de datos, la muestra de casos abarca un período más amplio (2014-2018, en transparencia, y 2003-2018, en protección de datos) que en el resto de los sectores (2017-2018). Esta divergencia resulta controlada por la estabilidad del marco legal en el que operan los dos primeros sectores. En consecuencia, la mayor amplitud del período temporal permite ampliar el número de sentencias analizadas sin sacrificar la homogeneidad en la normativa aplicada en cada sector. En todo caso, los resultados que siguen a continuación han de ser matizados en los dos sectores indicados, pudiendo reflejar más una tendencia que una respuesta a factores coyunturales. Las

⁶ A partir de un análisis estadístico de regresión logística se comparan aspectos sustantivos en las resoluciones de cada uno de los sectores de la actividad administrativa. La variable objeto de análisis principal se ha codificado agrupando los datos en dos categorías tanto para los particulares como para la Administración recurrida: estimación total/parcial y resto de casos. Se han calculado los efectos discretos sobre la probabilidad que suponen los cambios en variables de interés como el sector o la instancia en la que se resuelve el caso.

comparaciones de próximos informes permitirán ponderar los resultados presentados en éste.

En primer lugar, la figura 12 muestra los cambios en la probabilidad de obtener un fallo estimatorio, total o parcial, a favor de un particular (persona física o jurídica) en función del tipo de sector de actividad analizado.

Figura 12. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor del particular



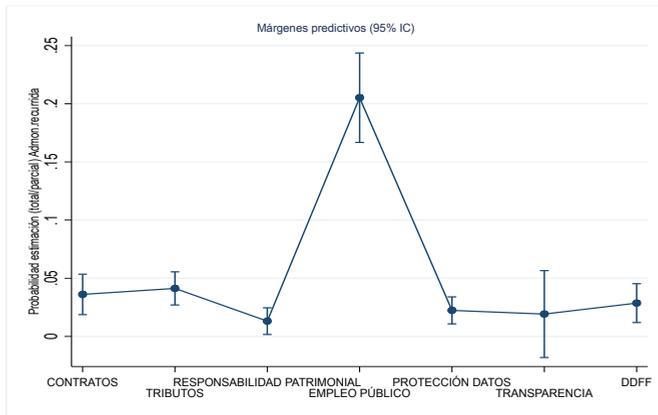
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

Los datos muestran la influencia que tiene el sector de actividad administrativa sobre el que versa el litigio en la explicación del sentido del fallo. La probabilidad de obtener una sentencia estimatoria, total o parcial, de las pretensiones de los particulares se incrementa en los casos de contratación pública, protección de datos o, en menor medida, en materia de derechos fundamentales y tributos. Desde otra perspectiva, esta mayor probabilidad en la estimación a favor del particular puede generar una mayor censura de la actividad material de la Administración en estos sectores. La probabilidad de obtener un fallo estimatorio a favor de los particulares desciende en los sectores de responsabilidad patrimonial, empleo público, y fundamentalmente, en materia de transparencia. Respecto a este último sector las conclusiones han de tener un alcance limitado por el reducido número de casos analizados en el presente informe, debido a la relativamente reciente aplicación de esta normativa.

Por su parte la probabilidad asociada a una estimación total o parcial de las pretensiones de la Administración recurrida presenta una variación menos notable entre los distintos sectores de actividad. De manera excepcional, el sector de empleo público supone un incremento en la probabilidad de estimación de las pretensiones de la Administración recurrida en comparación con el resto de sectores. En la situación contraria se sitúa el sector tributos. La interpretación conjunta de ambos gráficos provocaría una posible lectura por parte de los individuos dirigida al cálculo de las probabilidades de éxito en función no solo

de las circunstancias del caso sino también del sector de actividad en el que se origina el conflicto.

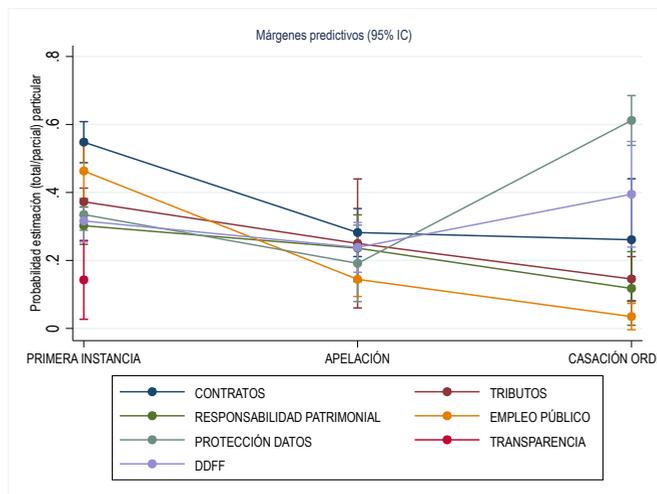
Figura 13. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor de Administración recurrida



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

El efecto del sector de actividad puede, a su vez, verse matizado por la concurrencia de otras variables. En este sentido, el siguiente análisis incorpora el efecto combinado que tiene el sector de actividad y la instancia en la que se resuelve el asunto. En principio, cabría esperar que la probabilidad de obtener un fallo estimatorio disminuyera a lo largo de las distintas instancias para el conjunto de sectores. La figura 14 representa el impacto conjunto de la instancia y el sector de actividad en la variación de la probabilidad en la obtención de un fallo estimatorio de las pretensiones de los particulares.

Figura 14. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor del particular en función de la instancia en la que se resuelve el asunto

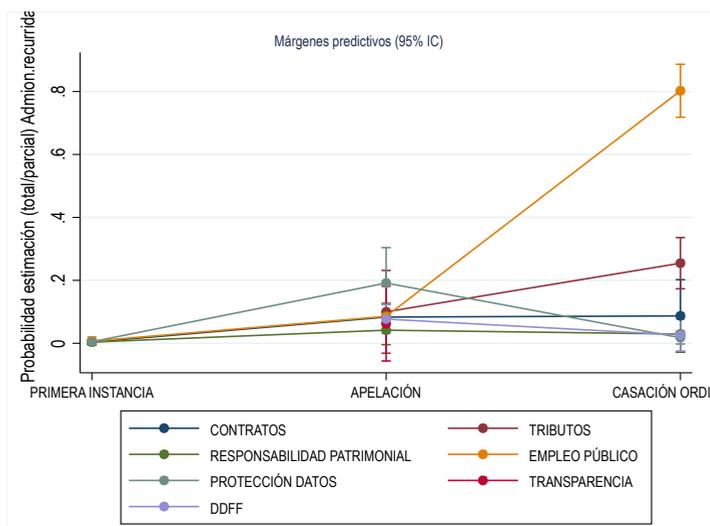


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Los resultados no muestran un efecto lineal ni similar entre los distintos sectores e instancias. La instancia se muestra como un factor relevante a la hora de explicar la probabilidad del reconocimiento de las pretensiones de los particulares. En primer lugar, la probabilidad de un fallo estimatorio de las pretensiones del recurrente-particular es mayor en primera instancia que en apelación para el conjunto de sectores analizados. En segundo lugar, los sectores generan una distinta intensidad en el impacto de la instancia sobre la probabilidad de obtener un fallo estimatorio. En este sentido, por ejemplo, el tránsito de la primera a la segunda instancia disminuye la probabilidad de estimación para el particular de manera más acentuada en empleo público o contratación que en otros sectores. Finalmente, se observa un incremento de la probabilidad de la estimación de las pretensiones de los particulares en el tránsito de la segunda instancia a la casación en los casos relativos a la protección de datos y, con menor intensidad, en la protección de derechos fundamentales. En algún sector, como en tributos, el paso a la casación disminuye solo marginalmente la probabilidad de éxito. Esta evolución puede resultar no intuitiva, teniendo en cuenta los niveles decrecientes de revocación de sentencias esperados en el tránsito entre instancias como consecuencia de la progresiva depuración de las resoluciones. Los resultados obtenidos en la casación pueden ser el reflejo de la nueva configuración del recurso, de modo que la apreciación del interés casacional objetivo, si bien puede dificultar el acceso a esta instancia, incrementaría la probabilidad de que, una vez admitido el recurso, se fallara en favor de la pretensión del recurrente.

A fin de completar el anterior argumento, la figura 15 refleja la probabilidad de que el fallo sea estimatorio a favor de la Administración recurrida en las distintas instancias. Los resultados muestran un incremento de la probabilidad de estimación a favor de la Administración en el caso del recurso de casación ordinario, fundamentalmente en el sector de empleo público y, de manera más limitada, en el sector tributos. Por su parte la probabilidad de estimación en favor de la Administración desciende en el acceso a la casación en los sectores de protección de datos y protección de los derechos fundamentales.

Figura 15. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor de Administración recurrida en función de la instancia en la que se resuelve el asunto

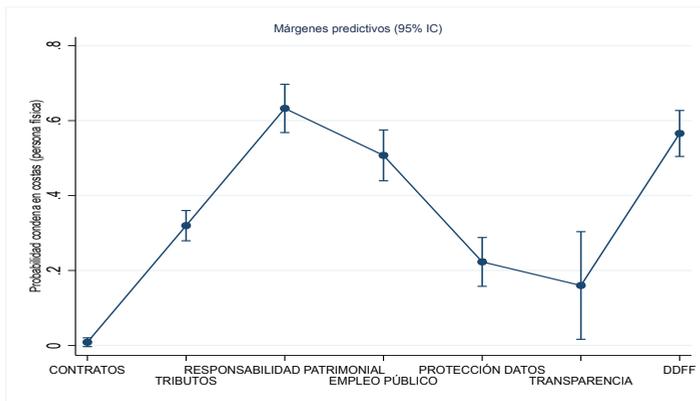


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

No obstante lo anterior, la imposibilidad de determinar el porcentaje de casos que representa la nueva configuración de la casación, la cercanía de la entrada en vigor de la reforma y los aspectos coyunturales que pueden influir en un concreto sector de actividad, aconsejan mantener cautela sobre esta interpretación hasta su verificación en períodos ulteriores. La imposibilidad de generalizar esta interpretación para el conjunto de sectores y la ausencia de una comparación con la serie histórica para cada uno de los sectores subrayan esta necesaria nota de prudencia.

Como consecuencia de los anteriores resultados, una cuestión relevante es el riesgo que afrontan los particulares a la hora de maximizar sus estrategias para alcanzar un resultado estimatorio de sus pretensiones. Este riesgo puede ser cuantificado en atención a los costes legales de defensa y representación y la duración del procedimiento. Adicionalmente, la imposición de costas judiciales puede ser incluida en esta ecuación del riesgo jurídico. En este sentido y atendiendo a los cambios en la probabilidad de imposición de costas se observa cómo ésta aumenta precisamente en algunos de los sectores (protección de los derechos fundamentales, empleo público o responsabilidad patrimonial) en los que los individuos tienen una menor probabilidad de conseguir un fallo estimatorio o donde han de alcanzar instancias superiores para conseguir incrementar la probabilidad de obtener una estimación de sus pretensiones (figura 16).

Figura 16. Probabilidad (0-1) de condena en costas a los particulares en función de la instancia y el sector de actividad



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

La combinación de estos criterios, esto es, la distinta probabilidad de estimación en función de la instancia o el riesgo de afrontar una condena en costas, muestra cómo el riesgo jurídico que afrontan los particulares difiere entre sectores e instancias. Estas diferencias, en consecuencia, apuntan a la necesidad de una exploración en detalle de cada uno de los sectores de actividad analizados para buscar explicaciones a las variaciones observadas, tal y como se realiza en el resto de capítulos del presente informe.

[III. Análisis 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 Judicial 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, así 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 2009-2015 (la de 2015 es la última publicada al cierre de este informe) que realiza el Ministerio de Hacienda, que pueden ser libremente consultadas en su sede electrónica⁷. 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. Sin embargo, desde el cierre de la anterior edición hasta la presente no se ha publicado ninguna memoria, por lo que los últimos datos siguen siendo

⁷ <http://www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx> (última consulta 17 de julio de 2018).

los de 2015. De ahí que en esta primera parte del informe, que analiza el funcionamiento de la vía económico-administrativo, se reitera –con algún cambio de detalle– el análisis que se llevó a cabo en la edición del año pasado. En consecuencia, resulta urgente que se publique la información actualizada, sobre todo cuando algunas informaciones periodísticas apuntan a una mayor saturación de estos tribunales.

En todo caso, 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 hemos realizado 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. Ahora bien, teniendo en cuenta que su entrada en vigor se produjo ya iniciado el último trimestre de 2015, habrá que esperar a contar con los datos relativos a 2016 para poder evaluar el posible impacto de esta reforma legal.

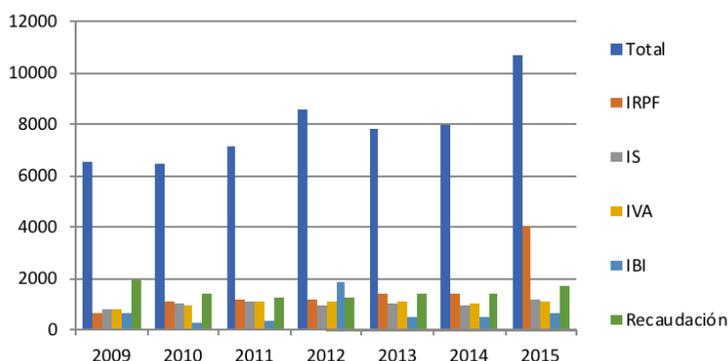
3. Volumen de actividad

3.1. Nuevos asuntos

3.1.1. TEAC

Como se puede apreciar en la figura 17, el número de asuntos ingresados en el TEAC presenta una línea ascendente en los últimos años, que se ha visto solo interrumpida en 2013. En particular, es muy llamativo el aumento registrado en 2015, en el que la cifra de asuntos ingresados superó en más de un 20% a la del año anterior (10.701 entradas en 2015 frente a las 7.965 de 2014). Este fuerte aumento contrasta con el descenso experimentado, tal y como luego se expondrá, en los TEAR.

Figura 17. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2015) [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 no es, ni mucho menos, homogénea. Por un lado, tanto los asuntos relativos al IRPF como los relativos al IS presentan una tendencia continuada ascendente, al igual que los referidos al IVA, con la única salvedad de los años 2012 y 2014 en los que se produjo un casi inapreciable descenso. Se ha destacar el vertiginoso aumento de las reclamaciones relativas al IRPF en el último año de la serie, en el que se observa que la cifra de 2015 triplica a la de 2014. 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.

Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI 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. A este respecto se ha de recordar que no

nos estamos refiriendo a 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 el gráfico.

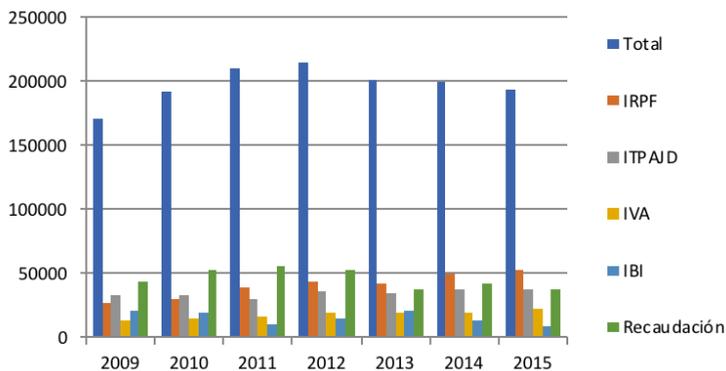
Por su parte, y en tendencia opuesta a lo anterior, el número de actos de procedimientos de recaudación impugnados descendió paulatinamente hasta 2012 para, a continuación, volver a repuntar de forma sostenida. Es posible que este cambio de tendencia tenga que ver con el mayor número de derivaciones de responsabilidad que pueda estar llevando a cabo la AEAT, si bien no tenemos datos que confirmen completamente esta hipótesis.

3.1.2. TEAR

A diferencia de lo que se acaba de exponer, 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, tal y como se refleja en la Figura 18. Teniendo en cuenta el dilatado período de resolución de los asuntos, es probable que en las estadísticas de los próximos años del TEAC se observe este mismo comportamiento descendente.

Téngase en cuenta que 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 de este tributo también es ascendente, con la sola excepción de 2011, ligado probablemente a la litigiosidad relativa a las valoraciones que se aplican en la transmisión de bienes inmuebles.

Figura 18. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2015) [en número]



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

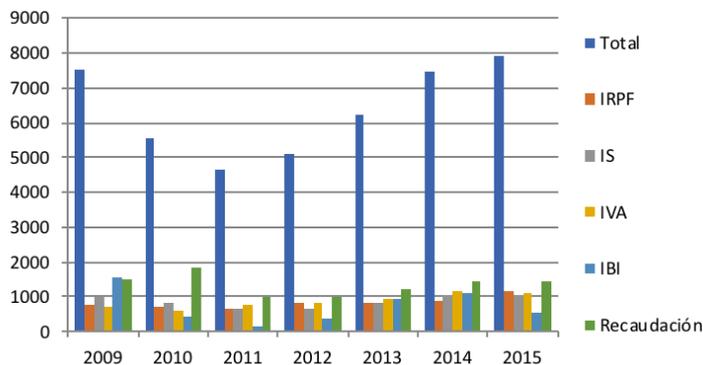
Respecto del IVA, la tendencia es al alza de forma uniforme, salvo en 2014, habiendo aumentado por encima del 60% los asuntos relativos a este tributo en el período 2009-2015. Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI han experimentado un comportamiento contradictorio: descendieron a prácticamente 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. La ausencia de datos desagregados impide ofrecer, al igual que ocurría en el informe del año pasado, 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 19, el número de asuntos resueltos por el TEAC en los años 2009-2015 presenta una tendencia contradictoria, que no se acompasa con el aumento 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. Según se apunta en las memorias de 2014 y 2015, los avances en gestión del conocimiento y la implantación del expediente electrónico han contribuido a aumentar el número de resoluciones.

Figura 19. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2015) [en número]



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

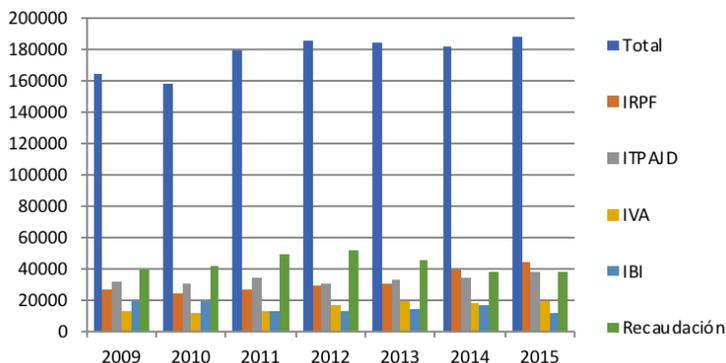
Si se examina pormenorizadamente cada una de las materias, se advierte una tendencia al alza continuada del número de asuntos de IRPF resueltos, que –como más tarde se dirá– no compensa la subida aún mayor de asuntos ingresados relacionados con dicha materia. Por su parte, el número de asuntos de IS se comporta de forma aproximadamente homogénea al total de asuntos, con la única excepción de lo acaecido en los años 2011 y 2012, momento en que el aumento de asuntos resueltos totales contrasta con la disminución de asuntos de IS resueltos.

El comportamiento de los asuntos resueltos de IVA presenta, tras la bajada experimentada en 2010, una permanente tendencia al alza (con una muy leve excepción en 2014), que se compadece con el aumento de asuntos que ya se ha apuntado. 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 en los últimos años. 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 20 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. Esta tendencia no se ha reflejado igual en todas las materias. Así, los asuntos de IRPF, al igual que en gráficos 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.

Figura 20. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2015) [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 el número de asuntos resueltos, de forma que la cifra de 2015 es claramente superior a la de 2009 (prácticamente un 40% 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 tal punto que en 2015 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, por desgracia, ese dato no se facilita en las memorias.

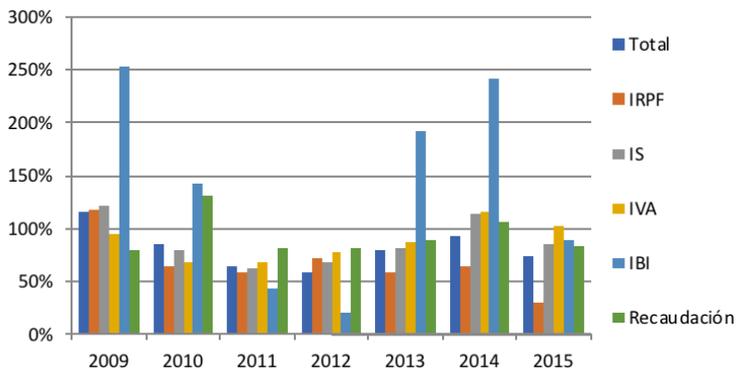
3.3.1. TEAC

Como se aprecia en la figura 21, 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 (único año de la serie histórica aquí analizada en el que el número de asuntos resueltos superó a la cifra de nuevos ingresos), para volver a descender a un modesto 74% en 2015. A pesar de la relativa mejora en el porcentaje de resolución, los datos muestran que es claramente superior el número de nuevos ingresos que el de asuntos resueltos.

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 incumplido de forma sistemática. Aún es más, el hecho de que se encadenen seis ejercicios en los que la tasa de resolución es 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. En este sentido, al igual que se apuntó en las ediciones pasadas,

objetivamente cabe afirmar que existe una disfunción grave y continuada en el funcionamiento de este órgano que merecería la adopción de medidas correctoras.

Figura 21. Tasa de resolución del TEAC (2009-2015) [en porcentaje]



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

El análisis de cada uno de los tributos sirve para comprender mejor los gráficos que se han expuesto con anterioridad. Así, tanto en el caso del IRPF (con excepción del año 2013) como en el del IS, la tasa de resolución se ha comportado de forma más o menos homogénea respecto de la tasa de resolución total. No obstante, hay que llamar la atención sobre el hecho de que en 2015 el porcentaje de resolución en los asuntos de IRPF haya descendido hasta el 29%, como consecuencia del aumento muy notable en el número de reclamaciones ingresadas, lo que augura un aumento en la pendencia de los asuntos relacionados con esta materia.

Sin embargo, 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 y 2015. Sin duda, el caso más llamativo es el del IBI, 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 caer hasta el 88% en 2015. Este comportamiento tan errático puede deberse, aunque es una mera hipótesis, a la presentación de recursos masivos, 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. En este sentido, como se ha apuntado anteriormente y como también se afirmó en ediciones pasadas, parece muy necesario que el tribunal acompase su número de resoluciones al volumen de asuntos de nueva entrada.

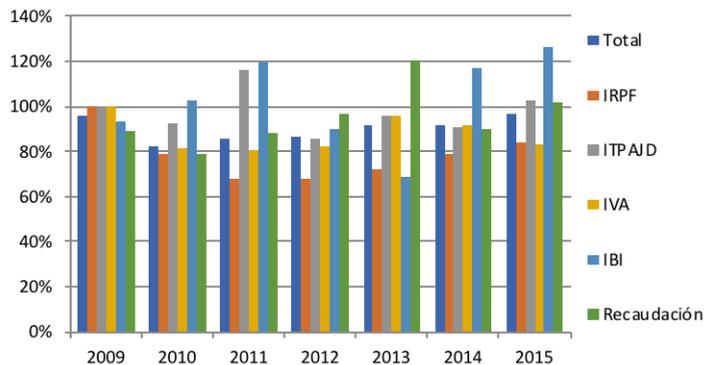
3.3.2. TEAR

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 2009-2015. En efecto, como

resultado de la tendencia al alza experimentada en los últimos años, se ha de apuntar que la tasa es superior en un punto porcentual 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 2015 esa relación arrojó un resultado del 97%. Ahora bien, se constata también, tal y como ya se hizo en las ediciones anteriores, un hecho preocupante: en ningún año la tasa ha alcanzado el 100%, esto es, en ningún ejercicio se han resuelto más casos de los que han tenido entrada. Si bien es cierto que, de continuar la tendencia alcista, podría alcanzarse en los años venideros.

En todo caso, esta tasa de resolución conduce a suponer, como se hizo en relación con el TEAC, el incumplimiento sistemático de los plazos de resolución legalmente establecidos, con lo que –un año más– cumple aconsejar la adopción de medidas correctoras urgentes.

Figura 22. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2015) [en porcentaje]



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

Si se analizan 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 84% de 2015, aún lejos 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 finalmente llegar hasta el 102% en 2015. 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. En cuanto al IBI, como ya observamos anteriormente, su comportamiento ha sido muy poco uniforme aunque cabe destacar que en cuatro ejercicios (2010, 2011, 2014 y 2015) 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%) y en 2015 (102%).

En suma, los datos globalmente considerados apuntan a dos conclusiones complementarias entre sí: por un lado, la tasa de resolución de los TEAR en su conjunto es mayor que la del TEAC y, por otro lado, sigue existiendo aún, aunque por poco margen, una incapacidad de dar respuesta al número de asuntos que ingresan.

A pesar de que es difícil establecer una explicación única a la evolución de la tasas de resolución tanto en el TEAC como en el TEAR, más adelante se ofrecerán varios análisis que pongan 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.

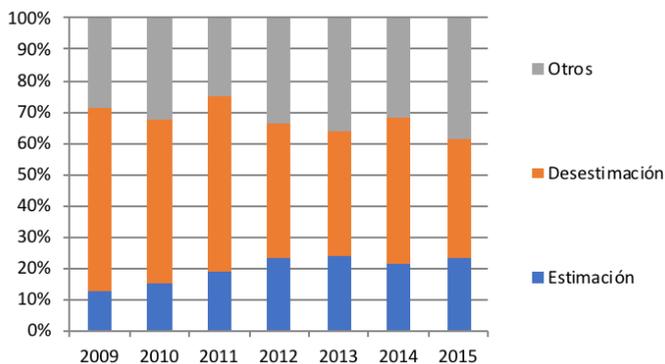
4.1. TEAC

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 23 permiten sostener las mismas conclusiones que se ofrecieron en las ediciones anteriores: el porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2013, año con la mayor tasa de la serie, apenas superó el 23%), si bien la tendencia desde 2009 es claramente al alza. Por su parte, a pesar de que la heterogénea categoría “otros” dificulta un análisis certero, los datos parecen indicar un abultado número 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

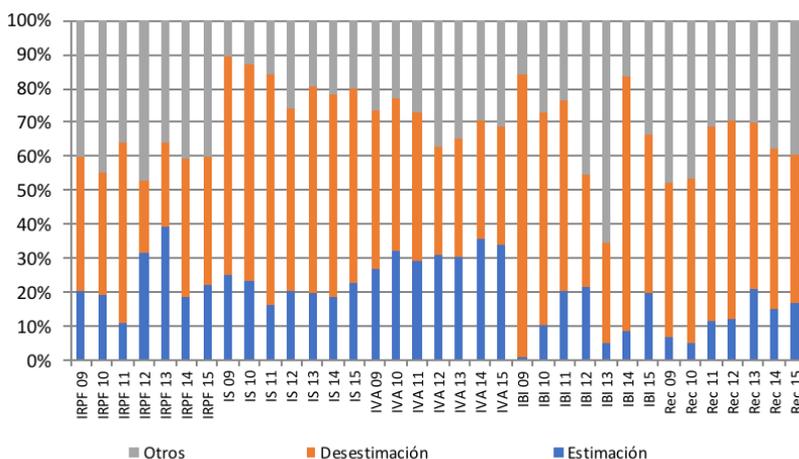
discutida interpretación del cálculo de la cuantía necesaria para acceder al TEAC, si bien esta aseveración no se puede contrastar empíricamente porque los datos disponibles no lo permiten.

Figura 23. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2015) [en porcentaje]



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

Figura 24. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2015) [en porcentaje]



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

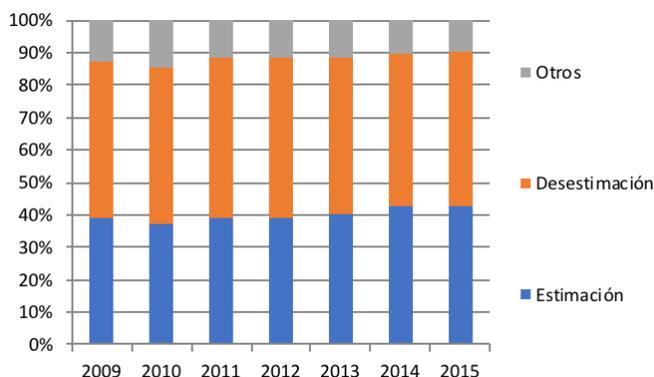
La laboriosa tarea de desagregar los resultados por materias resulta fructífera a la hora de analizar los datos, tal y como se muestra en la figura 24. En efecto, existen diferencias notables en cuanto al sentido de la resolución en cada una de las materias. Así, en el caso del IRPF se observa una primera clara evolución al alza de las estimaciones, desde el 20% hasta casi el 40% en 2013, para descender abruptamente en 2014 y 2015 situándose en torno al 20%. Por su parte, en lo que se refiere al IS, el porcentaje medio de estimación se encuentra en algo más del 20%, con un comportamiento homogéneo, y ligeramente al alza,

en los siete 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%. Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI 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. Por último, la tasa de estimación de los asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación presenta igualmente un comportamiento tendencialmente creciente.

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 25, es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales– en el 40% de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por encima del 45%) como del epígrafe “otros” (algo por debajo del 15% 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.

Figura 25. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2015) [en porcentaje]

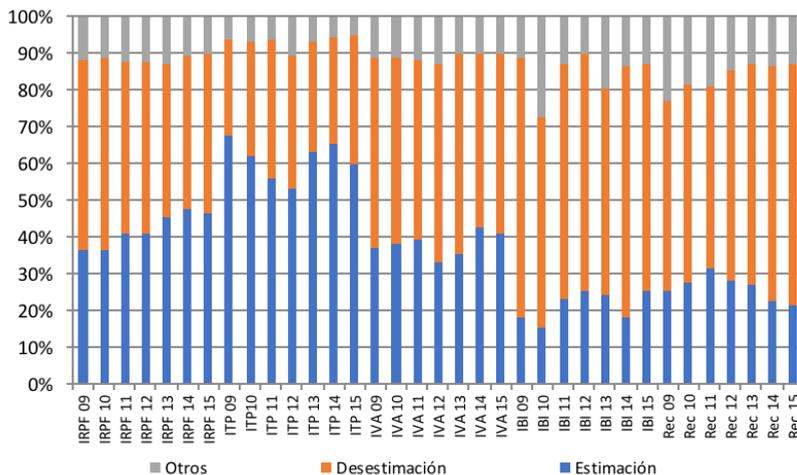


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

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.

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 26. 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. 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. En lo que se refiere al IRPF y al IVA, el nivel de estimaciones se encuentra en un considerable 40% (algo por encima el IRPF, algo por debajo el IVA), ofreciendo un comportamiento relativamente homogéneo a lo largo del período analizado. Como se apuntó en los informes de los años anteriores, 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.

Figura 26. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2015) [en porcentaje]



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

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

a la baja en los últimos años. 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 el año pasado sin los datos aún de 2014 y 2015, 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 son las que ofrecen una menor tasa de estimaciones (del 20% como media). Este escaso éxito de las reclamaciones puede 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

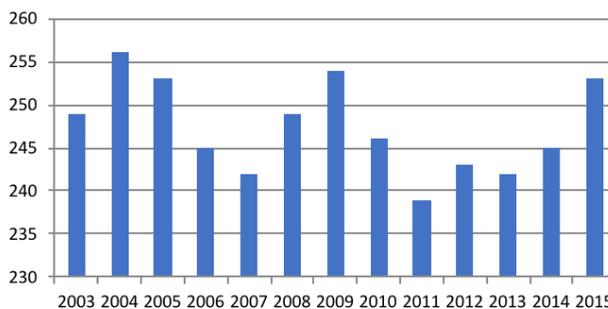
En lo que se refiere a medios personales, las memorias no ofrecen datos desagregados del TEAC y de los TEAR, sino que aparecen datos globales de todos los tribunales económico-administrativos. Sería deseable contar con ese tipo de datos a fin de poder realizar un análisis más exhaustivo. Con todo, merece 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 económicas, se ofrecen datos desde 2003 a 2015 (último año del que se tienen datos oficiales).

5.1. Ponentes

En cuanto al número de ponentes, como cabe apreciar en la figura 27, la tendencia en el período estudiado es muy irregular. Hasta 2013 la tendencia fue claramente decreciente y, en los dos últimos años de los que se tienen datos, se ha invertido la tendencia, de suerte que en 2015 había un total de 253 ponentes, frente a los 249 con que se contaba en 2003.

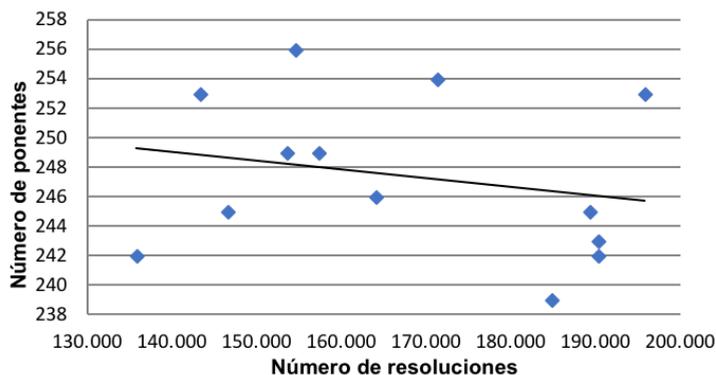
Figura 27. Número total de ponentes (2003-2015) [en número]



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

Tras constatar lo anterior, en la figura 28 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 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, a la vez, fue el segundo año (después de 2015) en el que más resoluciones se emitieron (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.

Figura 28. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2015)



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

5.2. Personal de apoyo

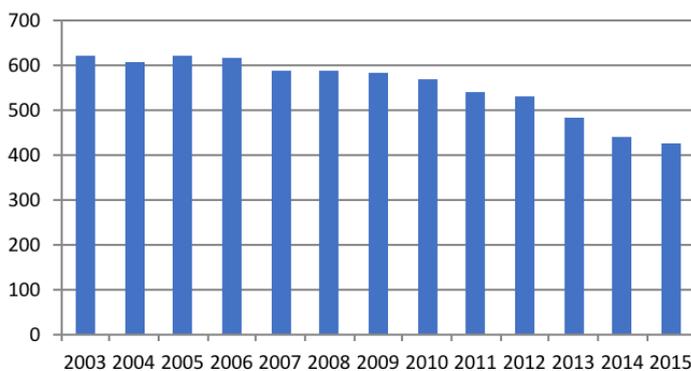
Las memorias aportan, junto con el dato del número de ponentes, la cifra relativa al personal de apoyo que auxilia en las labores de los tribunales económico-administrativos. Como muestra la figura 29, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de un 25% entre 2003 y 2015.

Al igual que se observaba anteriormente, el comportamiento del número de personal de apoyo y el del número de resoluciones difieren claramente. Así, de nuevo, resulta muy llamativo que 2015 sea el año en el que el número de personal fue el más bajo de toda la serie (424), al tiempo que, precisamente en ese año, se produjeron los más altos resultados en términos de resoluciones (195.749).

Es más, desde un punto de vista estadístico, se advierte una correlación negativa entre ambos factores, correspondiéndose una mayor dotación de personal a un menor

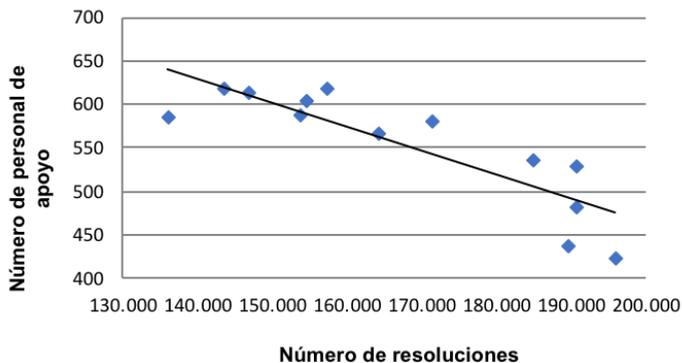
número de resoluciones y viceversa. Esta correlación, aparentemente tan sorprendente, muestra una evolución que no es nada infrecuente: una mejor organización del trabajo ha dado como resultado que el personal de apoyo mejore su eficiencia. En particular, en las memorias de 2014 y 2015 se sostiene que 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 el *Informe CIJA 2016*, 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.

Figura 29. Número total del personal de apoyo (2003-2015) [en número]



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

Figura 30. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2015)



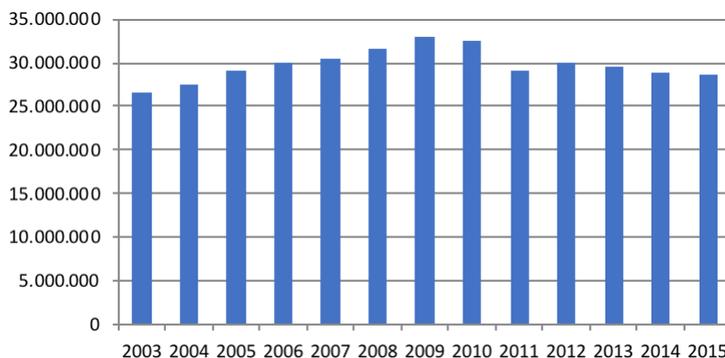
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

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.

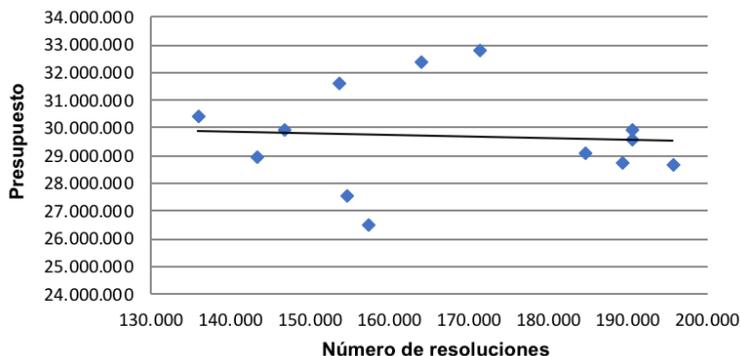
Así, tal y como se puede observar en la figura 31, el presupuesto total de los tribunales económico-administrativos ascendió de forma continuada de 2003 a 2009, descendió en los años 2010 y 2011 y, por último, experimentó un leve repunte en 2012 para volver a caer levemente en 2013, 2014 y 2015.

Figura 31. Presupuesto total (2003-2015) [en euros]



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

Figura 32. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2015) [en porcentaje]



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. Así, de nuevo el año 2015 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 mejor registro de la serie en lo que se refiere al número de resoluciones. 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.

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 Presidente del TEAC, en la presentación de la memoria de 2012 (pág. 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 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 2017* (que, a su vez, mantenía esencialmente las que aparecieron en *Informe CIJA 2016*) 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

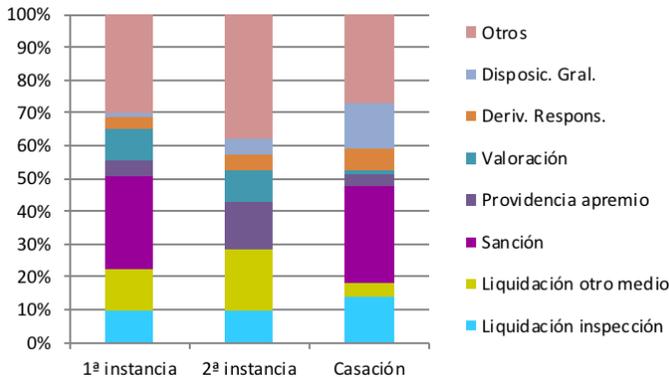
1.1. Contenido del objeto impugnado en razón de la instancia

Como se pone de manifiesto en la figura 33, el objeto de los litigios varía claramente en función de la instancia de la que se trate. A diferencia de lo que ocurría en 2016 (*Informe CIJA 2017*), la mayoría de los asuntos que son resueltos en primera instancia se refieren mayoritariamente a sanciones y, en menor medida, 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 situación es la contraria: las liquidaciones derivadas de procedimientos distintos de la inspección representan más del 20% de los supuestos, mientras que las liquidaciones derivadas de la inspección no alcanzan el 10%. Este dato no debe sorprender ya que en segunda instancia se están estudiando supuestos que provienen de la aplicación de los tributos locales, materia en la que no es tan común la existencia de procedimientos de inspección. En este sentido, aunque cambian las cifras respecto de estudios anteriores, la tendencia sigue siendo la misma.

Al igual que ocurriera en el *Informe CIJA 2016*, las liquidaciones que fueron resultado de una inspección ocupan –a diferencia del año pasado– un lugar relevante en el ámbito de la casación, donde representan el 17% del total de los litigios frente al 4% que se refieren al

resto de liquidaciones y al aproximadamente 35% de los casos referidos a sanciones, que son, de lejos, el objeto de impugnación más importante en esta instancia judicial. Estos datos se pondrán en relación más adelante con el tipo de recurrente que finalmente llega a la casación, así como con la cuantía de los asuntos que son ventilados por el Alto Tribunal.

Figura 33. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

Por lo demás, las derivaciones de responsabilidad no representan un porcentaje muy relevante en ninguna instancia, destacando el 8% del total de los asuntos que se abordan en casación y, como es lógico, la impugnación de disposiciones generales (normalmente ordenanzas fiscales) ocupa un lugar reseñable entre los asuntos resueltos en casación.

Por último, aunque no aparezca de manera expresa, se debe tener en cuenta que la mayoría de los pleitos que se engloban en la categoría de “Otros” corresponden en 2017 a asuntos relativos a solicitudes de devolución de ingresos indebidos.

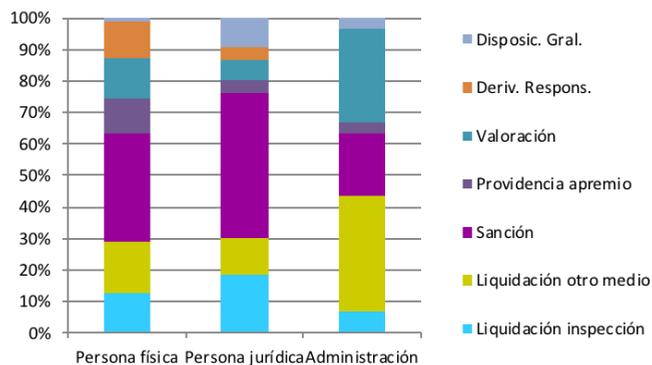
1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente

Para ofrecer datos algo más concretos, en la figura 34 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. 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 por primera vez el año pasado, 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 igual que se comprobó en los dos informes anteriores, aunque con diferencias cada vez menos acusadas, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se

referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en torno al 19% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representa un 12%. 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 17% de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, el porcentaje es ligeramente inferior (11%). 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.

Figura 34. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]



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

Por otro lado, en lo que se refiere a la frecuencia con que impugnan las sanciones las personas jurídicas y físicas, las diferencias se mantienen y acentúan respecto del año pasado, de forma que sigue siendo más frecuente en las primeras que en las segundas. En efecto, los recursos contra sanciones representan el 46% del total de recursos impulsados por personas jurídicas, mientras que en el caso de las personas físicas este objeto solo representa algo menos del 33% del total de recursos interpuestos por este tipo de personas. Igualmente, se ha de poner de manifiesto que los datos de 2017 reafirman la presencia cada vez más importante de las sanciones como objeto de recurso, ya que, tanto en lo que se refiere a las personas físicas como jurídicas, el porcentaje es relevante y mayor que el que se observó en años anteriores. 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 han pasado a representar un papel aún más importante dentro del total de litigios

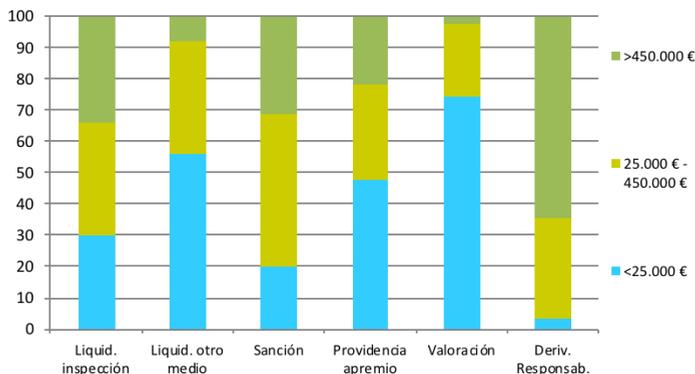
tributarios, llegando a más que duplicar a las liquidaciones resultantes de procedimientos distintos de la inspección en el caso de las personas jurídicas.

En contraste con el año anterior, sí existen diferencias de relieve entre personas físicas y jurídicas a la hora de impugnar las providencias de apremio, en tanto que aparecen con mayor frecuencia en las primeras que en las segundas. Asimismo, al igual que ocurrió el año pasado, se observa una mayor tendencia a impugnar las valoraciones por parte de las personas físicas y, tal y como ya ocurriera en el *Informe CJA 2017*, se observa una mayor preponderancia de las personas jurídicas a la hora de cuestionar la legalidad de las disposiciones con carácter general.

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 una parte relevante 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 cuantía⁸, luego las conclusiones que se hayan de extraer de estos datos deben referirse a las tendencias que se aprecian pero no a los datos absolutos, que es muy posible que se encuentren algo sesgados.

Figura 35. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2017) [en porcentaje]



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

A pesar de las limitaciones estadísticas apuntadas, este año cabe reafirmar empíricamente 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 inspecciones. En efecto, esta intuición aquí se vuelve a probar empíricamente ya que solo el

⁸ Téngase en cuenta que solo constaba expresamente la cuantía en 445 de las 750 sentencias estudiadas en este sector, lo que representa un 59,3% del total.

29% 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 (56%). Por el contrario, más del 34% 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 8% del total de los asuntos en los que se disputaba en torno al resto de liquidaciones. Igualmente –como ya se observó en la edición anterior– 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.

2. Tipo de recurrente

2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

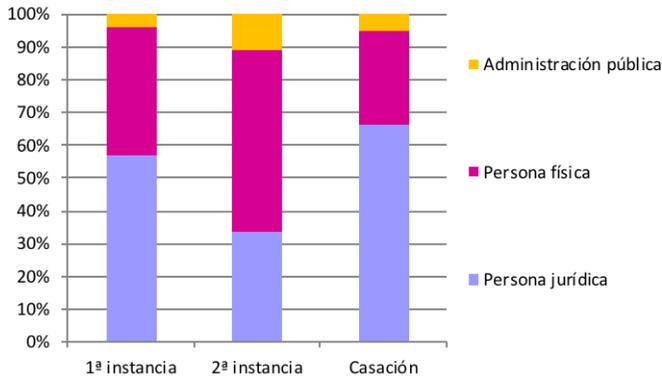
El análisis del tipo de recurrente en los pleitos tributarios permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción brinda tutela en estos procedimientos. En el caso de la primera instancia, al igual que se constató los años anteriores al analizar las sentencias de 2015 y 2016, la figura 36 muestra que los recurrentes que son personas jurídicas superan claramente, y en mayor medida que el año pasado, a los que son personas físicas (57% frente a 40%). Para un mejor entendimiento del gráfico, 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 diferencia entre personas físicas y jurídicas que se acaba de poner de manifiesto podría reflejar un mayor incentivo de estas últimas a la hora de acudir a los tribunales. Si bien, esto solo podría asegurarse empíricamente si conociésemos en qué proporción acuden a la vía económico-administrativa, dato que, desafortunadamente, no está disponible.

Los resultados de la segunda instancia confirman la tendencia que se viene apreciando desde 2015: ya no se advierte el “efecto de desánimo” en las personas físicas que se apreció en el *Informe CIJA 2015* al analizar el período 2003-2014, ya que de hecho están más presentes en esta segunda instancia que las personas jurídicas. Este cambio de tendencia podría ser parcialmente explicado por la exención en las tasas judiciales de la que gozan las personas físicas desde febrero de 2015, lo que tendencialmente podría haber supuesto un aliciente para que este tipo de personas acudieran a esta segunda instancia.

En lo que se refiere a los recursos de casación, tanto el porcentaje de recurrentes que son personas físicas como el de la Administración son notablemente bajos, de forma que en más del 67% de los casos el recurrente es una persona jurídica, cifra que está en línea con las apreciaciones de informes anteriores. La disminución relativa de personas físicas como recurrentes se puede explicar por el mayor coste que supone el encadenamiento de instancias judiciales. En 2017 aún se han resuelto recursos que procedían del sistema de

casación anterior, por lo que habrá que esperar a informes posteriores para determinar claramente si el cambio en el sistema de acceso a la casación produce cambios, o no, en estos datos.

Figura 36. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

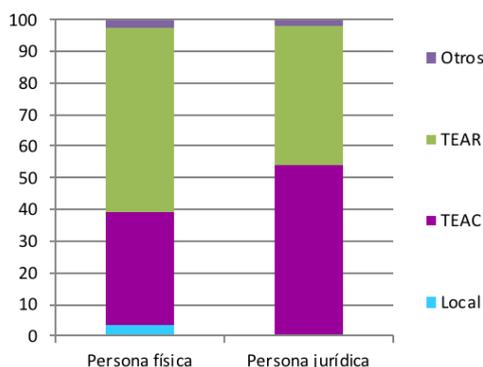
Nota metodológica: en relación con el tipo de recurrente, en el estudio jurisprudencial se analizó la posibilidad de que fueran varios los recurrentes y de distinta naturaleza. Sin embargo, dada la escasa frecuencia de este tipo de supuestos los resultados no son suficientemente significativos como para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

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

Tal y como se hizo en los dos 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 el año pasado, el porcentaje de pleitos de personas jurídicas que provienen del TEAC es muy superior al de personas físicas (53% frente al 35%). Correlativamente, es más alto el porcentaje de asuntos iniciados por personas físicas que provienen de los TEAR (58%) que el correspondiente a los asuntos en los que las personas jurídicas son las recurrentes (43%). 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 37. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2017) [en porcentaje]

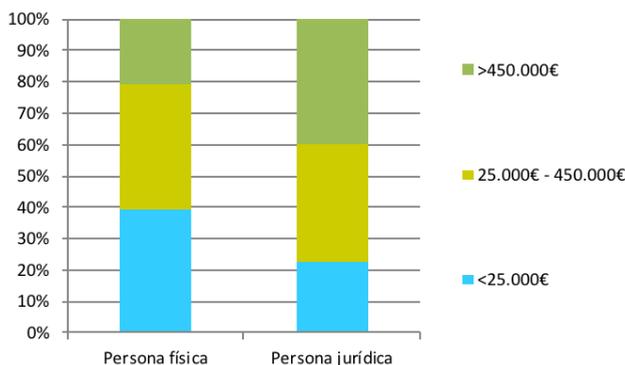


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito

Como ya se manifestó anteriormente, se ha de tener presente que en una parte relevante 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, luego las conclusiones que se hayan de extraer de estos datos deben referirse a las tendencias que se aprecian pero no a los datos absolutos, que es muy posible que se encuentren sesgados.

Figura 38. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2017) [en porcentaje]



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

A pesar de las limitaciones apuntadas, los datos que se ofrecen a continuación confirman empíricamente, como ya ocurrió el año anterior, intuiciones habituales en el sector. En efecto, del total de recursos interpuestos por personas físicas, prácticamente el 40% de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 25.000 euros, mientras que solo el 21% del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si aproximadamente el 20% del total de recursos formulados por

personas físicas reflejaba una cuantía superior a los 450.000 euros, este porcentaje prácticamente se duplicaba en el caso de las personas jurídicas (40%). Al igual que en la edición anterior, 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.

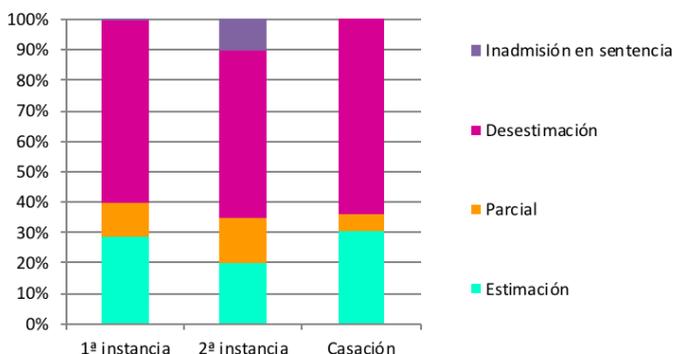
3. Sentido del fallo

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 es similar en todas las instancias. De hecho, a diferencia de años anteriores, es superior el volumen de desestimaciones en primera instancia (60%) que en apelación (55%). 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 año se observa una mayor tendencia a la estimación en los asuntos resueltos en apelación. Quizás tenga esto que ver con las sentencias relacionadas con el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Figura 39. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

El porcentaje de desestimaciones de la casación es superior al registrado el año pasado (65% frente a 53%). Ahora bien, se ha de apuntar que este año no son estadísticamente relevantes aquellos asuntos que se inadmiten en sentencia (el año pasado

representaron el 4,7%). Con todo, si se tiene presente que aquí no se recogen todos aquellos casos que son inadmitidos por auto (puesto que solo se han estudiado sentencias), el lector puede hacerse una idea de las posibilidades de éxito reales de un recurso de casación.

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 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, 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 muy similar al del año pasado, en torno al 40%), 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 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.

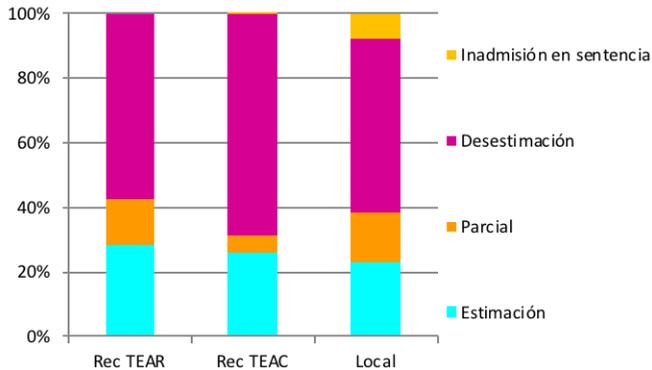
3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo

En la figura 40, 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. A diferencia del año anterior, 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. Si bien, respecto a estos últimos, se ha de apuntar que el reducido tamaño de la muestra obliga a ser prudentes en cuanto a la representatividad de los resultados.

Como se puede apreciar, a diferencia del año pasado, se han reducido las diferencias, ya que las impugnaciones de los asuntos que provienen de los TEAR se estiman completamente en más de un 28% de los supuestos, mientras que las relativas a las resoluciones que han sido dictadas por el TEAC se estiman en un 26%. Sin embargo, en contraste con lo ocurrido el año pasado, en las sentencias de 2017 sí existen diferencias relevantes en lo que se refiere al porcentaje de desestimaciones, ya que en el caso de los TEAR asciende al 57%, mientras que en los litigios que provienen del TEAC llega al 68%.

Igualmente se observa un comportamiento disímil en lo relativo a las estimaciones parciales, que, a diferencia de lo que ocurrió el año pasado, son superiores en el caso de las resoluciones que provienen de los TEAR frente a las emanadas del TEAC (14% frente al 5%).

Figura 40. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2017) [en porcentaje]



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

De nuevo, 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.

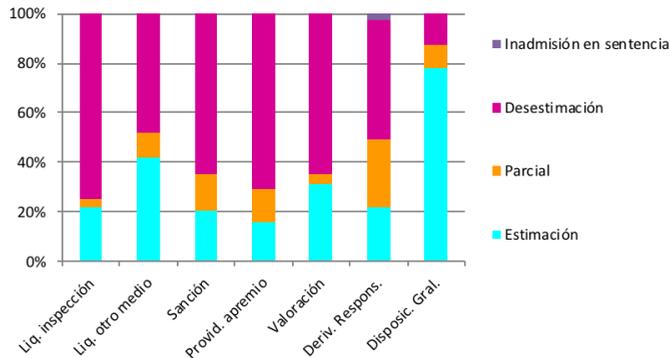
3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado

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 o una disposición general.

En la figura 41 consta un llamativo porcentaje de estimación en los casos de impugnación de disposiciones generales (cercano al 80%), si bien se ha de precisar que la práctica totalidad de esas estimaciones eran favorables a la Administración que había sido recurrida en la instancia (en buena medida, como consecuencia de un alto número de recursos relativos a un mismo modelo de ordenanza fiscal, que establecía una particular tasa sobre el aprovechamiento del dominio público local). Por otro lado, respecto del año pasado ha descendido claramente el porcentaje de estimaciones en los asuntos relativos a valoraciones (36% este año frente al casi 50% del anterior), al igual que 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) en menos del 38% de las ocasiones, frente al 53% que se observó en la edición pasada. De los resultados 2017 resulta llamativa la diferencia entre el bajo porcentaje de estimaciones de los pleitos relacionados con liquidaciones procedentes de una

inspección (apenas el 21%) frente al 41% 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 habrá que esperar a próximas ediciones para ver si se consolida esta tendencia en el tiempo.

Figura 41. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2017) [en porcentaje]

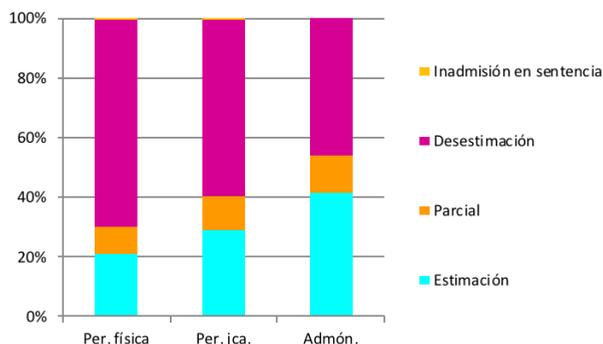


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente

Se culmina el análisis del sentido del fallo observando si existen diferencias en el sentido del fallo 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 42, como ocurrió en ediciones anteriores de este Informe (a excepción del Informe CIJA 2017), las personas físicas consiguen una resolución estimatoria (total o parcialmente) en menor medida que las personas jurídicas. Este es aún más interesante si se tiene en cuenta que, dentro de la muestra estudiada, las personas jurídicas eran mayoritariamente las recurrentes (58,5% de las sentencias estudiadas). Este mayor éxito de las personas jurídicas podría deberse a que, en general, cuentan con más especializadas defensas técnicas que las personas físicas.

Figura 42. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]



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

Por su parte, el claramente mayor éxito de la Administración, que consigue unas tasas de éxito superiores al 57% (si se agregan las estimaciones totales y parciales) se explica por el reducido número de supuestos en los que la Administración es la recurrente (apenas un 4,4% del total de la muestra).

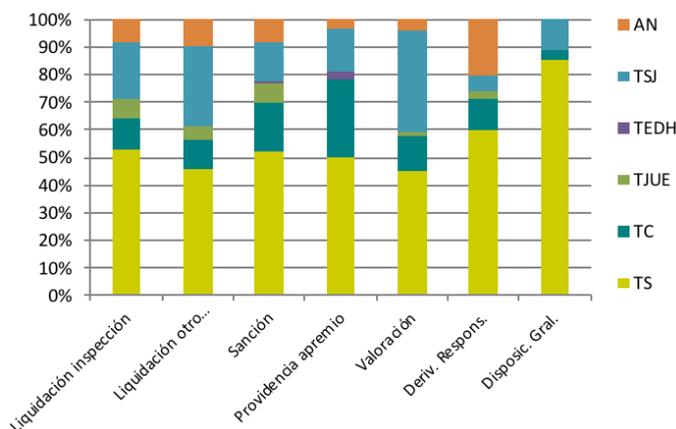
4. Razonamiento de la sentencia

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 (76,7%) de sentencias –claramente superior al que arrojaba el estudio del año pasado 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, nos interesa analizar qué es lo que en concreto se cita.

4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto

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 76% de los asuntos. Como cabía esperar, al igual que se concluyó en las dos ediciones anteriores, el órgano más citado en todos los objetos es el Tribunal Supremo, 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 muy poco significativa (por ejemplo en las valoraciones y en las liquidaciones por medios distintos de la inspección), mientras que sí es más relevante en los litigios referidos a actos de ejecución y sanciones, seguramente a causa de la habitual alegación referida a la vulneración de derechos fundamentales en este tipo de procedimientos. La cita de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es igualmente muy disímil, en función del objeto del recurso. Así, es apenas inexistente en la mayoría mientras que, al igual que el año pasado, aparece con alguna frecuencia en las resoluciones de las impugnaciones de las liquidaciones provenientes de un procedimiento de inspección, seguramente en relación con cuestiones relacionadas del IVA, donde la jurisprudencia de este tribunal es más relevante. Al igual que el año pasado, 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.

Figura 43. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios en función del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]

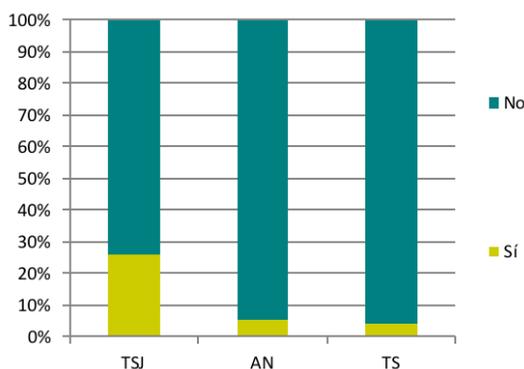


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

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.

Figura 44. Invocación de normativa europea por tribunales (2017) [en porcentaje]



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

Como se puede comprobar, al igual que en los años anteriores 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 a los Tribunales Superiores

de Justicia, que han pasado a convertirse, con un apreciable 27%, en el órgano judicial que más invoca normativa europea en sus resoluciones.

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 las sentencias estudiadas en las que, al carecerse de los datos relativos al inicio del procedimiento, no ha podido calcularse su exacta duración⁹.

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 un cambio de tendencia en la duración de los procesos en todas las instancias, salvo lo que se refiere al recurso de casación. En concreto pueden destacarse algunos datos. Así, en primera instancia los asuntos se ventilan en menos de dos años en prácticamente un 42% de los casos, lo cual es un notable retroceso respecto del año anterior. A la vez, de forma paradigmática, se observa un muy relevante 28% de los casos en los que el litigio acaba con sentencia pasados más de cuatro años. Esto ofrece un panorama ciertamente preocupante: en general los casos se resuelven de forma más lenta y, en particular, hay un grupo destacable de asuntos muy atascados. Seguramente esto obedezca a que se ha ido postergando la resolución de dichos asuntos al tiempo que perdía agilidad la resolución de los de nueva entrada.

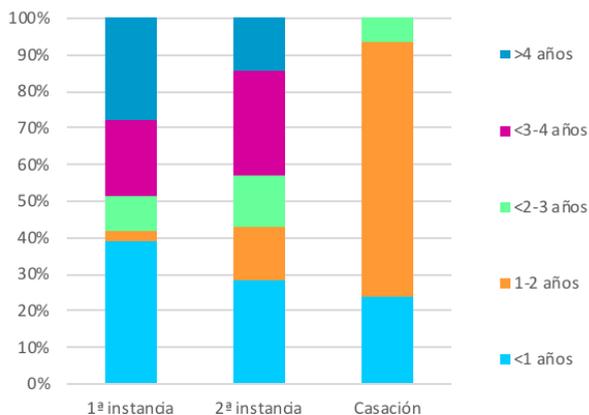
La muestra de este año en relación a la duración de los asuntos en segunda instancia es muy reducida, por lo que se ha de mostrar una prudente cautela sobre la representatividad de los datos ofrecidos.

En relación con la duración del recurso de casación las cifras sí son representativas y muy fiables: más del 92% de los procesos se resuelven en menos de dos años. En términos agregados las cifras son aún mejores que las observadas en ediciones anteriores, lo que no hace sino corroborar el éxito de las reformas procedimentales y de organización que se han llevado a cabo para reducir la resolución de este tipo de recursos. Aún han existido en 2017 sentencias referidas al anterior sistema de casación, por lo que habrá que esperar a los

⁹ En particular, en esta edición consta la duración exacta de 158 pleitos sobre un total de 750 sentencias estudiadas.

informes venideros para constatar qué impacto tiene, en su caso, el nuevo sistema de acceso a la casación en el plazo para resolver los pleitos.

Figura 45. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2017) [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.

En definitiva, se ha de matizar la conclusión alcanzada en los dos años anteriores: se observa una ralentización de los plazos de resolución en primera instancia, con algunos pleitos de muy larga duración, al tiempo que se certifica que la práctica totalidad de los recursos de casación son resueltos en menos de dos años. Así, no está tan claro que este año pueda decirse que se está avanzando hacia una efectiva realización del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

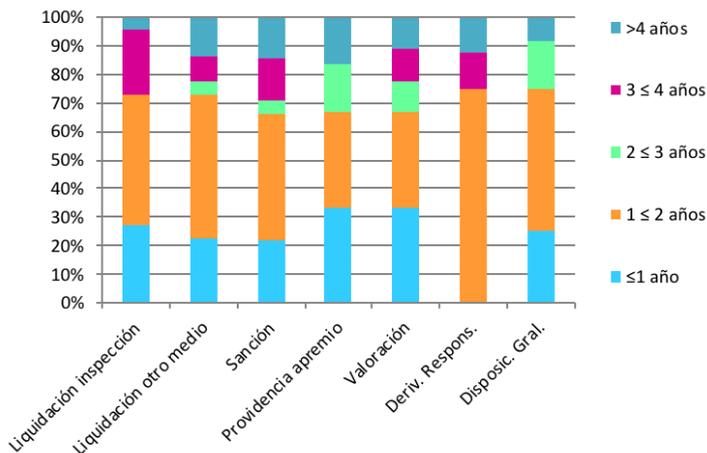
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado

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 este sentido, en las 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, el análisis de las sentencias de 2017 no permite corroborar esa conclusión, ya que este año son las derivaciones de responsabilidad y la impugnación de disposiciones generales las que se resuelven, ligeramente, en menor plazo que el resto. No obstante, si se atiende al porcentaje de asuntos resueltos en menos de dos años, las diferencias son ciertamente leves entre todos los objetos, desde el mínimo del 66% de los procedimientos sancionadores, hasta el máximo del 75% de las derivaciones de responsabilidad.

Igualmente, en la figura 46 se observa que los procedimientos referidos a providencias de apremio y otros actos de ejecución presentan un inquietante 18% de casos resueltos en más de cuatro años. Si se tiene en cuenta que en ediciones anteriores se observó precisamente la tendencia contraria, estos eran los casos que obtenían respuesta judicial con mayor celeridad, quizás sea apresurado realizar un juicio aislado de esta cifra y, por el contrario, habrá que esperar a estudiar los resultados de los años venideros para concluir si hay realmente una correlación entre la duración del proceso y el particular objeto impugnado.

Figura 46. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2017) [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.

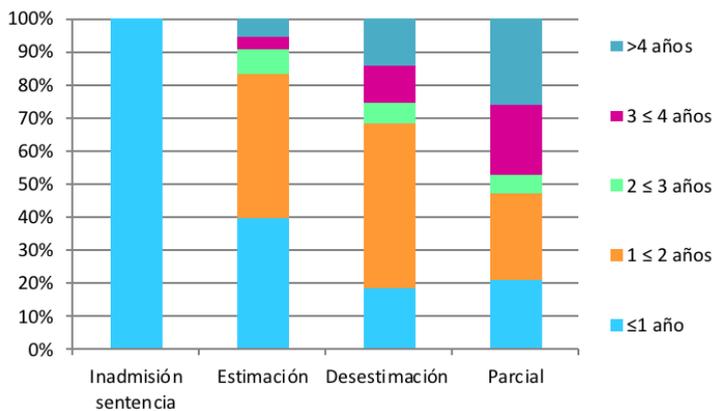
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo

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.

De los datos obtenidos, la conclusión estadística más contundente tiene que ver con la celeridad con la que, como cabía esperar, se producen las (escasas) inadmisiones en sentencia, ya que se resuelven en prácticamente el 100% de los casos en menos de un año. Al igual que en el *Informe CIJA 2016* y en el *Informe CIJA 2017*, fuera de esta particular conclusión, los datos no son tan contundentes, sin que puedan observarse tendencias notablemente diferenciadas. No en vano, 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 presente se observa precisamente lo contrario: las sentencias estimatorias se resolvieron en menos de dos años en un 82% de los casos, mientras que las desestimatorias apenas alcanzaron el 69%. Por su parte, las sentencias parcialmente estimatorias fueron más lentas que las anteriores, ya que apenas el 48% obtuvieron respuesta judicial en menos de dos años. Por tanto, parece que al estudiar las sentencias del 2017 las conclusiones difieren de las alcanzadas con anterioridad, con lo que los estudios posteriores confirmarán cuál es la tendencia que perdura en el tiempo.

Figura 47. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2017) [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 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 sentencias de los órganos judiciales. A continuación se analizan los datos de imposición de las costas en el sector de tributos en razón de la instancia y del tipo de recurrente.

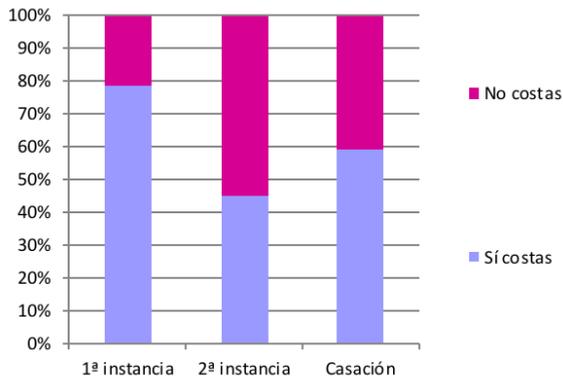
6.1. Condena en costas por instancia

Frente a los resultados de los años anteriores (salvo los obtenidos en la edición anterior), 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 2017 ofrece unos resultados distintos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta prácticamente al 80% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende a algo más del 45% y en casación alcanza

prácticamente el 60%. La muestra de sentencias resueltas en segunda instancia es relativamente pequeña, por lo que resulta también la menos fiable.

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 y en 2016, como aparece en el *Informe CIJA 2017*, alcanzaron el 70% de los casos. 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 todas las instancias existe condena en costas en, al menos, 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 casación sea muy similar al que se ofreció en la edición anterior parece apuntar a la consolidación de una tendencia, que apunta a que en torno el 60% de los recursos de casación terminan con una condena en costas. Será muy interesante comprobar en próximas ediciones si estos resultados se mantienen en los años venideros.

Figura 48. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



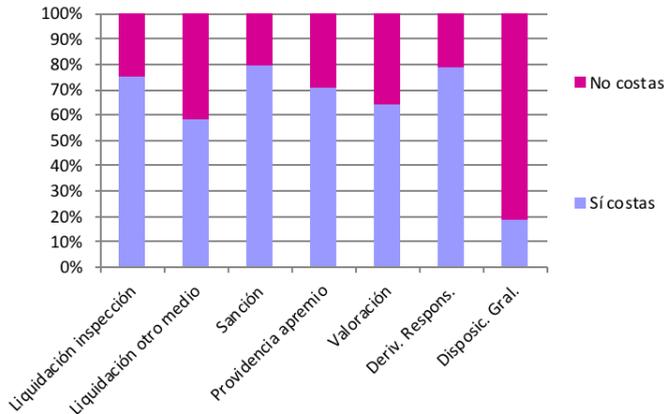
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

6.2. Condena en costas por tipo de acto impugnado

Como se puede apreciar en la siguiente figura, existen ligeras diferencias apreciables –menores que las apreciadas en años anteriores– en la condena en costas si se atiende al objeto que está siendo impugnado en la *litis*. Así, por ofrecer los extremos, a diferencia de lo que ocurría el año pasado, si de lo que se trata es de una sanción, resulta que en prácticamente el 80% de los casos se produce una condena en costas. Por el contrario, si el objeto de impugnación es una disposición de carácter general, entonces el asunto terminará con la imposición de las costas a alguna de las partes en apenas el 20% de los supuestos, lo cual confirma, y acentúa, la tendencia que se apreció en el *Informe CIJA 2017*. Como es

sabido, la no imposición de costas, de acuerdo con la normativa actual, tendrá lugar cuando existan dudas de hecho o de derecho (o la inexistencia de temeridad en caso de estimación parcial). En ese sentido, las razonables dudas que puedan existir en torno a la legalidad de un reglamento serán las determinantes de que la imposición de costas sea tan escasa en ese tipo de asuntos.

Figura 49. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]



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

6.3. Condena en costas por tipo de recurrente

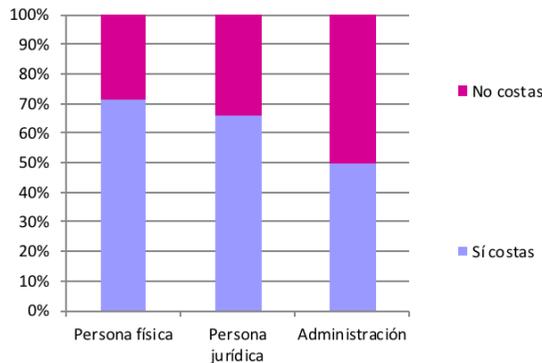
En la siguiente figura 50 se precisan más los datos anteriores, de forma que se busca averiguar si los diferentes tipos de recurrentes (persona física, jurídica o Administración) presentan distintas frecuencias a la hora de ser condenados en costas. En particular, se cruzan los datos relativos a quién 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. Así, si el recurrente es una persona física, el pleito finalizará con una condena en costas en algo más del 70% de los casos. Sin embargo, si el recurrente es una persona jurídica, dicha condena solo se producirá en el 66% de los supuestos. La diferencia más notable acaece en aquellos casos en los que es la Administración la actora del proceso, en los cuales solo el 50% 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. A diferencia del año anterior, que constituyó una excepción en la tendencia

observada en el resto de años, se ha constatado que los procedimientos iniciados por personas físicas prosperan en menor medida que los impulsados por personas jurídicas o por la Administración. 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 personas físicas los que presenten una mayor probabilidad de acabar con una condena en costas.

Figura 50. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2016) [en porcentaje]

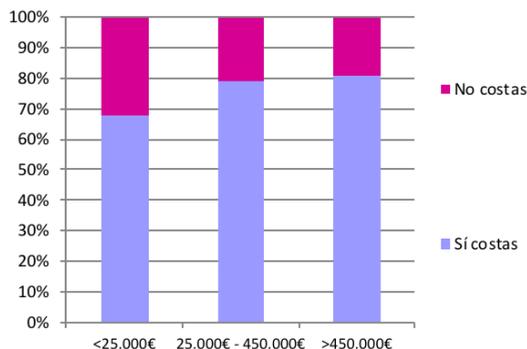


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM para este Informe.

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 en la anterior edición del Informe, 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 en una parte relevante de las sentencias analizadas constaba una cuantía indeterminada, lo que –como ya se ha dicho– puede influir en la representatividad de las estadísticas que se ofrecen.

Figura 51. Condena en costas. Desglose en razón de la cuantía (2017) [en porcentaje]



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

En cualquier caso, al igual que se observó en el *Informe CIJA 2017*, sí que parece existir cierta correlación estadísticamente significativa entre la condena en costas y la cuantía del pleito, sobre todo en lo referido a los asuntos de baja cuantía. No en vano, como puede observarse en el gráfico siguiente, en aquellos asuntos cuya cuantía era inferior a 25.000 euros la condena en costas se producía en el 68% de los supuestos, en tanto que en los tramos intermedio y superior, aquí considerados, los porcentajes de condena son claramente más altos (79% y 81%, respectivamente).

Como se apuntó en la edición del año pasado, la explicación a esta menor propensión a la condena en costas en los pleitos de baja cuantía dista de ser completamente clara. No obstante, cabría pensar que los órganos juzgadores, de forma consciente o no, tienden a no incrementar los costes de este tipo de asuntos, con el objeto de no hacer aún más gravoso el acceso a los tribunales. No en vano, cabe presuponer que la condena en costas tiene un mayor efecto disuasorio en los pleitos de menor cuantía, en los que el coste del proceso puede ser incluso mayor que el objeto de la disputa.

III. Conclusiones

1. Vía económico-administrativa

Se ha de comenzar advirtiendo que, desafortunadamente, desde la anterior edición no han vuelto a publicarse datos sobre la actividad de los tribunales económico-administrativos, por lo que no queda sino reiterar las conclusiones alcanzadas el año pasado.

La sobrecarga no disminuye a pesar del aumento de las resoluciones

- ◆ La tasa de resolución del TEAC mejoró de forma muy significativa en 2014 alcanzando el “buen” registro de 94%, sin embargo se hundió hasta un preocupante 74% en el año 2015, a pesar de ser el año en el que se produjo un récord en el número de asuntos resueltos por este órgano (7.922). Así, los datos siguen mostrando que es claramente superior el número de nuevos ingresos que el de asuntos resueltos.
- ◆ La tasa de resolución de los TEAR presenta una mejor evolución que la del TEAC. Así, en 2014 se estancó la cifra en el 91%, mientras que en 2015 se elevó hasta el 97%.

Poca estimación y mucha inadmisión en el TEAC

- ◆ El porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2013, año con la mayor tasa de la serie estudiada, apenas superó el 23%), si bien la tendencia desde 2009 es claramente al alza. 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 en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso (prácticamente un 40% de “otros” en 2015).

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– en el 40% de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por encima del 45%) como del epígrafe “otros” (algo por debajo del 15%).
- ◆ El análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables. Así, al igual que el año pasado, 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%, llegando 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 considerable 40%, ofreciendo un comportamiento relativamente homogéneo a lo largo del período analizado.

Medios personales y presupuesto estancados

- ◆ En cuanto al número de ponentes, el comportamiento en el período estudiado (2003-2015) es muy irregular. Hasta 2013 la tendencia fue claramente decreciente y, en los dos últimos años de los que se tienen datos, se ha invertido la situación, de suerte que en 2015 había un total de 253 ponentes, frente a los 249 con que se contaba en 2003.
- ◆ Asimismo, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de un 25% entre 2003 y 2015.
- ◆ Por su parte, 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 ligero repunte en 2012 para volver a caer levemente en 2013, 2014 y 2015.

2. Vía judicial

Las inspecciones siguen siendo mayoritariamente impugnadas por personas jurídicas

- ◆ Al igual que se comprobó en los tres informes anteriores, aunque con diferencias no tan acusadas, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en ese

sentido el 19% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representaba el 12%. 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 17% de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, el porcentaje es inferior (11%).

- ◆ Estos datos parecen corroborar nuevamente una impresión generalizada en el sector tributario: existe una mayor concentración de inspecciones 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.

Las sanciones son el objeto de la mayoría de los pleitos

- ◆ En este informe se ha consolidado una tendencia que ya se apuntaba en el pasado: las sanciones son el objeto de la mayoría de los pleitos tributarios. En efecto, los recursos contra sanciones representan el 46% del total de recursos impulsados por personas jurídicas, mientras que en el caso de las personas físicas este objeto solo representa algo menos del 33% del total de recursos interpuestos por este tipo de personas.
- ◆ Así pues, no se puede afirmar que se estén recurriendo las sanciones en mayor medida que en años pasado (para eso habría que conocer el dato de las sanciones impuestas), lo que sí se puede sostener es que las sanciones han pasado a representar un papel aún más importante dentro del total de litigios tributarios, llegando a más que duplicar a las liquidaciones resultantes de procedimientos distintos de la inspección en el caso de las personas jurídicas.

Los recurrentes en casación son mayoritariamente personas jurídicas

- ◆ En lo que se refiere a los recursos de casación resueltos en 2017, tanto el porcentaje de recurrentes que son personas físicas como el de la Administración son notablemente bajos, de forma que en el 67% de los casos el recurrente es una persona jurídica, cifra algo superior a la apreciada en el informe del año pasado.

Los pleitos de las personas jurídicas son más cuantiosos

- ◆ En consonancia con los resultados obtenidos en informes anteriores, del total de recursos interpuestos por personas físicas, prácticamente el 40% de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 25.000 euros, mientras que solo el 21% del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si aproximadamente el 20% del total de recursos

formulados por personas físicas reflejaba una cuantía superior a los 450.000 euros, este porcentaje prácticamente se duplicaba en el caso de las personas jurídicas (40%).

- ◆ Lo anterior confirma empíricamente 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 casación

- ◆ A diferencia de años anteriores, el volumen de desestimaciones es similar en todas las instancias. De hecho, es superior el volumen de desestimaciones en primera instancia (60%) que en apelación (55%). En particular, puede apuntarse que este año se observa una mayor tendencia a la estimación en los asuntos resueltos en apelación. Quizás tenga esto que ver con las sentencias relacionadas con el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
- ◆ El porcentaje de desestimaciones de la casación es superior al registrado el año pasado (65% frente a 53%). Ahora bien, se ha de apuntar que este año no son estadísticamente relevantes aquellos asuntos que se inadmiten en sentencia (el año pasado representaron el 4,7%).

Los procesos han dejado de acortarse salvo en casación

- ◆ La duración media de los procesos en materia de tributación en relación con la instancia permite identificar un cambio de tendencia en la duración de los procesos en todas las instancias, salvo lo que se refiere al recurso de casación. Así, en primera instancia los asuntos se ventilan en menos de dos años en prácticamente un 42% de los casos, lo cual es un notable retroceso respecto del año anterior. A la vez, de forma paradigmática, se observa un muy relevante 28% de los casos en los que el litigio acaba con sentencia pasados más de cuatro años. Esto ofrece un panorama ciertamente preocupante: en general los casos se resuelven de forma más lenta y, en particular, hay un grupo destacable de asuntos muy atascados.
- ◆ En relación con la duración del recurso de casación las cifras sí son halagüeñas: más del 92% de los procesos se resuelven en menos de dos años. En términos agregados las cifras son aún mejores que las observadas en ediciones anteriores, lo que no hace sino corroborar el éxito de las reformas procedimentales y de organización que se han llevado a cabo para reducir la resolución de este tipo de recursos. Aún han existido en 2017 sentencias referidas al anterior sistema de casación, por lo que habrá que esperar a los informes venideros para constatar qué impacto tiene, en su caso, el nuevo sistema de acceso a la casación en el plazo para resolver los pleitos.

Hay más imposición de costas

- ◆ Frente a los resultados de los años anteriores (salvo los obtenidos en la edición anterior), 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 2017 ofrece unos resultados distintos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta prácticamente al 80% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende a algo más del 45% y en casación alcanza aproximadamente el 60%.
- ◆ 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 y en 2016, como aparece en el *Informe CIJA 2017*, alcanzaron el 70% de los casos.
- ◆ 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 todas las instancias existe condena en costas en, al menos, 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 casación sea muy similar al que se ofreció en la edición anterior parece apuntar a la consolidación de una tendencia, que apunta a que en torno el 60% de los recursos de casación terminan con una condena en costas.

Hay más imposición de costas a las personas físicas

- ◆ Los datos que se han obtenido en el estudio de este año reflejan diferencias significativas estadísticamente en función de quién sea el recurrente. Así, si el recurrente es una persona física, el pleito finalizará con una condena en costas en algo más del 70% de los casos. Sin embargo, si el recurrente es una persona jurídica, dicha condena solo se producirá en el 66% de los supuestos.
- ◆ La diferencia más notable acaece en aquellos casos en los que es la Administración la actora del proceso, en los cuales solo el 50% 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*, sí existe cierta correlación estadísticamente significativa entre la condena en costas y la cuantía del pleito, sobre todo en lo referido a los asuntos de baja cuantía. No en vano, en aquellos asuntos cuya cuantía era inferior a 25.000 euros la condena en costas se producía en el 68% de los supuestos, en tanto que en los tramos intermedio y superior, aquí considerados, los porcentajes de condena son claramente más altos (79% y 81%, 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

En 2017 los órganos de recursos contractuales han continuado desempeñando un papel fundamental en el control de la aplicación e interpretación de las normas de contratos públicos. Así lo ha manifestado de forma indirecta la Comisión Europea en su Informe sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE y la Directiva 92/13/CEE, modificadas por la Directiva 2007/66/CE, en cuanto a los procedimientos de recurso en el ámbito de la contratación pública (COM(2017) 28 final), de 24 de enero de 2017. En este informe se constata el buen funcionamiento de los mecanismos de recursos contractuales que han puesto en marcha los Estados Miembros con ocasión de los mandatos de las Directivas europeas.

En el plano nacional, el éxito del modelo se ha certificado por la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que mantiene el carácter potestativo y exclusivo del recurso especial en materia de contratación, garantizando, además, su gratuidad para los recurrentes (art. 44.7 LCSP). Pero, sin duda, el dato más relevante a los efectos de este informe es la ampliación del ámbito de aplicación de este recurso más allá de los contratos armonizados. El umbral de interposición del recurso se rebaja a un valor estimado superior a tres millones de euros para contratos de obras y concesiones (de obras y de servicios) y de cien mil euros para contratos de servicios y suministros –hay que tener en cuenta que con la nueva Ley desaparece el contrato de gestión de servicios públicos, cuyos herederos serán los contratos de servicios y de concesión de servicios, en función de la existencia o no de traslación de riesgo operacional al empresario–. Esos mismos umbrales se aplican a los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición. En esos casos, además, se admite recurso especial contra los contratos basados que se celebren con posterioridad (art. 44.1 LCSP). Junto a esta reforma, el recurso especial pierde su carácter precontractual. Se elimina la cuestión de nulidad, ampliando el recurso especial para los casos anteriormente cubiertos por este medio de impugnación. Junto a los actos recurribles en la preparación y adjudicación del contrato, ahora es posible recurrir mediante recurso especial el propio contrato, las modificaciones contractuales, los encargos a medios propios y los rescates de concesiones, en las circunstancias legalmente previstas (art. 44.2 LCSP).

Estos detalles de la nueva regulación dan cuenta de la confianza plena del legislador en el recurso especial y en el sistema de órganos de recursos contractuales diseñado por la Ley 34/2010. Sin embargo, como se verá a lo largo de este informe, esta confianza no va acompañada, necesariamente, de un aumento de recursos personales y materiales para garantizar su funcionamiento. Los datos de los últimos años mostraban indicios de una sobrecarga, que podría llegar a afectar a uno de los pilares del modelo: la rapidez y eficacia en la resolución de los conflictos planteados. Habrá que esperar a analizar la evolución del nuevo recurso en la práctica para determinar si se actualiza o no este peligro.

Desde el punto de vista de la configuración de la planta de los órganos de recursos contractuales, se ha producido algún cambio puntual en 2017. Siguen existiendo los órganos de recursos contractuales del Estado (TACRC), Aragón (TACPAragón), Madrid (TACPMadrid), Andalucía (TARCJAndalucía), Cataluña (TCCSP), Navarra (TACPNavarra), Euskadi (OARCEuskadi), Extremadura (TARCEX) y Canarias (TACPCACanarias). Además, el 2 de abril de 2018 ha comenzado a funcionar el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (TACGal), cuya creación se había previsto en la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración. 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 66). En 2017 los únicos órganos que mantienen carácter unipersonal son el OARCEuskadi y el TACPCACanarias (a pesar de su denominación como “tribunal”). Por otro lado, hay que destacar la renovación de algunos de los miembros de los primeros tribunales que se constituyeron en 2011. Es el caso del TACRC, el TACPAragón, el TCCSP y el TACPMadrid.

En el resto de 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), *Illes Balears* (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. De hecho, la nueva LCSP prevé la posible creación de órganos de recursos a nivel local por los municipios de gran población y las diputaciones (art. 46.4 LCSP), lo que podría suponer un aumento exponencial en el número de órganos encargados de la resolución del recurso especial. De momento, como en los anteriores *Informes CIJA*, los datos de estos órganos no se analizan. Presentan un volumen de actividad muy heterogéneo que dificulta la comparación con los órganos autonómicos y el TACRC. Si en el futuro esta realidad se generaliza, se extenderá el ámbito de análisis de este informe a su actividad.

2. Ficha metodológica

Como en los anteriores *Informes CIJA*, el estudio de los órganos de recursos contractuales que sigue a continuación 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. 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 considerables en el nivel de precisión de unas memorias y otras (en este sentido, destaca la exhaustividad

de la información estadística de las memorias del TACRC y el TACPMadrid). Además, se han producido cambios de formato a lo largo de los años, que llevan a expresar de forma distinta la información incluso cuando se refiere al mismo órgano. Como se ha señalado repetidamente en este informe, sería muy deseable que todos los órganos publicaran sus memorias puntualmente y expresando de forma homogénea sus datos de actividad.

En cuanto a los contenidos de las memorias, en esta edición del *Informe CIJA* se incorporan datos en torno a todos los órganos de recursos contractuales del Estado y de la mayoría de los órganos de las Comunidades Autónomas, salvo Cataluña, Euskadi y Navarra, de los que no han podido obtenerse datos relativos a la actividad de 2017. A pesar de que sus memorias no estaban disponibles en el momento de elaboración del trabajo, agradezco la amabilidad de los responsables de los órganos contractuales de Extremadura e Islas Canarias por colaborar con el CIJA-UAM y facilitarnos el acceso a los datos estadísticos disponibles para incluirlos en el informe. Asimismo, agradezco a los responsables de los órganos de Aragón, Andalucía y, muy especialmente, Madrid, por remitirnos puntualmente sus memorias para elaborar de este trabajo.

Como novedad, este año se introducen, además, datos relativos a la contratación del sector público procedentes del Informe relativo a la Contratación Pública en España de 2017, elaborado por la Junta Consultiva de Contratación Pública, así como de los registros de contratos públicos estatal y autonómicos, y de las estadísticas disponibles a nivel local, que dan cuenta del volumen de la contratación a lo largo del año 2017. De este modo pueden deducirse algunas conclusiones en torno al volumen de la contratación que da origen a litigios en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo, a pesar de que las estadísticas referidas no suelen distinguir en torno a los valor estimados de los contratos, lo que impide analizar cuáles eran las vías posibles de recurso en cada caso.

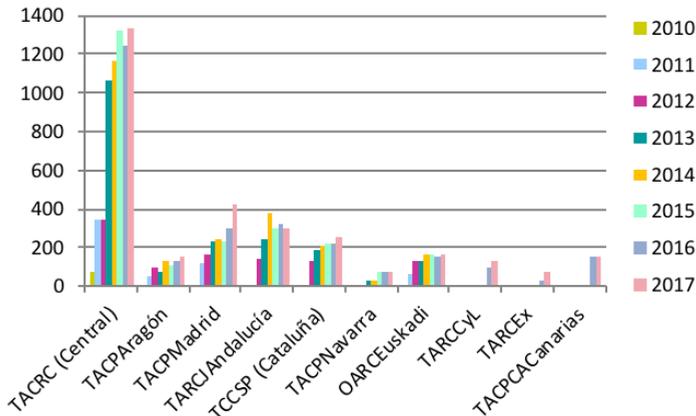
Por último, hay que recordar que los datos analizados se refieren únicamente a los recursos contractuales regulados todavía en 2017 en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, de contratación en sectores especiales y, en el caso de Navarra, en la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos. Por esa razón, los resultados deben tomarse con cautela, en la medida en que solo un porcentaje menor de todos los contratos públicos que se celebran en España es susceptible de recurso por esta vía. Continúa sin existir información sobre el funcionamiento de los recursos administrativos ordinarios en el ámbito de la contratación pública, a pesar de que la nueva LCSP extiende estos recursos a todos aquellos supuestos en los que no es idóneo interponer recurso especial (arts. 44.6 y 321.5 LCSP).

3. Volumen de actividad

3.1. Nuevos asuntos

En 2017 parece existir una tendencia generalizada al aumento del número de asuntos en los tribunales, que se hace especialmente patente en los casos del TACRC (se incrementa en 85 asuntos), el TARCEX (pasa de 25 a 78 asuntos) y el TACPMadrid (aumenta en 118 nuevos recursos). Como se señalaba en el *Informe CIJA 2017*, los factores que pueden repercutir en esta tendencia son múltiples. Pueden influir las tasas de resolución y de éxito o la celebración de un mayor número de contratos, por ejemplo. En cualquier caso, la tendencia es muy relevante en la medida en que la nueva LCSP amplía considerablemente el ámbito de la contratación susceptible de recurso especial. Aunque Aragón redujo los umbrales del recurso (Ley 3/2011) y no experimentó un desbordamiento de recursos, hay que tener en cuenta que otros tribunales presentan un crecimiento continuo, incluso dentro de los umbrales del contrato armonizado. De manera que es previsible que en 2018 aumente en general el volumen de asuntos susceptible de recurso, salvo, quizás, en el caso concreto de Aragón.

Figura 52. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales, y en el Informe 2017 de la JCCA.

Estos datos deben ponerse necesariamente en conexión con el volumen de contratación del sector público en el año 2017. Lamentablemente es difícil encontrar datos relativos a este año en todos los niveles territoriales, pero puede tomarse como referencia la información de 2016. Los datos en este sentido están muy agregados y se refieren en su mayor parte a las Administraciones Públicas, sin incluir al resto de entes del sector público, pero permiten ponderar el elevado número de contratos que se celebra en España y, en comparación, el relativamente bajo número de recursos que se interpone ante los tribunales de recursos. De un mínimo de 180.383 contratos celebrados en 2016, de los que se tiene

información, se impugnaron ante los órganos de recursos contractuales en ese mismo año 2.724; o lo que es lo mismo, un 1,5% de los contratos celebrados. Aunque este porcentaje debería calcularse solo con respecto a los contratos celebrados susceptibles de recurso especial, esa información no está disponible en este momento.

Tabla 3. Número total de contratos celebrados por el sector público (2016) [en número]

Estado (sin Mutuas y otros Entes Públicos)	19.430
Comunidades Autónomas con convenio con el TACRC	24.668
Andalucía	3.753
Aragón	2.031
Castilla y León	2.357
Cataluña	28.386
Euskadi	920
Extremadura	16.191
Islas Canarias	1.549
Navarra	431
Madrid y Ayuntamiento de Madrid (incluido su sector público)	4.885
Entidades Locales	75.782
TOTAL	180.383

Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las estadísticas de los registros de contratos del sector público e información estadística de determinados entes del sector público.

3.2. Tasa de resolución

El funcionamiento ordinario de los tribunales ha sido eficaz a la hora de resolver los recursos planteados. El cálculo de la tasa de resolución a partir del número de nuevos asuntos y asuntos resueltos da cuenta del buen ritmo de actuación de los órganos de recursos¹⁰. Como en el *Informe CIJA 2017*, los datos revelan una destacable capacidad de adaptación al volumen anual de trabajo. En todos los órganos la tasa de resolución llega 100% e incluso lo supera.

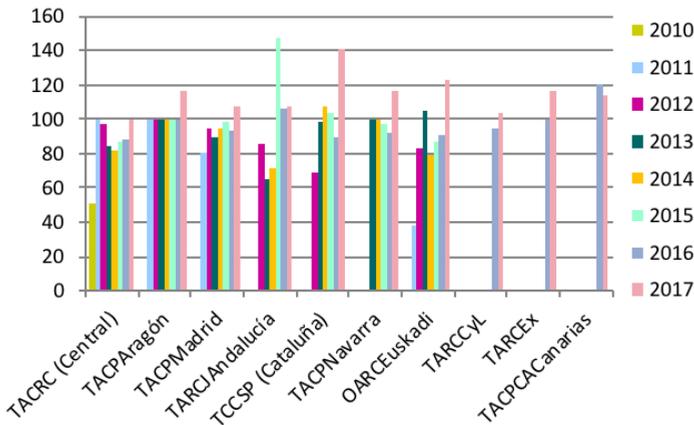
Analizando tendencias concretas, hay que destacar el TACPA que pasa a una tasa del 117; la misma que el TACPNavarra; y que el TARCEX, que sube de un 100% en 2016 a un 116,4% en 2017. También mejoran sus tasas de resolución considerablemente el

¹⁰ 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.

TACPMadrid (de 93,3% en 2016 a 107%); el TCCSP (Cataluña), que eleva su tasa al 141%, cuando el año anterior fue de un 90%; el OARCEuskadi, que llega al 122,4%, cuando anteriormente no superaba el 100%; y el TARCCyL, que logra superar la barrera del 100% con un 104,1%. Asimismo, hay que destacar el alcance de una tasa del 100% en el TACRC, a pesar del incremento constante del número de nuevos asuntos. Únicamente en el TACPCACanarias se aprecia un ligero descenso de la tasa de resolución, que se sitúa en un 120,4%, superando aun así, sobradamente, la línea del 100%.

Se invierte, de este modo, la tendencia registrada en el funcionamiento de 2016, en el que los tribunales redujeron sus tasas de resolución. Este dato es muy interesante, si se tiene en cuenta que el número de asuntos se ha elevado con carácter general. Elementos como la tramitación electrónica de los recursos o la existencia de una jurisprudencia consolidada que ayuda a resolver con más rapidez los distintos supuestos, pueden haber ayudado a esta mejora en las tasas de resolución.

Figura 53. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales, y en el Informe 2017 de la JCCA.

3.3. Tasa de congestión

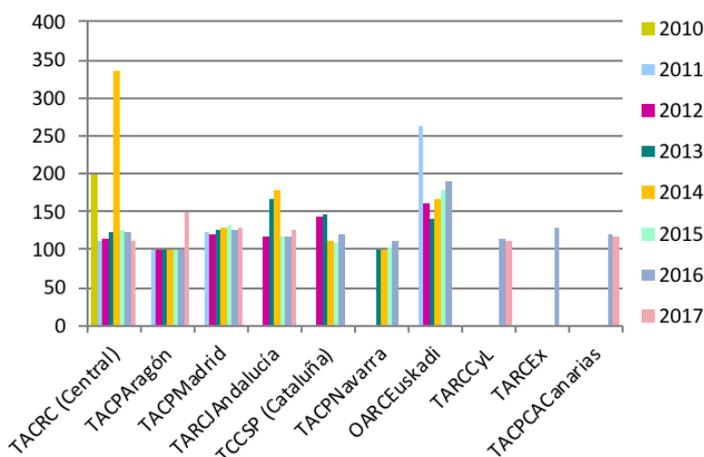
Junto a la tasa de resolución, la tasa de congestión ofrece una imagen completa de la capacidad y, en su caso, las dificultades que tienen los órganos de recursos contractuales para hacer frente a los recursos que se les presentan¹¹. Cuando este índice se sitúa en el 100% o ligeramente por encima, significa que el órgano resuelve lo que ingresa, sin prácticamente ninguna pendencia. Es el caso del TACRC, el TCCSP(Cataluña), el TACP Navarra,

¹¹ La tasa de congestión resulta de dividir la suma del número de asuntos pendientes al final del periodo y los nuevos asuntos entre los resueltos en ese periodo, tal y como lo define el Consejo General del Poder Judicial para la elaboración de sus informes estadísticos. (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Actividad-judicial-por-territorio/Informacion-de-interes/Definiciones-usadas-en-los-informes/>)

el TARCCyL y el TACPCACanarias (a pesar de su carácter unipersonal). A medida que el porcentaje se eleva por encima de 100, se registra una superación del volumen de trabajo con respecto a la capacidad del órgano. De este modo, si el porcentaje es del 200% implica que el órgano solo tiene capacidad para resolver la mitad de los asuntos que tiene acumulados, entre los pendientes y los nuevos. Asimismo, hay que tener en cuenta que la tasa de congestión permite identificar gráficamente aquellos años en los que se han producido circunstancias excepcionales que han conducido a una acumulación de asuntos pendientes.

En 2017 empeora la tasa de congestión del TACPA y el TARCJAndalucía, que tienen dificultades para mantener el ritmo de resolución. En el caso del TACPA, la renovación de los miembros del tribunal puede haber influido en el mantenimiento del ritmo de resolución, de modo que puede llegar a recuperarse en el futuro. En el caso de Andalucía, puede deberse a la existencia de un elevado volumen de recursos.

Figura 54. Tasa de congestión de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en porcentaje]



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

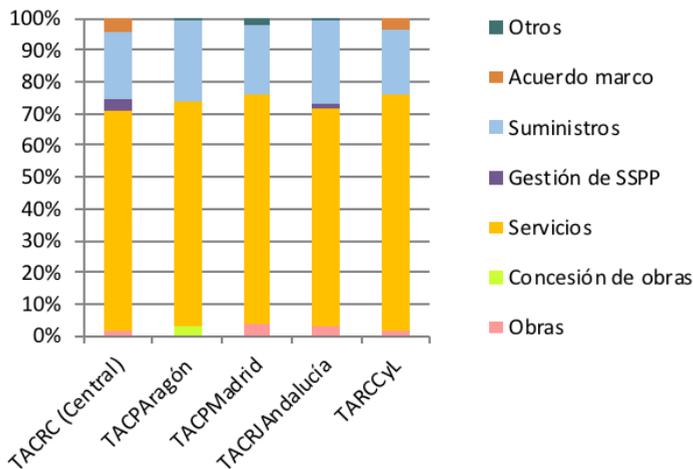
4. Actividad administrativa impugnada

4.1. Tipo de contrato

La información obtenida en 2017 con respecto al tipo de contrato vinculado a los recursos pone de manifiesto una tendencia clara. Se impugnan mayoritariamente los contratos de servicios –entre un 68,4% y un 74,6%–, seguidos de los contratos de suministros –impugnados entre un 20,7% y un 26%–. Los contratos de gestión de servicios públicos apenas son objeto de recurso en 2017. Y las obras solo representan entre un 1,6% y un 4% de los recursos interpuestos. El carácter precontractual del recurso especial podría vincularse a esta situación, en la medida que en el mercado de los servicios y suministros

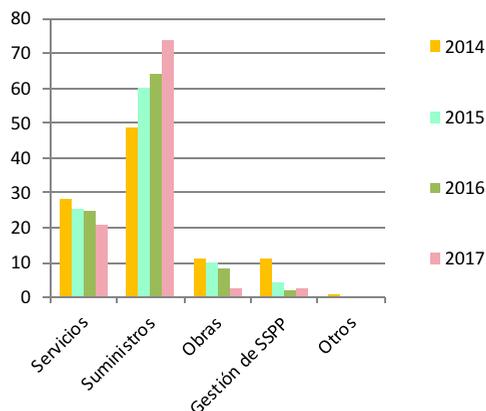
parece existir una competencia más intensa que en el caso de los contratos vinculados a la realización de obras. Ello puede deberse a factores diversos, como el número de operadores existente en cada mercado; o que los costes de acceso al mercado de las obras pueden ser superiores, en general, que en los mercados de servicios y suministros. Esta circunstancia podría explicar la existencia de más incentivos para recurrir cuando se licitan determinados tipos contractuales y no otros. En este sentido, no hay que perder de vista, que la litigiosidad en el ámbito contencioso-administrativo es totalmente inversa, en el sentido de que son los contratos vinculados a prestaciones de obras los que presentan unos mayores índices de litigiosidad (*infra* figura 72).

Figura 55. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales en 2017 [en porcentaje]



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

Figura 56. Cifra agregada de contratos celebrados en la Comunidad de Madrid por objeto de la prestación (2014-2017) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el registro de contratos de la Comunidad de Madrid.

Para interpretar estas cifras hay que tener presente, además, que los contratos de suministro y servicios son considerablemente más numerosos que los contratos de obras o de concesión de obras. Tomando como referencia la estadística de la contratación de la Comunidad de Madrid en los últimos años, se aprecia una un elevadísimo número de contratos de suministro, seguido de los contratos de servicios. Muy por debajo se sitúan los contratos de obras y de gestión de servicios públicos, así como otros tipos de contratos. De manera que tiene sentido que se impugnen más los contratos de servicios y suministros que los contratos de obras. Sin embargo, llama la atención que los primeros se recurran en más ocasiones que los segundos. Puede deberse al valor estimado de los mismos, que permite acceder al recurso especial o a otros factores vinculados a la propia estructura del mercado de los servicios.

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 un análisis concreto. Las cifras sí que son representativas, sin embargo, de la importancia económica de la actividad contractual que es revisada por estos tribunales.

Tabla 4. Valor estimado agregado del valor de los contratos impugnados de los órganos de recursos contractuales (2017) [en euros]

TACP Aragón	816.864.801,27 €
TACP Madrid	3.122.120.690,03 €
TACRJ Andalucía	725.430.549,94 €
TARCCyL	455.822.049,56 €

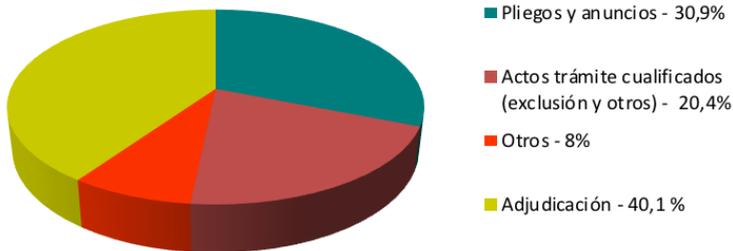
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

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. El objeto de impugnación fundamental sigue siendo el acto de adjudicación. En el 40,1% de los casos se impugna este acto, que marca el momento último

en que puede evitarse la celebración del contrato y que tiene asociada la garantía de suspensión automática (art. 45 TRLCSP). En cuanto al resto de actos impugnados, hay que destacar que en 2017 sigue aumentando la impugnación de pliegos y anuncios de licitación (del 25,8% se pasa al 30,9%) y se mantiene muy parecida la de actos de trámite cualificados (especialmente, exclusión) (20,4%). Puede deducirse que su conflictividad es muy similar.

Figura 57. Cifra agregada de los nuevos asuntos en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]



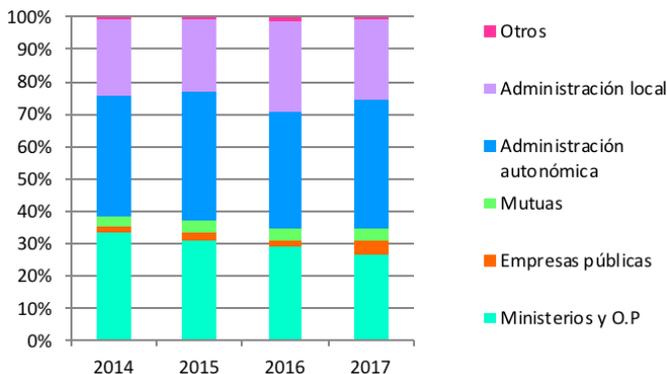
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: los datos incluyen al TACRC, TACPMadrid, TARCJAndalucía, TACPA y TARCCyL.

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 el TACRC, la tendencia de los últimos años muestra estabilidad, aunque se ha producido un descenso de los asuntos procedentes de las entidades locales (de 28% se pasa a 24,7%) y un aumento de los derivados de la actividad contractual autonómica (del 36% se sube al 40%). Este dato se asemeja al de los litigios en sede contencioso-administrativa (*infra* figura 76 y 77). Aunque el tipo de actividad contractual que da origen a los conflictos en la vía administrativa y la vía judicial es muy distinto –como se verá más adelante–, se mantiene un reparto muy similar con respecto a la litigiosidad de cada nivel territorial de poder.

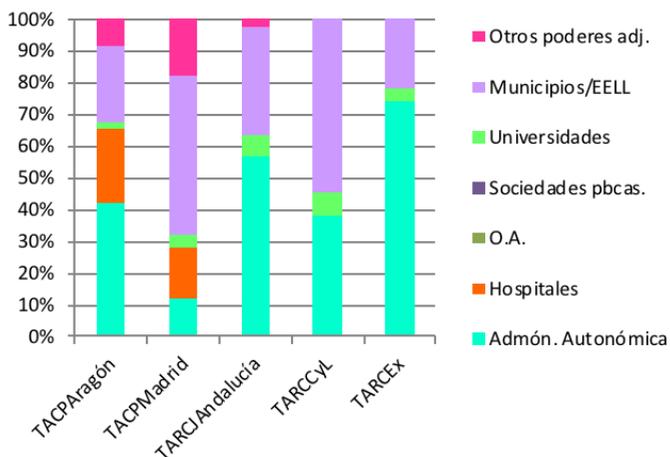
Figura 58. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2014-2017) [en porcentaje]



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

En el caso de los órganos autonómicos, la proporción de asuntos procedentes de las Administraciones local y autonómica es similar a la registrada en el *Informe CIJA 2017*. Llama la atención la escasez de asuntos de la estricta Administración autonómica en Madrid (12%), cuando en Aragón suponen un volumen mucho más elevado de asuntos (42%). Asimismo, hay que destacar la litigiosidad de los hospitales, en los casos en que se exponen los datos de forma desagregada.

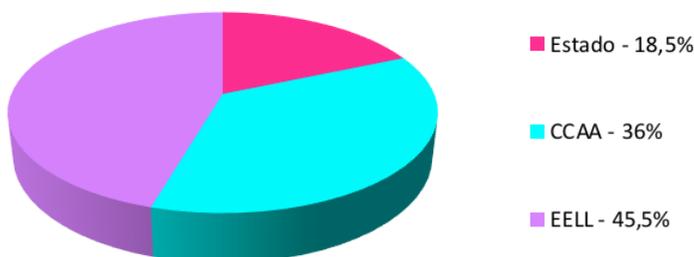
Figura 59. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicador (2017) [en porcentaje]



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.

Figura 60. Cifra agregada de la contratación por nivel territorial (2017) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en el Informe relativo a la Contratación Pública en España de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 2017.

En el análisis de los datos, hay que llamar la atención, además, de la importancia de los recursos presentados frente a entidades locales, que aumentan en 2017 en Andalucía. Se constata una tendencia en los últimos años al incremento de los recursos contra la actuación de entes del sector público local. Al respecto, el Informe relativo a la Contratación Pública en España de 2017, elaborado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, pone

de manifiesto que en el sector público local existen 12.988 entidades locales que tienen el carácter de Administración Pública, sin que se conozca el número exacto de los entes del sector público que no tienen esa condición pero se someten a la normativa de contratación pública. Es más, al analizar la contratación del sector público en 2017, se comprueba la importancia de la contratación local, que representa un 45,5%, frente a la del Estado (18,5%) y la de las Comunidades Autónomas (36%).

A la luz de estas cifras, no es de extrañar que el porcentaje de impugnaciones de actuaciones locales sea elevado, se sitúa en un 37,5%. Sin embargo, si se ponen en relación el número de entidades adjudicadoras y el porcentaje de contratación local con el volumen de impugnaciones ante los órganos de recursos contractuales, puede llegarse a la conclusión de que no se impugnan proporcionalmente en mayor medida que los contratos de otros niveles territoriales. No obstante, hay que tener en cuenta que en el ámbito local los contratos son tendencialmente no *armonizados*, de modo que hasta la entrada en vigor de la LCSP no eran susceptibles de recurso especial. La reducción de umbrales del recurso a partir del 9 de marzo de 2018 puede introducir cambios en esta situación.

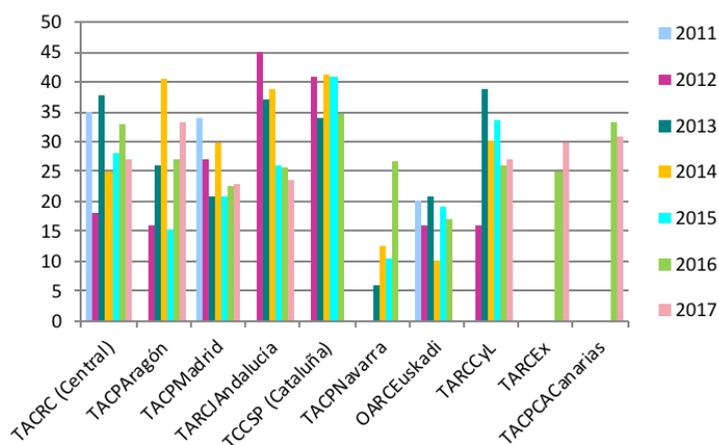
6. Sentido de la resolución

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.

6.1. Inadmisión

En 2015 se certificó una tendencia mayoritaria al descenso de las inadmisiones. Parecía deducirse de los datos que, con carácter general, el porcentaje de inadmisiones tiende a disminuir con el transcurso del tiempo debido a la concreción de los criterios ligados a la inadmisión. De hecho, podía pensarse que la aplicación del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, conduciría a una mayor reducción de las inadmisiones, puesto que fija claramente las reglas de inadmisión. Sin embargo, esta hipótesis no se confirmó en 2016 y tampoco puede constatarse en 2017. Las cifras de inadmisión ascienden considerablemente en algunos casos: TACP Aragón (del 27,1% al 33%), TARCEX (del 25% al 30%) y TARCCyL (del 26,2% al 27,2%); se mantienen en otros: TACPMadrid (27%); y descienden en tribunales concretos: TACRC (27%); TARCJAndalucía (23,6%) y TACPCACanarias (31%). Parece, por tanto, que a pesar de que los criterios de inadmisión sean cada vez más precisos y estables, el porcentaje de inadmisiones fluctúa con la actividad de los tribunales.

Figura 61. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]



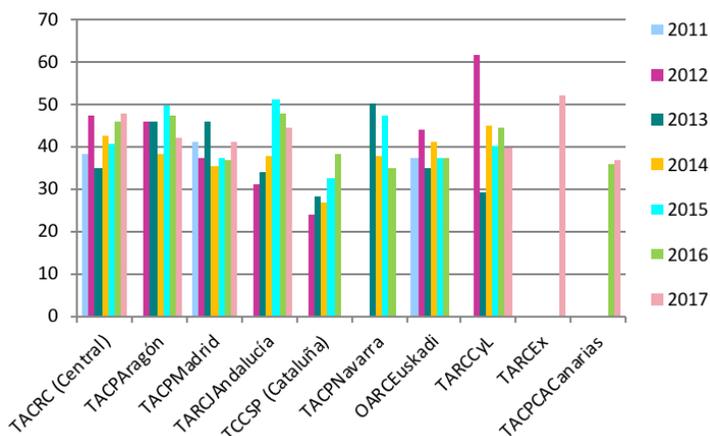
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Con respecto a las razones que justifican la inadmisión, el TACPMadrid da cuenta de las razones que la motivan, lo que puede servir como referencia para el funcionamiento de los tribunales. Llama la atención que el principal motivo de inadmisión sea la extemporaneidad (42,4%), a pesar de los esfuerzos por clarificar el cómputo de los plazos de interposición del recurso. La inidoneidad del recurso especial afecta a un 13% de los casos, y la insuficiencia del umbral económico para acceder al recurso especial comprende un 12% de los supuestos. Esta última cifra es importante, en la medida en que el recurso especial se ha ampliado a contratos con umbrales económicos inferiores, como se ha señalado más arriba. En el próximo año habrá que registrar cómo ha afectado esa modificación normativa al número de recursos y a la cifra de inadmisiones.

6.2. Desestimación

El análisis de los datos de los últimos años sobre 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. Pues bien, en 2017 no hay una tendencia clara que pueda deducirse de los datos disponibles. El mismo número de tribunales asciende y desciende en su cifra de desestimaciones. Puede destacarse únicamente que la cifra de desestimaciones está muy cerca o supera el 40% de las resoluciones dictadas en 2017. En especial, en Extremadura, supera el 50%.

Figura 62. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]

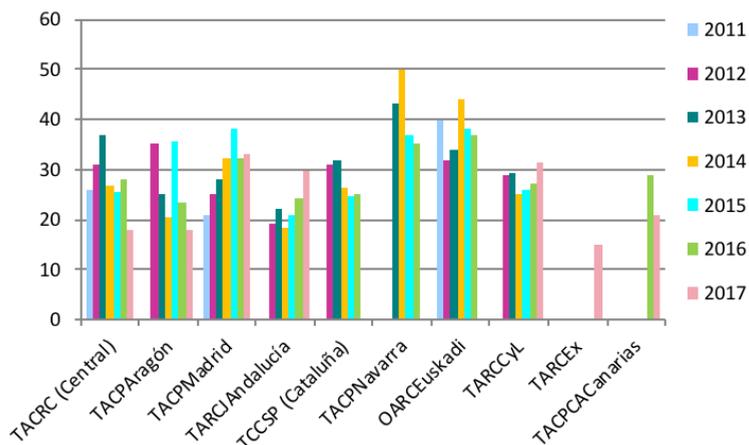


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

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 pueden observarse dos tendencias antagónicas, como sucedía en el caso de las desestimaciones. La estimación asciende en Madrid (33%), Andalucía (29,6%) y Castilla y León (31,4%). Sin embargo se reduce en el TACRC (18%), el TACPA (18%) y el TACPCACanarias (20,9%). Entre todos los órganos analizados la media de estimaciones, total y parcial, es del 23,7%. Se produce un claro descenso con respecto a la de 2016, que se situaba en el 29%. Si se ponen en relación estas cifras y las relativas a las estimaciones en sede contencioso-administrativa cuando el objeto impugnado tiene carácter contractual, se aprecia cierta convergencia (figura 84). Como se ponía de manifiesto en el *Informe CIJA 2016* esta información refuerza los argumentos a favor de la independencia de los órganos de recursos contractuales. Además, en el ámbito contencioso-administrativo la media agregada de estimaciones en primera instancia ha oscilado en los últimos años entre el 30% y el 40%, en función de los órganos analizados. De modo que el funcionamiento de la Administración en el ámbito contractual no presenta especiales disfunciones, más bien al contrario.

Figura 63. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]



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

6.4. Desistimiento y otros

En los casos en los 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 muy por debajo del 5%. Su análisis 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. Por esa razón no se exponen los datos desglosados en este informe.

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 2017, la tasa de éxito más elevada se registra en el TACPMadrid (45%), a pesar de que se reduce con respecto a la cifra de 2016 (46,8%). De hecho, se registra una tendencia a la reducción de la tasa de éxito en otros tribunales: es el caso del 27% del TACRC, que en

2016 superaba el 37%; del TACPA, que presenta un 30% frente al 33% de 2016; del TACPACanarias, que reduce su 44% de 2016, a un 36% en 2017; y del TARCEX, que presenta un 22,2%. Solo en el TARCJAndalucía se incrementa considerablemente la tasa de éxito, pasando de un 33,6% en 2016 a un 40% en 2017; y en el TARCCyL, que sube de un 37,9% a un 44,1% en 2017. Como en años anteriores, puede pensarse que este dato, ligado a la corta duración de los procedimientos, puede actuar, sin duda, como incentivo para interponer el recurso especial. Aunque el recurso se configura con carácter potestativo en el TRLCSP (art. 40.6), su eficacia puede ser el mejor aliciente para su interposición. En este sentido, 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.

6.6. Multas por temeridad o mala fe

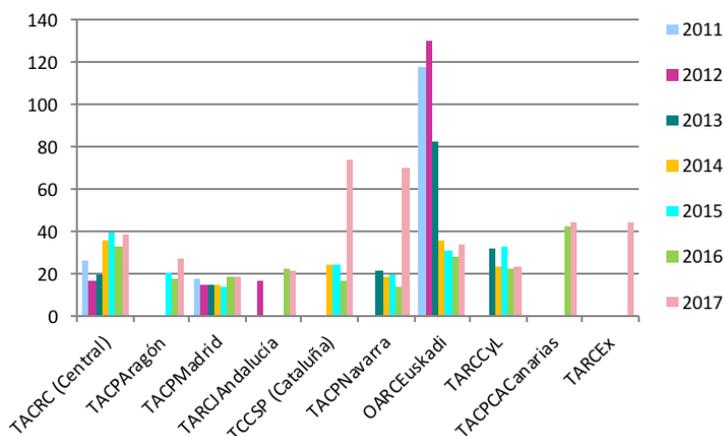
Junto al sentido de la resolución en torno a la admisión y estimación de los recursos, hay que tener en cuenta que los órganos de recursos contractuales podían imponer en sus resoluciones de 2017 multas por temeridad o mala fe conforme al art. 47.5 TRLCSP. Con esta medida pretenden evitarse posibles abusos en la interposición del recurso especial y técnicas dilatorias o perjudiciales para los procedimientos de licitación. En las memorias pocos tribunales dan cuenta de esta medida. El TACRC señala que en 2017 se han impuesto multas en 25 casos, mientras que en 2015 se impusieron en 19 supuestos. El total de las multas impuestas en 2017 alcanza 36.119 €, una cifra inferior a los 55.411 € recaudados en 2016 y los 57.103 € correspondientes a 2015. En cualquier caso, el Tribunal señala que las multas impuestas en 2017 se mantuvieron en el mínimo de 1.000 € en 18 casos. Solo en dos casos llegaron a los 4.000 €. Por su parte, el TACPMadrid indica que el total recaudado en 2017 fue de 7.500 € (en 2016 se impusieron multas por valor de 13.500 €), aunque no se señala el número de multas ni el porcentaje que supone con respecto al total de resoluciones dictadas. El TACPA impuso 4 multas en todo el año con una cuantía agregada de 20.000 €.

Como puede verse, los datos son exigüos, de modo que resulta difícil valorar tendencias en la imposición de multas. Sería deseable que en el futuro los órganos de recursos contractuales dieran cuenta de esta información, con el fin de analizar la utilización e impacto de esta medida.

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. A pesar de esta falta de precisión –que impide realizar una comparación en profundidad–, se pone de manifiesto claramente la rapidez en la resolución de los recursos. En un gran número de casos se resuelve en menos de un mes teniendo en cuenta la fecha de recepción del expediente administrativo.

Figura 64. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en días hábiles o naturales, ver nota metodológica]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales y en el Informe 2017 de la JCCA.

Nota metodológica: La duración del procedimiento en el TACRC en los años 2014 y desde 2014 está computada en días naturales, también en el TACPMadrid y el TARCCyL en 2015 y en el OARCEuskadi en todos los años. En el TACRC se refiere a los días desde la recepción del expediente hasta la notificación de la resolución. Hay que tener en cuenta que el plazo para la remisión del expediente es de diez días naturales. De modo que el plazo desde la presentación hasta la notificación el plazo en 2017 ha sido de 55 días naturales. El TACPMadrid señala que el plazo se refiere a toda la tramitación del procedimiento. El TARCJAndalucía solo ofrece datos en sus memorias sobre la duración de sus procedimientos en 2016 y el TCCSP (Cataluña) solo lo hace desde 2014. En el caso del TARCJAndalucía y del TCCSP (Cataluña) no se especifica el carácter hábil o natural de los días. En el caso del TARCCyL (2016 y 2017) los días son hábiles. En el caso del TACPNavarra (2017) los días son naturales. En 2017, el TACPA presenta una duración media de 27,1 días naturales en la tramitación global del procedimiento. El TACPCACanarias presenta los días en días naturales teniendo en cuenta todo el periodo de tramitación del procedimiento, desde la interposición del recurso.

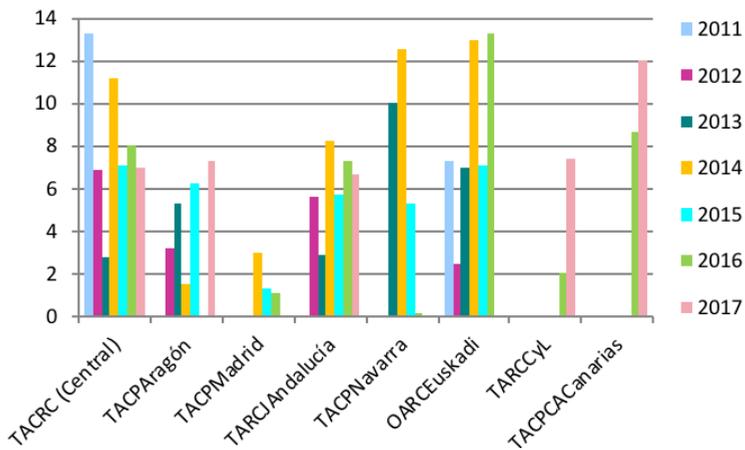
Si en 2016 se constataba una mejora en los plazos de resolución, en 2017 hay que dar cuenta de una tendencia a la prolongación de esos plazos. El TACRC pasa de 33 a 39 días; el TACP Aragón sube de 18,2 a 27,1 días; el TCCSP(Cataluña) pasa de 17 a 74 días, representando una de las subidas más llamativas en los plazos de resolución; por su parte, el TACPNavarra también experimenta un aumento del plazo, de 14 a 70 días; el OARCEuskadi también pasa de 28 a 34 días; el TARCCyL sube un día en su plazo de resolución con respecto a 2016 (27,1); y el TACPCACanarias, sube en dos días (45). El TARCEX también presenta un plazo medio de 45 días; mientras que Madrid mantiene los 19 días de tramitación y el TARCJAndalucía reduce en un día su tramitación (22).

La tendencia al aumento del plazo de duración del procedimiento es el dato más llamativo. Pero también hay que destacar la elevación de la duración media del procedimiento que se sitúa en 39,8 días. Sin duda, esta duración está lejos de los dos meses que brinda el legislador para la tramitación y notificación de la resolución; y sigue siendo muy inferior a la duración de los procesos judiciales (*infra* figura 88), pero puede ser un síntoma de desgaste de algunos tribunales frente a la acumulación de recursos, que debe tomarse en cuenta en el futuro.

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. En 2017 se han impugnado entre el 6,6% y el 12% de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales. Podría deducirse de estos datos una tímida tendencia a la elevación de los recursos judiciales contra las resoluciones de los órganos de recursos; aunque la fluctuación existente a lo largo de los años anteriores, obliga a ser cautelosos al realizar esta apreciación. De hecho, las cifras podrían desvelar un alto grado de satisfacción de las partes con la actividad de estos tribunales administrativos; porque la disuasión que puede derivar del elevado coste que implica un proceso judicial se relativiza considerablemente cuando están en juego intereses económicos de cierta entidad.

Figura 65. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]



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

9. Medios personales

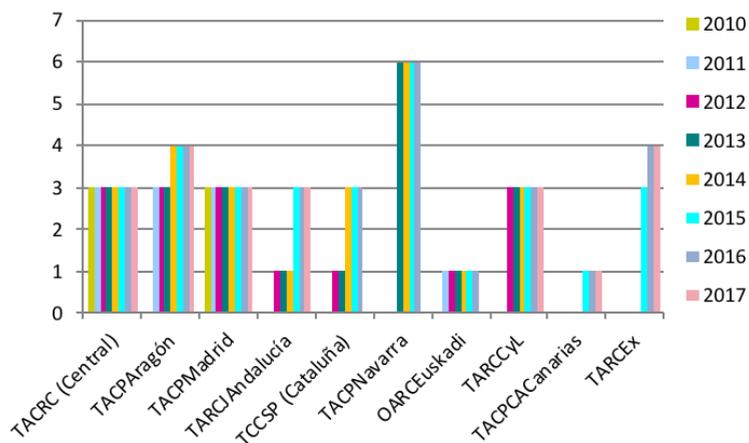
Tras el análisis de los parámetros de funcionamiento de los órganos de recursos contractuales, es preciso vincularlos con los medios personales de que se dispone. Seguidamente, se analizan los datos en torno al número de miembros del tribunal y su personal de apoyo.

9.1. Miembros de los órganos

Existe una tendencia a configurar los órganos de forma colegiada. En 2017 solo el OARCEuskadi y el TACPCACanarias mantienen una estructura unipersonal. Con carácter

general el número de miembros de los tribunales es de 3: un Presidente y dos Vocales. Llama la atención que continúe previéndose el mismo número de miembros para un órgano como el TACRC y los órganos autonómicos, cuando el volumen de asuntos a los que deben hacer frente es tan dispar (*supra* figura 52). Solo en Navarra, Extremadura y Aragón se han nombrado suplentes. Esto permite al tribunal mantener su actividad en caso de posibles eventualidades (enfermedad, abstención, etc.) lo que beneficia su buen funcionamiento. En el resto de casos no hay suplentes, a pesar del elevado volumen de actividad al que deben hacer frente. En el caso del TACPMadrid, la Ley 5/2016 estableció que el Tribunal debía componerse de un Presidente y cuatro Vocales, elegidos mediante concurso de méritos. Deberían haberse cubierto esas plazas el 1 de enero de 2017. La falta de más vocales plantea problemas en la resolución del recurso, debido a la falta de suplentes y a la competencia añadida, que debe ejercer el titular de la Presidencia, de incoar los expedientes sancionadores a altos cargos.

Figura 66. Número de miembros –entre presidente, vocales y suplentes– de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]



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

Las diferencias entre el régimen de dedicación de los miembros de los distintos tribunales se mantienen según los casos: exclusivo, como en el TACRC, el TACPMadrid y también el TACPA a partir de la renovación de sus miembros; y compartida, como en el TACPNavarra. Esta circunstancia puede no afectar al funcionamiento del tribunal de forma directa, pero puede tener consecuencias importantes para la sostenibilidad del modelo a lo largo del tiempo, así como para la garantía de una verdadera independencia de los miembros de los tribunales, que esté asegurada por una posición institucional adecuada a las funciones que desempeñan dentro de la Administración correspondiente.

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, el TACRC mantiene el convenio de colaboración con la Abogacía General del Estado, de manera que tres cuartas partes de las resoluciones del tribunal dictadas en 2017 se prepararon en ponencia por Abogados del Estado. El coste de elaboración de esas ponencias ha sido de 139.380 €. El propio TACRC reconoce 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.

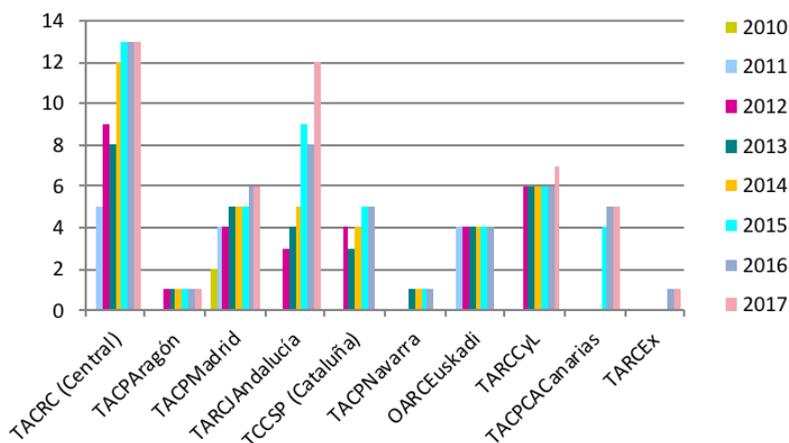
Algo similar sucede en el caso del TACParagón, donde no puede conocerse con certeza el personal de apoyo o auxiliar a disposición del tribunal. Sin perjuicio de la existencia de una Secretaría del tribunal, el apoyo técnico y administrativo se presta por el personal del Servicio de Contratación Administrativa de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, que gestiona el presupuesto del Tribunal. Lo mismo parece acontecer en el TACPNavarra, donde también se cuenta con la asistencia del personal del Departamento de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra, al que se adscribe a través de la Junta de Contratación Pública. La ausencia de personal adscrito de forma permanente perjudica su funcionamiento, al carecer de medios para preparar de mejor modo los asuntos y agilizar el conocimiento de los recursos. La independencia institucional de estos tribunales puede ponerse en entredicho en la medida en que no disponen 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.

En cuanto a los datos concretos de personal de apoyo adscrito, se ha ampliado en Castilla y León y Andalucía y se ha mantenido estable en el resto de tribunales. De hecho, en el TARCJAndalucía se prevé un aumento de medios personales con el fin de hacer frente al incremento de recursos que consideran que tendrá lugar con la entrada en vigor de la nueva LCSP. En el caso del TACPMadrid, la memoria de actividad del 2017 reclama un incremento de medios debido al aumento de las actuaciones requeridas al tribunal, tanto en materia de contratación pública, como de sanciones a altos cargos en el marco de la legislación de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. En especial, se llama la atención

sobre la necesidad de contar con personal cualificado en materia de transparencia y de procedimiento electrónico.

En este sentido, hay que llamar la atención sobre la falta de publicación de memorias de actividad de algunos tribunales en los últimos dos años. Es el caso de Extremadura e Islas Canarias, que no han publicado sus memorias, y de Navarra, cuya última memoria publicada es de 2015. Esto pone de manifiesto la falta de medios que padecen los tribunales para desarrollar su actividad y cumplir con sus deberes de transparencia.

Figura 67. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]



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

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. No obstante, pueden suministrarse algunos datos parciales de interés. En este sentido, el TACRC ha publicado una vez más en 2017 el coste total de su funcionamiento: 881.340,58 €. De esa cifra, 333.850 € corresponde a los convenios celebrados con las CCAA y las Ciudades Autónomas. Como señala el TACRC, esta aportación se corresponde con el 38% del coste salarial del Tribunal, cuando el número de recursos procedentes de Comunidades Autónomas en 2017 representó el 64%. De manera que no soportan el coste real de funcionamiento del órgano.

En el caso del TACPMadrid, la recaudación de una tasa por parte de algunos de los poderes adjudicadores frente a los que se interpone el recurso especial, supuso en 2017 una recaudación de 118.463,31 €. La tasa por recurso es de 618,18 €. En 2017 el TACPAragón implicó un gasto de 32.767,50 € en dietas de sus miembros; aunque hay que tener en cuenta

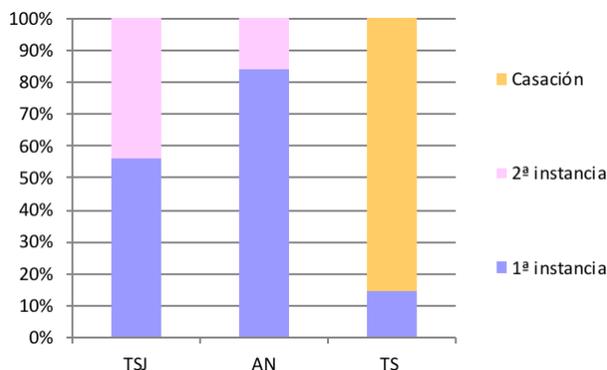
que no se incluyen otros gastos vinculados al funcionamiento del Tribunal, que se asumen por la Administración a la que se adscribe.

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

Tras la exposición del funcionamiento de los órganos de recursos contractuales durante el año 2017, se analizan los datos relativos a la jurisdicción contencioso-administrativa en este mismo período de tiempo. Se utilizan las mismas variables que en el *Informe CIJA 2017* y se introducen nuevos datos, más precisos, relativos principalmente al tipo de objeto de impugnación, la limitación de cuantía en costas y la jurisprudencia invocada por los tribunales. Al igual que en ocasiones anteriores, el estudio jurisprudencial comprende las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Sin embargo, este año los datos se apoyan en un estudio de toda la población de sentencias dictadas sobre esta materia y no solo sobre una muestra estadísticamente significativa de las mismas.

La información relativa a las distintas variables se expresa en relación con los distintos tribunales o por instancias. Para interpretar adecuadamente la información, hay que tener en cuenta que, como es habitual, los TSJ resolvieron en 2017 un 56,4% de asuntos en primera instancia y un 43,6% en segunda instancia. Por su parte, la AN resolvió un 83% de casos en primera instancia y solo un 15,9% en segunda instancia. Finalmente, el TS resolvió un 85,7% de recursos en casación y un 14,3% en primera instancia. No hay apenas variaciones en estos datos con respecto a los años anteriores.

Figura 68. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de contratación pública (2017) [en porcentaje]



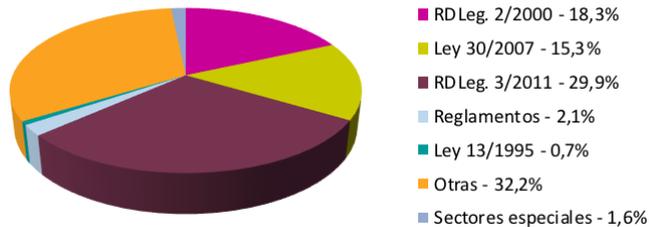
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

1. Normativa aplicada

1.1. Datos agregados y datos por tribunal

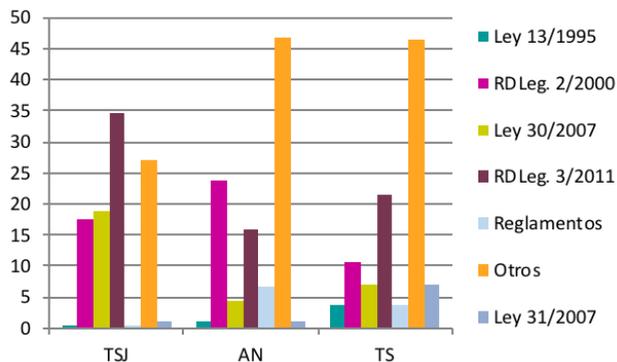
La normativa aplicada en las sentencias resueltas en 2017 sigue poniendo de manifiesto las dificultades que existen en esta materia para acompasar el ritmo de producción normativa y la consolidación de jurisprudencia. En 2017 se ha aprobado la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que transpone al ordenamiento jurídico las Directivas 2014/24/UE, sobre contratos públicos y 2014/23/UE, sobre contratos de concesión y deroga el anterior texto normativo. Sin embargo, las sentencias resueltas en 2017 con base en el TRLCSP solo representan un 29,9% de los asuntos (se mantiene prácticamente igual que en 2016, cuando se registró un 29,2%). Por su parte, la Ley 31/2007 se aplica en un 1,6% de los asuntos, lo que supone un incremento de un 0,2% en relación con el año anterior. La aplicación de normas derogadas se reduce paulatinamente. La LCSP de 2007 aparece en un 15,3% de los asuntos, frente al 17,8% de 2016; el Real Decreto Legislativo 2/2000 se aplicó en un 18,3% de los casos, reduciendo significativamente el 28,7% del año anterior; y la Ley 13/1995 se aplicó en un 0,7% de supuestos, frente el 3,9% de 2016. Junto a estos porcentajes, hay que tener en cuenta el 32,2% de asuntos, en los que se aplican otras normas, como las relativas a la morosidad o a asuntos tributarios.

Figura 69. Normativa contractual aplicada por la JCA (2017) [en porcentaje]



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

Figura 70. Normativa aplicada por tribunal en la JCA (2017) [en porcentaje]



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

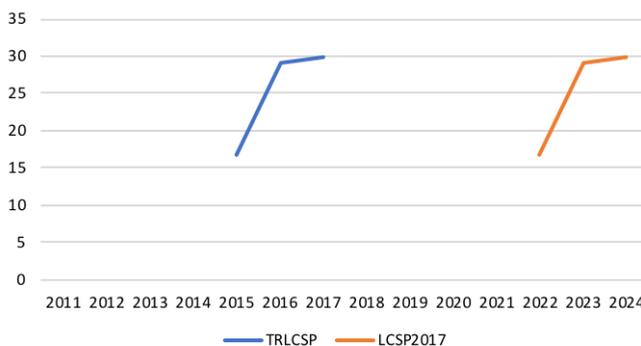
Cuando se analizan los datos de normativa aplicada por tribunal, no se aprecian grandes cambios en 2017. Las cifras mejoran progresivamente con respecto a 2016. A efectos de la creación de jurisprudencia, hay que destacar que el TS resuelve cerca de la mitad de asuntos con normativa vigente, mientras que el resto se vincula a normativa ya derogada.

1.2. Estimación de aplicación futura de la LCSP 2017

Los datos expuestos hasta el momento ponen de manifiesto la escasa capacidad de la jurisdicción contencioso-administrativa para liderar la interpretación de las normas de contratos públicos. Lo que explica una parte importante del éxito de los órganos de recursos contractuales. Esta situación es el resultado de una combinación de factores: una materia en la que existen cambios normativos continuos, con una litigiosidad estancada en determinados asuntos y con procesos judiciales de una duración larga para el tipo de problemas planteados (como se verá más adelante en los epígrafes relativos a estas variables).

La información reunida por los distintos *Informes CIJA 2015, 2016 y 2017* sobre la normativa aplicada permiten realizar una estimación sobre el tiempo que va a necesitarse para que la nueva LCSP 2017 se aplique en un porcentaje cercano al 30%. Si se toma como referencia la aplicación del TRLCSP, aprobado en 2011, se aprecia cómo han sido necesarios 6 años para que esta norma se aplicara en un 29,9% de los asuntos. Si la evolución en la aplicación de la LCSP 2017 fuera equivalente a la registrada para el TRLCSP, porque se mantuvieran, principalmente, los tiempos de resolución en la JCA y el crecimiento de la litigiosidad, la LCSP 2017 se aplicaría en un 29,9% de los casos en 2024. No obstante, cabe señalar que el mayor salto en el porcentaje de aplicación se produce después de 4 años desde la entrada en vigor de la norma. Por ejemplo, entre 2015 y 2017, se produce un crecimiento en la aplicación del TRLCSP de 6,55 puntos porcentuales al año; o lo que es lo mismo, de un 56,2%.

Figura 71. Evolución de la aplicación del TRLCSP en la JCA (2015-2017) y estimación de la aplicación futura de la LCSP 2017 (2011-2024) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los estudios jurisprudenciales realizados por el CIJA-UAM.

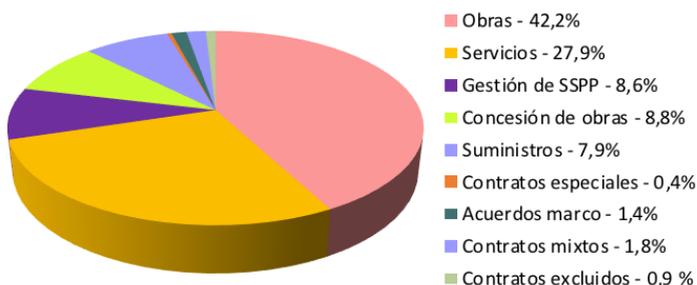
Por supuesto, se trata de una mera estimación, pero permite tomar conciencia de la incapacidad de la JCA para elaborar jurisprudencia que ayude resolver los problemas de aplicación de las leyes de contratos públicos, más allá de los casos concretos. Es cierto que en algunos asuntos las nuevas normas recogidas en la LCSP 2017 son similares o idénticas a las que contenía el TRLCSP. En esos supuestos, las soluciones dadas en el contencioso-administrativo podrán ser útiles para resolver los casos futuros. Pero allí donde se han introducido cambios, será muy difícil que los órganos judiciales puedan ayudar a dirigir la conducta de las entidades del sector público.

2. Actividad administrativa impugnada

2.1. Tipo de contrato y cuantía

En la misma línea que años anteriores, un porcentaje muy elevado de los recursos resueltos en 2017 se refieren a contratos de obras (42,2%). Se produce una oscilación muy leve con respecto al *Informe CIJA 2017*, en el que se registró un 45,7% de los casos vinculados a esta tipología contractual. También el porcentaje de impugnación de contratos de servicios es prácticamente idéntico: 27,9% en 2017 frente al 27,7% de 2016. Más variación se produce con los contratos de gestión de servicios públicos, que bajan del 14,1% al 8,8%; y en los contratos de suministros, que suben del 3,6% al 7,9%. Este año se incorpora, además, el dato relativo a contratos excluidos, que suponen un 0,9% de los casos y que se refieren, fundamentalmente, a convenios. En el resto de casos las oscilaciones son pequeñas y ponen de manifiesto una litigiosidad estructural de acuerdo con los distintos tipos contractuales. Tras la aprobación de la LCSP 2017 y la desaparición del contrato de gestión de servicios públicos, habrá que esperar unos años a analizar si se eleva la litigiosidad en los contratos de servicios, como sucesores de ese tipo contractual, y si existen conflictos contenciosos en el marco de concesiones de servicios.

Figura 72. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2017) [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 son protagonistas en el ámbito judicial, mientras que en la vía especial de recurso administrativa esa posición la

ocupan los contratos de servicios y suministros (*supra* figura 55). Esto se ha explicado, fundamentalmente, por la fase del contrato que origina el litigio: precontractual o postcontractual, como se explica más adelante. Con la aprobación de la LCSP 2017 hay que tener en cuenta, sin embargo, que la posibilidad de interponer recurso especial se amplía a las modificaciones contractuales (art. 44.2 d) LCSP), por lo que habrá que analizar si se incrementan los conflictos vinculados a los contratos de obras por esa vía.

Junto a los datos relativos a los tipos contractuales, es relevante tener en cuenta la información en torno a su cuantía. Si en 2016, se ofrecía información al respecto en un 10% de los casos analizados, en 2017 esa cifra desciende al 4,8%. De manera que son muy pocos los supuestos en los que es posible saber cuál es la cuantía del contrato vinculado al litigio. A partir de los supuestos en que hay datos, se ha elaborado la siguiente tabla, en la que se ofrece la cuantía media de los contratos según su tipología. La capacidad de realizar conjeturas a partir de esta información es muy limitada, ya que los datos se ofrecen en las sentencias de forma aleatoria. Sí que se podría percibir, únicamente, una tendencia a una elevada cuantía en los contratos de servicios, como en el contrato de gestión de servicios públicos; que contrasta con una cuantía inferior, en comparación, de los contratos de obras y concesión de obras.

Tabla 5. Cuantía media de los contratos según los tipos contractuales y los datos disponibles (2017) [en euros]

Tipo de contrato	Cuantía media (en euros)
Obras	1.194.739,18 €
Concesión de obras	14.860,37 €
Servicios	2.821.628,67 €
Gestión de SSPP	2.242.465,48 €
Suministros	1.690.000 €
Mixto	8.265.303,03 €

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

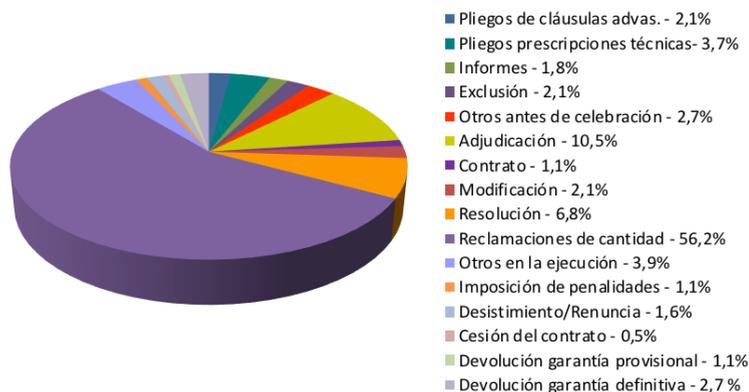
2.2. Tipo de objeto impugnado

El estudio del origen de los litigios en materia contractual requiere conocer en detalle el objeto de la impugnación. En el *Informe CIJA 2017* se registró una tendencia al aumento de los asuntos ligados a la fase precontractual: impugnación de pliegos (13,3%), informes (4,4%) y actos de adjudicación (9,7%). En 2017 no se aprecia un crecimiento en esa línea. Los asuntos ligados a la fase previa a la ejecución del contrato representan un 22,9%; mientras que el 77,1% afecta a la fase postcontractual. El contencioso-administrativo continúa dedicándose fundamentalmente a la fase de ejecución, frente a los órganos de recursos contractuales que se dedican a dirimir los conflictos ligados a la preparación y adjudicación

del contrato; sin perjuicio de la extensión de su competencia en el futuro a las modificaciones contractuales y los rescates de concesiones arts. 44.2 d) y f) LCSP.

Junto a la constatación de esa tendencia –confirmada en informes anteriores–, los datos obtenidos en 2017 permiten conocer con mayor detalle el porcentaje de impugnación de cada actuación. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares se impugnan en menos ocasiones (2,1%) que los pliegos de prescripciones técnicas (3,7%) y en el mismo porcentaje que los actos de exclusión (2,1%). Las modificaciones contractuales solo se impugnan también en el 2,1% de los casos, mientras que las reclamaciones de cantidad ocupan un 56,2% de los asuntos (en 2016 representaban un 42,5%). La imposición de penalidades es objeto de recurso en un 1,1%; el mismo porcentaje que la impugnación de la garantía provisional (1,1%). La devolución de la garantía definitiva ocupa, sin embargo, un 2,7% de los asuntos.

Figura 73. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



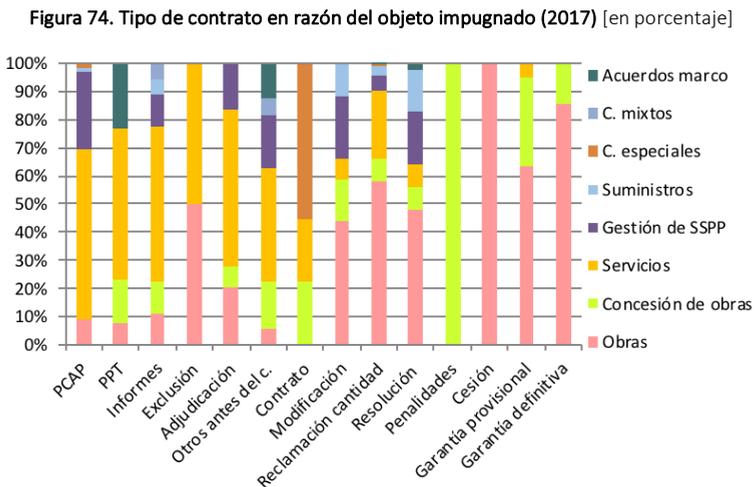
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Las cifras señaladas permiten conocer cuál es el origen de los litigios. En su gran mayoría son conflictos relativos a la ejecución del contrato, en los que el contratista recurre frente a la Administración. Llama la atención que esos casos ocupen mayoritariamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando muchos de ellos responden a problemas meramente económicos que podrían resolverse de forma más sencilla mediante una vía administrativa especial o, incluso, mediante algún sistema alternativo de resolución de conflictos. La reforma de la legislación contractual mediante la nueva LCSP no parece tener en cuenta estos datos adoptando medidas para reformar, por ejemplo, las vías de resolución de estos litigios. No obstante, es posible que la nueva regla general de prohibición de garantía provisional (art. 106 LCSP), o la eliminación de garantía definitiva en los procedimientos adjudicados mediante el procedimiento súper simplificado (art. 159.6 LCSP), puedan ayudar a eliminar algunas fuentes de litigios.

2.3. Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato

El cruce de los datos relativos a tipo de contrato y objeto impugnado arroja unos resultados similares a los anteriores *Informes CIJA 2016 y 2017*. De acuerdo con factores como la competitividad estructural del mercado en el que operan las empresas involucradas; el tipo de Administración que celebra los contratos o la propia complejidad de las prestaciones, los contratos que contienen prestaciones de obras se ligan a una litigiosidad en fase de ejecución; mientras que los contratos vinculados a servicios y suministros plantean conflictos preferentemente en las fases de preparación y adjudicación.

El mayor nivel de detalle de los datos relativos a los objetos de impugnación permite determinar claramente cómo el régimen de garantía provisional, definitiva y de penalidades solo es conflictivo en contratos ligados a obras. La modificación y la resolución son litigiosas en contratos de obras y de gestión de servicios públicos, fundamentalmente. Mientras que las fases de preparación y la adjudicación se impugnan esencialmente en contratos de servicios. Los legisladores europeo y nacional no parecen ser, sin embargo, sensibles a esta realidad. A nivel europeo no se diferencia entre distintos tipos contractuales. A nivel nacional se introducen algunas especialidades ligadas en parte a la preparación (por ejemplo, en la regulación del régimen jurídico del servicio en los pliegos o en el proyecto de obras) y a la ejecución; sin embargo, no se atiende a distintas formas de resolver los conflictos en cada caso.



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

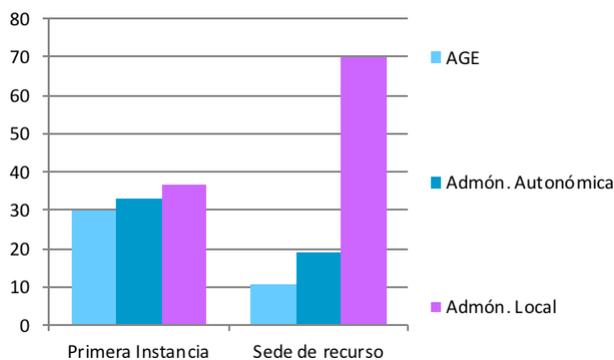
3. Administración responsable

3.1. Datos generales

Los datos obtenidos en 2017 respecto a la Administración responsable son prácticamente equivalentes a los del *Informe CIJA 2017*. En primera instancia hay que

destacar que aumenta levemente la litigiosidad en el ámbito local (36,9% frente al 30% de 2016). En sede de recurso se mantiene un nivel de recursos muy elevado en el ámbito local (69,9%) respecto a los otros niveles territoriales (AGE, 11% y CCAA, 19,1%). No es apreciable, sin embargo, ninguna diferencia especial en cuanto a la litigiosidad vinculada a la contratación de entidades instrumentales, tanto de naturaleza jurídico-pública, como de naturaleza jurídico-privada. Por esa razón, no se exponen los resultados desglosados conforme a la naturaleza jurídica de la entidad contratante. Además, en cuanto a la litigiosidad de las entidades locales, hay que tener en cuenta que no se dispone de datos de los juzgados del orden contencioso-administrativo, lo que puede distorsionar parcialmente los resultados. En cualquier caso es relevante poner de manifiesto el incremento de litigios ligados al ámbito local.

Figura 75. Administración responsable en los litigios ante la JCA en función de la instancia (2017) [en porcentaje]



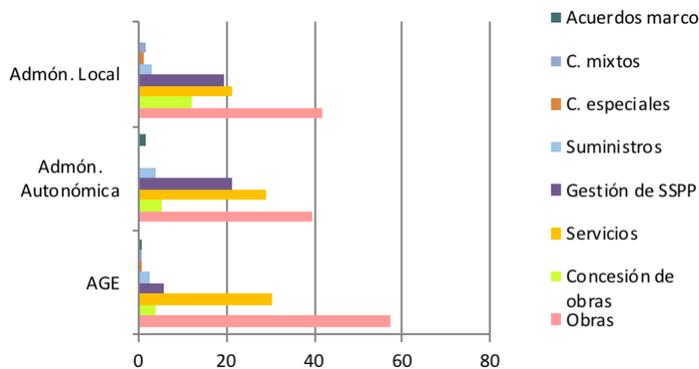
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.2. Tipo de contrato por Administración responsable

A diferencia de años anteriores, los datos de tipo de contrato por Administración responsable se exponen este año por número de litigios, diferenciando entre primera instancia y sede de recurso. En primera instancia, los litigios se concentran en los contratos de obras y de servicios de forma similar en todos los niveles de Administración. Los contratos de gestión de servicios aparecen en los niveles autonómico y local y en mucha menor medida en el ámbito estatal, lo que se corresponde con la utilización habitual de este tipo de contratos en esos niveles territoriales.

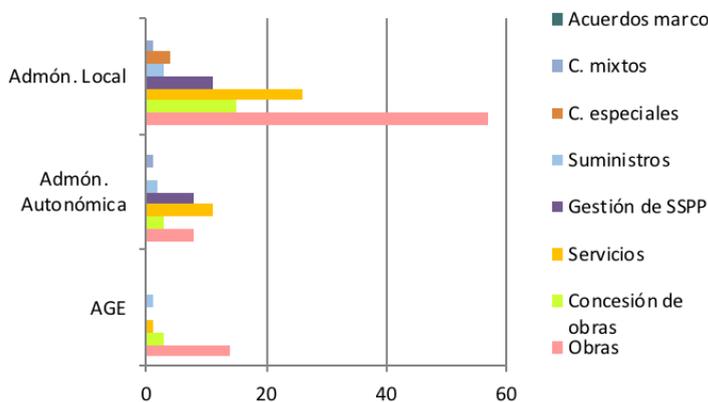
En sede de recurso, la litigiosidad se concentra en el ámbito local especialmente en los contratos de obras y de servicios, y se incrementa. Mientras que en el ámbito autonómico y estatal se reduce considerablemente. Al respecto, hay que tener en cuenta que puede influir el carácter colegiado de los órganos que conocen en primera instancia en los conflictos ligados a las Administraciones estatal y autonómicas, frente a las Administraciones locales, cuyos litigios se conocen en primera instancia por juzgados.

Figura 76. Tipo de contrato por Administración responsable en primera instancia (2017) [en número]



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

Figura 77. Tipo de contrato por Administración responsable en sede de recurso (2017) [en número]



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

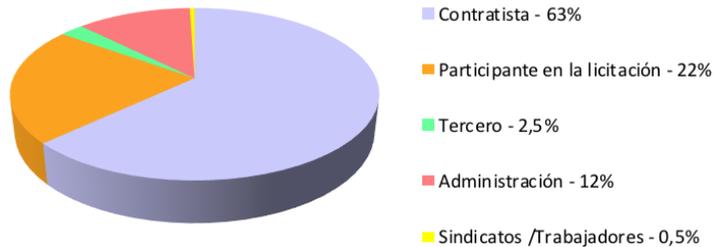
4. Tipo de recurrente

Los datos relativos al tipo de recurrente continúan poniendo de manifiesto la importancia de los litigios iniciados por los contratistas (63% frente al 60,4% de 2016). Este dato es coherente con la preeminencia de los conflictos ligados a la fase de ejecución de los contratos, especialmente de obras. El volumen de recursos interpuestos por participantes en la licitación también se eleva considerablemente; pasa del 13,3% al 22%. En contraste, se reducen los asuntos iniciados por terceros (del 8% se pasa al 2,5%), por la propia Administración (de un 17,5% se baja a un 12%) y por sindicatos o trabajadores (de un 0,6% se pasa al 0,5%).

Cuando se analizan los datos expuestos en combinación con el objeto impugnado, se observa que los participantes en la licitación impugnan, fundamentalmente, si tienen posibilidad de obtener el contrato o algún tipo de resarcimiento. Por esa razón este tipo de

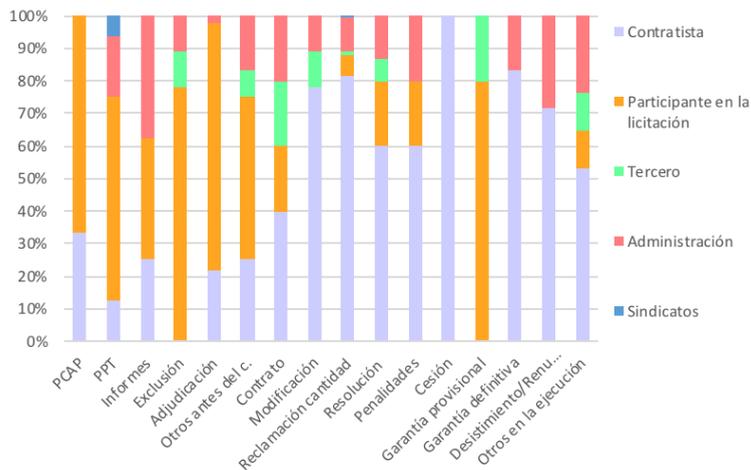
recurrente se centra en las actuaciones previas a la celebración del contrato. Los contratistas, sin embargo, impugnan en todas las fases de la vida del contrato, puesto que en la fase de preparación y adjudicación de un nuevo contrato también mantienen cierta actividad litigiosa. No obstante, los litigios que inician se centran, fundamentalmente, en la fase de ejecución.

Figura 78. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2017) [en porcentaje]



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

Figura 79. Tipo de recurrente en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]



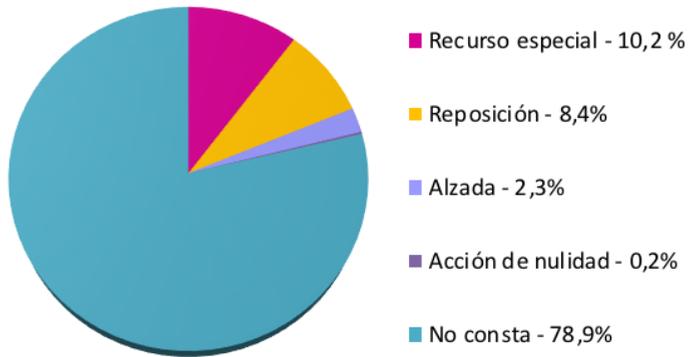
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5. Recurso administrativo

Más allá de la información existente sobre las vías de recurso contractuales, que se ha expuesto anteriormente, no existen datos sobre los recursos administrativos ordinarios. Una vía indirecta de acceso a esa información son las sentencias judiciales. Sin embargo, en 2017 la información disponible al respecto se reduce a un 23,5% de los casos, frente al 31,3% de 2016. Si se analizan los tipos de recursos de forma desglosada, se registra interposición de recurso especial en un 10,2% del total de los asuntos. Parece, por tanto, que cuando se interpone este recurso los magistrados tienden a dar cuenta de ello en la sentencia. En un

8,4% de los asuntos se informa de la interposición de recurso de reposición; y solo en un 2,3% se reseña la interposición previa de recurso de alzada.

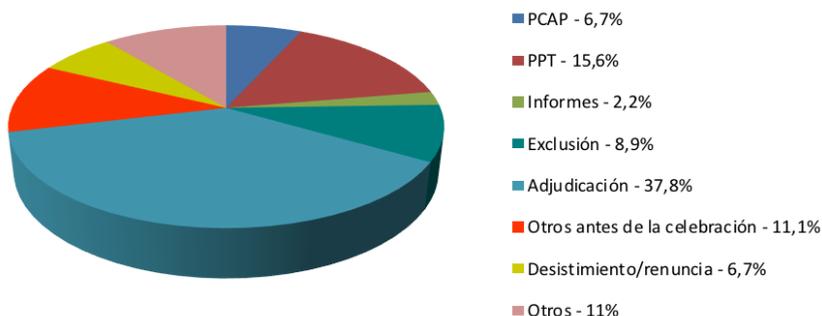
Figura 80. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2017)
[en porcentaje]



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

Con datos tan escasos es difícil analizar si los recursos administrativos ordinarios son un buen instrumento de depuración de la legalidad de la actuación administrativa y de tutela de los derechos de los particulares. A pesar de ello, llama la atención la confianza que el legislador deposita en esta vía de recurso, que extiende a todos los actos de preparación y adjudicación de los contratos de todos los entes del sector público en la nueva LCSP (arts. 44.6 y 321.5 LCSP).

Figura 81. Objeto impugnado mediante recurso especial en casos recurridos ante la JCA. Datos agregados (2017)
[en porcentaje]



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

En relación con los casos de interposición de recurso contencioso-administrativo tras un recurso especial, hay que tener en cuenta el objeto impugnado. Al respecto, se aprecia una litigiosidad muy elevada de los casos de impugnación de la adjudicación (37,8%), lo que podría explicarse por la trascendencia de este acto en la vida del contrato posterior. La misma razón podría subyacer a la impugnación de supuestos de exclusión (8,9%) y de

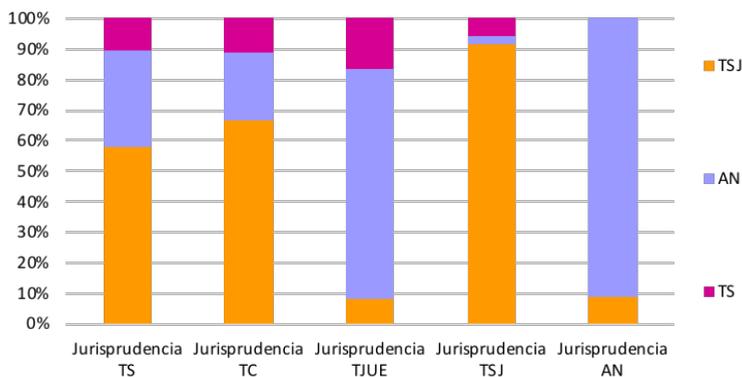
cancelación de la licitación por desistimiento o renuncia (6,7%). Asimismo, llama la atención la litigiosidad de los pliegos de prescripciones técnicas (15,6%) frente a los pliegos de cláusulas administrativas particulares (6,7%).

6. Razonamiento de la sentencia

A continuación se ofrecen algunos datos sobre el contenido sustantivo de la sentencia. En concreto, se analiza la jurisprudencia y los precedentes invocados por los tribunales en la resolución de los litigios, con el fin de determinar cuál es el valor que se da en la realidad judicial a las resoluciones dictadas por cada órgano.

A diferencia de años anteriores, en 2017 es posible conocer cuáles son los datos agregados de la jurisprudencia invocada por los órganos judiciales analizados (TSJ, AN y TS). En el 52,3% de los casos en que se invoca jurisprudencia –entendida en sentido lato, como invocación de sentencias–, se invoca la del TS. Esta jurisprudencia se invoca, fundamentalmente, por los TSJ (57,9%) y por la AN (31,9%). De las ocasiones en que se invoca la jurisprudencia del TS, solo un 10,2% se hace por el propio TS. Es claro, por tanto, su importancia en la dirección de la actividad de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. También es destacable la jurisprudencia constitucional, que se invoca en un 10,9% de los casos (también principalmente por los TSJ, en un 66,7%, la AN, en un 22,2% y en mucha menos medida por el TS, en un 11,1%). La invocación de la jurisprudencia del TJUE se produce solo en un 2,9% de los asuntos en que se cita jurisprudencia. Esas citas se llevan a cabo fundamentalmente por la AN (75%) y por el TS (16,7%). Los TSJ solo se refieren a ella en un 8,3% de los casos. Podría concluirse, a la luz de estos datos, que el TJUE tiene una especial capacidad de influencia en la jurisprudencia de órganos judiciales con competencia a nivel nacional, pero no en órganos referidos a niveles territoriales inferiores. Por último, la jurisprudencia de los TSJ se invoca en un 20,6% de los casos (en un 91,8% por ellos mismos) y la de la AN en un 13,3% (en un 90,9% por la propia AN).

Figura 82. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2017) [en porcentaje]



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

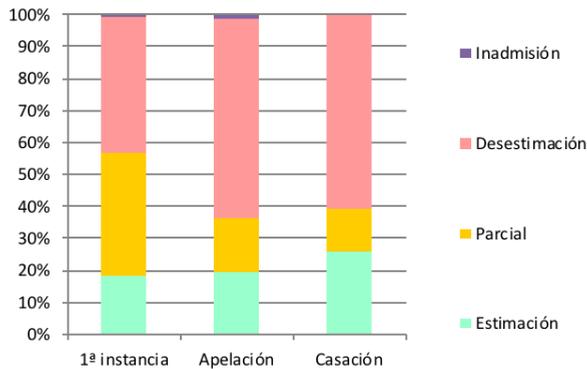
7. Contenido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas, es momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten 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.

7.1. Sentido del fallo

Los datos de sentido del fallo tienen un fuerte componente de estabilidad, como se ha comprobado a través de los distintos *Informes CIJA*. En 2017 solo cabe destacar un aumento de las cifras de estimación en la casación con respecto a 2016. De un 14,3% de estimación total se ha pasado a un 26%, que se acompaña de un 12,9% de estimación parcial. Esto significa que en casación, la desestimación desciende de un 85,8% a un 60,8%. Estas cifras pueden tener su origen en el funcionamiento de la nueva casación, regida por un criterio de interés casacional objetivo, que puede llevar aparejada un incremento considerable en el nivel global de estimaciones de los asuntos. En primera y segunda instancia, sin embargo, los datos se mantienen tendencialmente estables. En primera instancia baja la desestimación se incrementa de un 39,6% a un 42,5% y se registra un 0,8% de casos de inadmisión. Y en segunda instancia la desestimación baja de un 67,5% a un 62,1%, a lo que se suma un 1,3% de supuestos de inadmisión.

Figura 83. Sentido del fallo en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

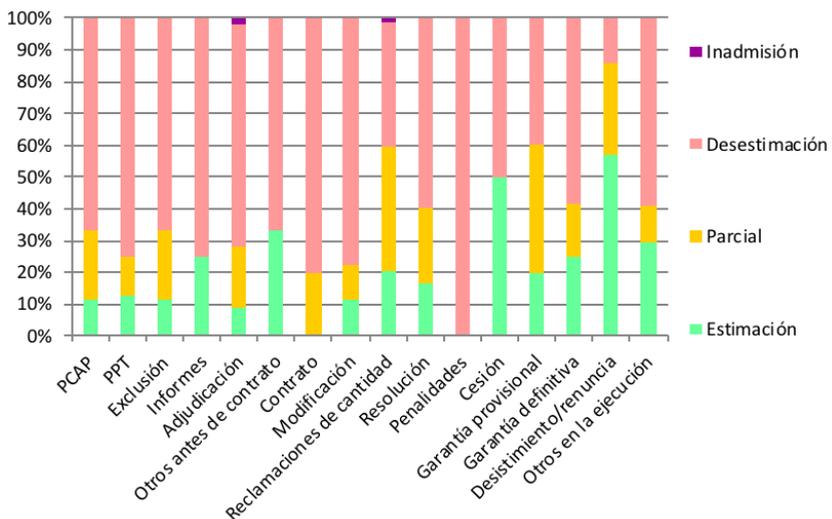
7.2. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado y del tipo de contrato

Cuando se desglosan los datos de sentido del fallo en razón del objeto impugnado, se aprecian algunos datos relevantes y se identifican algunas tendencias constatadas a lo largo de los últimos años. Las cifras de estimación suelen ser más bajas cuando se impugnan actuaciones previas a la celebración del contrato que en fase de ejecución. No obstante, las estimaciones, totales y parciales, se ubican en torno al 20 y 30%. En fase de ejecución, sin embargo, se registran casos en que se supera ese porcentaje de estimación, total y parcial:

en el caso de las reclamaciones de cantidad, la resolución, la cesión, la devolución de las garantías, la impugnación de desistimiento y renuncia y de otros actos de ejecución. En concreto, en las reclamaciones de cantidad llama la atención que el volumen de estimación total sea del 20,4% y el de estimación parcial del 39%. Una vez más hay que señalar que parece desproporcionado que se emplee la vía judicial de forma habitual para resolver este tipo de conflictos en los que el contratista suele obtener fallos estimatorios en un 59,4% de los casos. En los casos de las garantías y la cancelación de la licitación, habrá que esperar a que se aplique la nueva LCSP para comprobar si la nueva regulación supone un descenso en la litigiosidad.

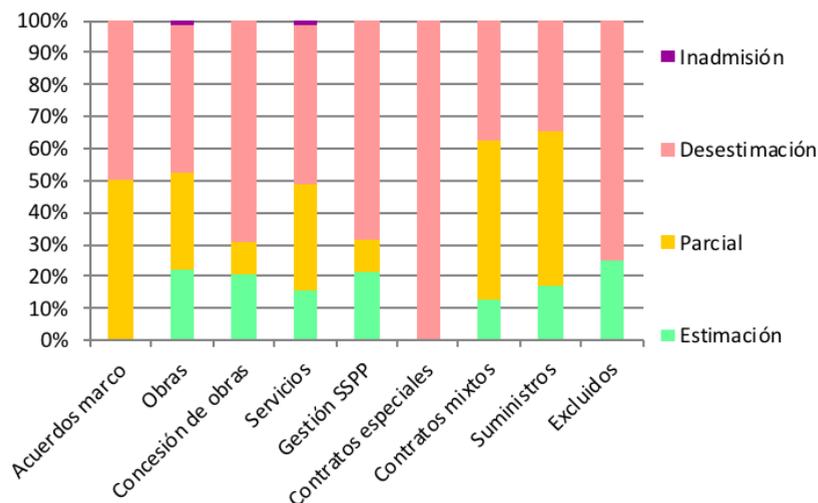
Por lo que respecta a la relación del sentido del fallo y el tipo de contrato, no es posible identificar una tendencia a través del análisis de los datos de los últimos años. En 2016 se apreciaba un mayor volumen de desestimaciones en los acuerdos marco, concesiones de obras y contratos de gestión de servicios públicos (superior al 70%), que en el resto de contratos de obras, suministros y servicios (donde se situaba en torno al 50%). En 2017, hay un nivel de desestimaciones cercano al 50% en los acuerdos marco, los contratos de obras y los contratos de servicios. Ese porcentaje es del 100% en los contratos especiales, del 75% en los contratos excluidos (fundamentalmente, convenios), del 69,2% en las concesiones de obras y del 68,4% en los contratos de gestión de servicios públicos. Solo en los contratos mixtos y de suministros el volumen de desestimaciones desciende en torno al 35%.

Figura 84. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]



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

Figura 85. Sentido del fallo en razón del tipo de contrato (2017) [en porcentaje]



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

8. Tipo de tutela

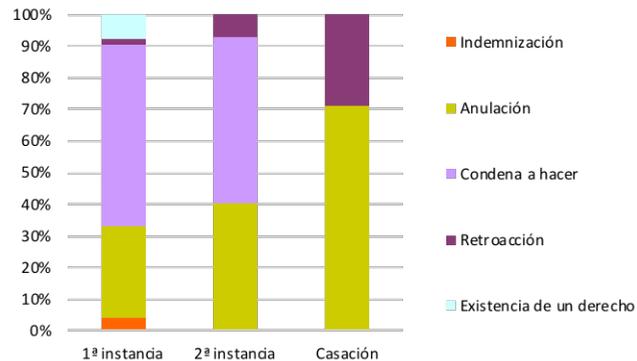
El tipo de tutela dispensado por los tribunales es uno de los criterios fundamentales para analizar el buen funcionamiento de la justicia administrativa. Junto a los datos del sentido del fallo, es necesario tener en cuenta qué tipo de protección se dispensa al recurrente. Los tipos de tutela más extendidos son la anulación y la condena a hacer. En el segundo caso, este tipo de tutela comprende aquellas sentencias que terminan por imponer el pago de facturas pendientes a la Administración, o que condenan a la Administración a adjudicar el contrato a un operador económico determinado que fue preterido en la licitación. En primera y segunda instancia la mayor parte de los asuntos terminan con este tipo de fallo. Mientras que en casación un 71,4% de los asuntos acaba con un fallo anulatorio. La retroacción de actuaciones es, por el contrario, un fallo poco habitual. Solo en casación se registra en un 28,6% de los supuestos. En primera instancia aparece en un 1,4% y en segunda instancia en un 7%.

En 2017 hay que llamar la atención sobre el descenso de supuestos en que se reconoce un derecho a indemnización. Solo en primera instancia se produce este tipo de fallo en un 4,1% de los casos. Ni en segunda instancia ni en casación se reconocen resarcimientos, lo que puede deberse a distintos factores, como la falta de pretensiones en este sentido por los recurrentes, o por la dificultad para probar la concurrencia de los requisitos propios de la responsabilidad. En este sentido, hay que llamar la atención, además, sobre el mal uso del concepto de indemnización por parte de los tribunales. En numerosas ocasiones se dicta un fallo supuestamente indemnizatorio, que únicamente reconoce el derecho al pago de la Administración de una cantidad adeudada a un particular, sin que haya ningún componente resarcitorio, sino solo meramente restitutorio, de restablecimiento de

la legalidad. En este sentido, se dificulta la codificación de los datos con el fin de determinar los casos en que verdaderamente se reconoce una indemnización por daños.

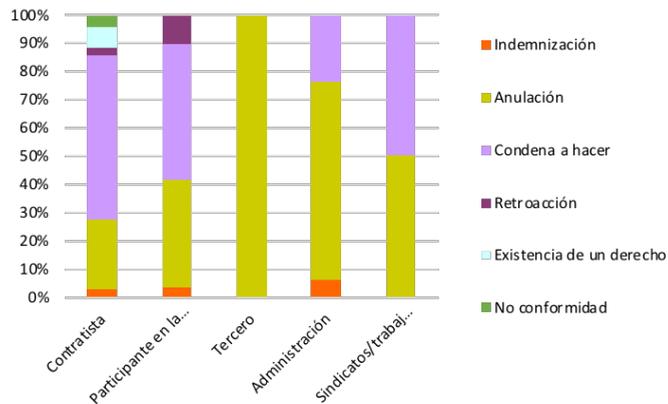
Con respecto a las cuantías reconocidas como indemnización, hay muy pocos supuestos en los que se establece una cuantía concreta en sentencia. Normalmente, se produce una remisión a la fase de ejecución de sentencias.

Figura 86. Tipo de tutela dispensada por Tribunal (2017) [en porcentaje]



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

Figura 87. Tipo de tutela por tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]



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

Los datos de tipo de tutela por tipo de recurrente permiten analizar el tipo de pretensiones que presentan los distintos tipos de recurrentes. En el caso de los contratistas es donde se encuentra una mayor variedad de tipos de tutela, que responden a distintas pretensiones. De modo que la reclamación de indemnización, la solicitud de indemnización, de una condena a hacer o el reconocimiento de un derecho tienen cabida en este tipo de casos. Aunque la condena a hacer sea la más común. Algo similar sucede en el caso de los participantes en la licitación, que también solicitan la anulación en la mitad de los casos, pero

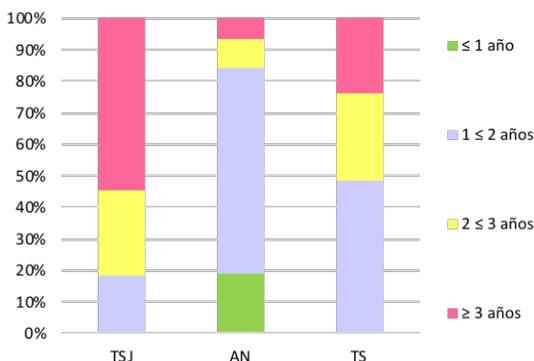
también otras pretensiones, como la condena a hacer, la retroacción de actuaciones o la declaración de no ser conforme a Derecho.

9. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales es un factor determinante del funcionamiento de la justicia. En el *Informe CIJA 2017* se identificó una tendencia a la prolongación de la duración de los procesos, que también se constata este año, aunque los datos no son totalmente representativos.

Los procesos con una duración de menos de un año desaparecen por completo en los TSJ, cuando en 2016 un 20,8% de los procesos tuvieron una duración igual o inferior a un año; y sigue sin haber procesos de esta duración en el TS. En la AN, por el contrario, hay un aumento de los asuntos resueltos en un año o menos. De un 13,6% se pasa a un 18,8%. Los procesos que tienen una duración superior a un año e igual o inferior a dos años se reducen en todos los casos. Los TSJ pasan de resolver en ese tiempo un 26,4% de asuntos, a un 18,2%. En la AN se reduce el porcentaje de un 77,3% a un 65,6%. Y en el TS se produce la reducción más llamativa de este tipo de supuestos. De un 78,3% se pasa a un 53,8%. Por lo que respecta a los asuntos que se resuelven en un periodo superior a dos años e igual o inferior a tres, las cifras son muy similares a las de 2016 en los TSJ (de 26,4% se pasa a 27,3%) y la AN (de un 9,1% sube a un 9,4%). Sin embargo, en el TS hay un aumento sustancial de este tipo de supuestos. En 2016 un 17,4% de casos se resolvieron en ese periodo, mientras que en 2017 se pasa a un 30,8%. Por último, los asuntos con una duración igual o superior a tres años se multiplican especialmente en los TSJ (del 26,4% se pasa al 54,5%) y en el TS (de 4,3% a 26,7%). En la AN no había supuestos de este tipo en 2016 y en 2017 aparece un 6,3%.

Figura 88. Duración del proceso por Tribunal (datos agregados) (2017) [en porcentaje]

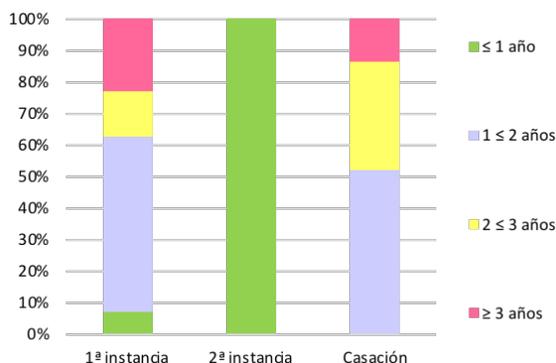


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En general, se aprecia, por tanto, una tendencia a la extensión de la duración de los procesos en todos los casos. Hay que destacar que apenas haya procesos con una duración inferior a un año. Además, esta situación se hace especialmente llamativa en los TSJ, donde

solo un 18,2% de asuntos se resuelve en menos de dos años; y en el TS, que resuelve cerca de la mitad de sus asuntos en menos de dos años. La AN, por el contrario, resuelve cerca del 85% de los casos en procesos con una duración inferior a dos años. Esta tendencia a la prolongación de los procesos puede deberse al aumento de número de asuntos tras la superación progresiva de la crisis económica, que suponga una mayor carga para los tribunales. El funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, en general, puede estar más saturado, lo que explicaría un empeoramiento en los tiempos de resolución.

Figura 89. Duración del proceso por instancia (datos agregados) (2017) [en porcentaje]



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

Cuando las cifras se desglosan por instancia, en lugar de por tribunal, se aprecian algunos datos importantes que se pierden en la agregación por tipo de tribunal. En el caso del TS, su funcionamiento es prácticamente equiparable al de la casación. De manera que se aprecia una prolongación de los procesos en esos casos. Sin embargo, tanto en los TSJ como en la AN se aprecia una diferencia muy importante entre la duración de los procesos en primera y segunda instancia. Los procesos de primera instancia son los que requieren una mayor duración. En un 62,8% tienen una duración inferior a dos años. En cambio, en segunda instancia la duración de los procesos es muy inferior. Se reduce a un periodo igual o inferior a un año de duración. Este dato puede tener interés a la hora de destinar mayor recursos a la tramitación de los procesos de primera instancia, frente a los de segunda, donde la tarea de revisión de una decisión judicial previa requiere un tiempo muy inferior que la revisión de la actuación administrativa originaria.

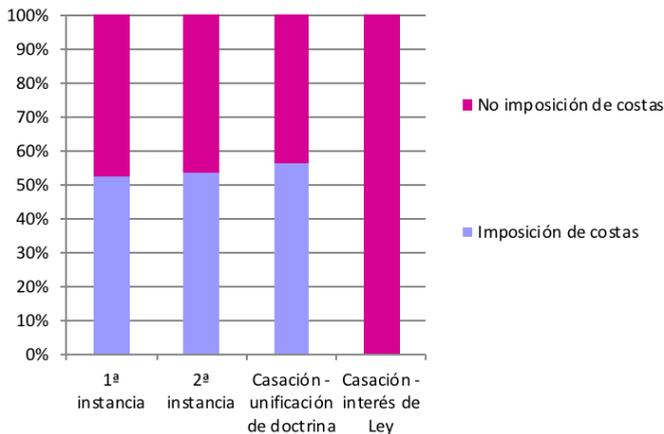
10. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de costas procesales. Los datos obtenidos en 2017 se asemejan a los de informes anteriores, lo que pone de manifiesto la estabilidad en la aplicación de los criterios de imposición de costas. Tanto los TSJ como la AN imponen costas en más de la mitad de los casos (52,5% y 53,8%, respectivamente). En el caso del TS, este año se ha diferenciado entre casación en interés de ley y de unificación de doctrina. En el primer caso no se imponen costas en ningún caso,

mientras que en el segundo, la imposición de costas es muy similar a la del resto de tribunales (56,5%). Se observa, por tanto, como continúan haciéndose excepciones al criterio del vencimiento, especialmente en primera y segunda instancia.

Por otro lado, si se observan los datos en relación con el tipo de recurrente al que se imponen las costas, se observa que continúa sin apreciarse ningún tipo de sesgo a favor de la Administración o los particulares. Las cifras son similares en ambos casos, por esa razón no se aportan en detalle.

Figura 90. Condena en costas. Desglose por instancia (2017) [en porcentaje]

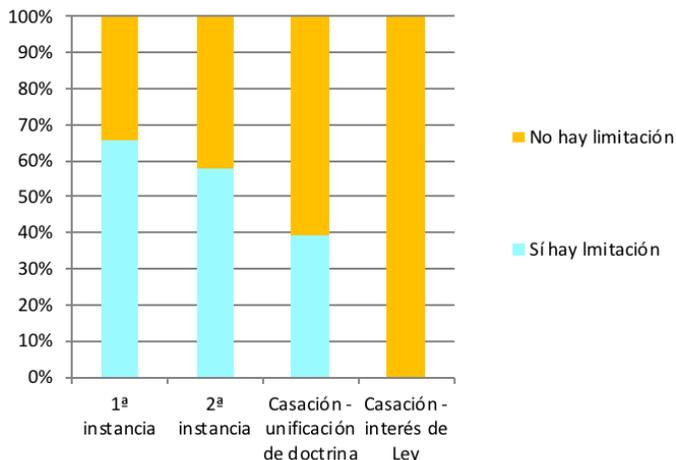


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

Otro dato de interés en relación con las costas es la imposición de limitación de la cuantía de las costas en sentencia. Los tribunales tienden a limitar las costas en mayor medida en primera instancia (en un 65,6% de los casos), que en segunda instancia (se limitan en un 57,7% de los supuestos) y casación en unificación de doctrina (la limitación afecta al 39,1% de los casos). En la casación en interés de Ley no hay limitación en costas en ningún supuesto. También las cuantías varían en función del tribunal:

- ◆ En el caso de los TSJ la cuantía de las costas oscila en una horquilla que va de los 300 € a los 1.500 €, aunque las limitaciones más habituales son las de 1.000 € y 1.500 €.
- ◆ En la AN, son pocos los casos en los que se limitan las costas. Cuando se limitan las cuantías van de los 400 € a los 3.000 €, siendo también habitual la limitación a 1.000 € y 1.500 €.
- ◆ Por último, en el caso del TS, las cuantías se elevan considerablemente. La limitación de las costas se realiza a 3.000 €, como mínimo y a 6.000 € como máximo.

Figura 91. Limitación de la cuantía de las costas por instancia (2017) [en porcentaje]



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

III. Conclusiones

Más asuntos, procedimientos más largos y los mismos medios en los órganos de recursos contractuales

- ◆ Aunque el funcionamiento de los órganos de recursos contractuales continúa siendo muy eficaz, parecen empeorar los síntomas de sobrecarga, que se habían detectado en 2016. Hay un aumento continuo de asuntos, que puede agravarse con la ampliación del objeto del recurso especial en la nueva LCSP. La duración de los procedimientos se ha extendido a una media de 39,8 días naturales y en algunos tribunales se eleva a más de 70 días. Sin embargo, los medios siguen siendo los mismos. Una falta de reacción a la nueva configuración del recurso especial puede conducir a un empeoramiento del funcionamiento de algunos de los tribunales.

Retrasos en la publicación de las memorias de algunos órganos de recursos contractuales

- ◆ Si en 2016 alguno de los órganos de recursos contractuales no había publicado su memoria de funcionamiento en el mes de mayo de 2017, en 2018 se constata cómo varios órganos de recursos no han publicado las memorias de funcionamiento del último año o incluso de los dos últimos años. Esta circunstancia da cuenta de la insuficiencia de los medios que se ponen a su disposición para llevar a cabo su actividad y ofrecer información sobre la misma, con el fin de garantizar, además, transparencia en su actuación.

Ausencia de información sobre los recursos administrativos ordinarios

- ◆ Aunque la nueva LCSP extiende los recursos administrativos ordinarios a numerosos supuestos, entre ellos, a todos los actos de preparación y adjudicación de los entes del sector público, no existen datos sobre el funcionamiento de estos recursos. La información ofrecida en las sentencias judiciales ha empeorado en 2017 y no es posible encontrar estadísticas propias de la Administración. Esta situación impide evaluar el funcionamiento real y la eficacia de esta vía de recurso.

Las reclamaciones de cantidad saturan el contencioso-administrativo

- ◆ El 56,2% de los asuntos resueltos en el contencioso-administrativo en 2017 se referían a reclamaciones de cantidad. En un 59,4% de los casos, el contratista recurrente obtuvo un fallo estimatorio. Llama la atención que este tipo de asuntos saturan a los órganos judiciales, cuando la utilización de otro tipo de mecanismos de resolución de conflictos podría acelerar la satisfacción de las pretensiones de las partes.

Habría que esperar a 2024 para que la LCSP se aplicara en cerca de un 30% de los asuntos en la vía contencioso-administrativa

- ◆ Los datos relativos a la aplicación del TRLCSP aprobado en 2011, permiten realizar una estimación sobre el tiempo necesario para aplicar la nueva LCSP en la JCA. Si la evolución fuera igual a la experimentada por el TRLCSP, hasta 2024 no se aplicaría la LCSP en cerca de un 30% de los asuntos. La saturación de los órganos judiciales impide que se resuelvan conflictos con base en las normas vigentes en un breve periodo de tiempo.

La jurisprudencia del TS es la más invocada por los demás órganos jurisdiccionales

- ◆ El papel de creación jurisprudencial del TS es fundamental, a la luz de las cifras de invocación de su jurisprudencia. Cuando se cita jurisprudencia, es jurisprudencia del TS en un 52,3% de los casos. Y son los TSJ y la AN los que citan esa jurisprudencia en más de un 90% de los casos. De manera que no se trata de una invocación de autoprecedente por el propio TS.

La jurisprudencia del TJUE solo se cita por el TS y la AN

- ◆ Cuando se cita jurisprudencia, solo es del TJUE en un 2,9%. Además, la invocación de su jurisprudencia se realiza por el TS y la AN, y no por los TSJ. En un sector tan fuertemente europeizado, parece necesario profundizar en la utilización de la jurisprudencia europea en todos los órganos judiciales.

Aumentan las cifras de estimación en casación

- ◆ Si en 2016, se estimaba solo un 15% de los casos en casación, en 2017 esa cifra se eleva al 40%. Parece que la selección de los asuntos a través del criterio del “interés casacional objetivo” puede estar relacionado con una mayor estimación de los recursos. En primera instancia, la estimación se sitúa en un 55% y en segunda instancia en un 35%.

Más duración de los procedimientos judiciales en primera instancia y casación

- ◆ Los plazos de resolución judicial empeoran con respecto a 2016. En primera instancia casi el 40% de los asuntos necesitan más de dos años para resolverse. También en casación la mitad de los casos se resuelven en más de dos años. Solo en segunda instancia se reduce la duración media a menos de un año.

Tendencia a la limitación de las costas

- ◆ El criterio de imposición de costas con base en el vencimiento se ha consolidado en la jurisprudencia y es habitual que vaya acompañado de una limitación de cuantía en costas. En primera instancia, se limitan costas en el 65% de los casos. En segunda instancia se limitan también en casi el 60%. Y en casación de unificación de doctrina se limitan en el 40%. Las cifras de las costas varían. Los TSJ las sitúan entre los 300-1.500 €. La AN las cuantifica entre 400-3.000 €. El TS eleva las cuantías a 3.000-6.000 €.

**[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 artículo 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 artículo 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 artículos 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). Ambas leyes entraron en vigor el 1 de octubre de 2016. Esto implica que muchas de las reclamaciones recogidas en este estudio se rigen todavía por la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y por el también derogado Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (Disposición Derogatoria Única de la LPACAP).

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. Cumple remitirse aquí a las advertencias realizadas en los *Informe CIJA 2016 e Informe CIJA 2017* sobre las limitaciones metodológicas que presenta esta parte del estudio. En efecto, este apartado se apoya sobre las memorias que publican anualmente el Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, cuyo dictamen es preceptivo en los procedimientos de reclamación patrimonial de las Administraciones a las que están vinculados, cuando superan una determinada cuantía (50.000 € en el caso del Consejo de Estado, tal y como dispone el art. 81.2 LPACAP).

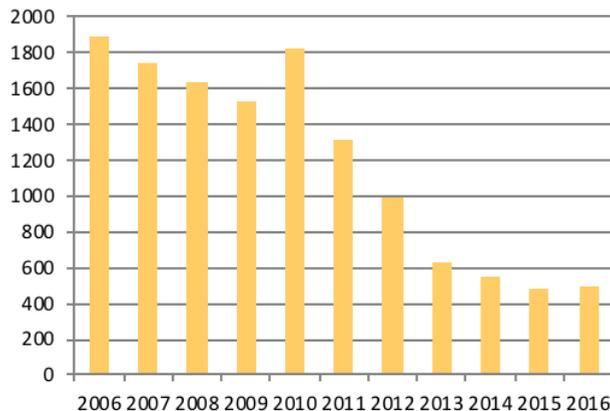
Este método presenta tres limitaciones fundamentales. La *primera* limitación es que no todos los órganos consultivos publican sus memorias o, al menos, no con la rapidez que requiere un estudio de este tipo. La *segunda* limitación tiene que ver con las dificultades propias de trabajar con datos ajenos, sobre todo cuando han sido recogidos por distintas instituciones y siguiendo criterios que no son siempre coincidentes. La *tercera* limitación es la derivada del carácter necesariamente parcial de la información contenida en las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos. Esta parcialidad es el resultado de dos factores distintos. En primer lugar, los asuntos sobre responsabilidad informados por estos órganos representan únicamente una parte del volumen total de reclamaciones que se plantean cada año frente a las Administraciones, toda vez que su dictamen solo es preceptivo cuando el importe de la reclamación supera una determinada cuantía – que varía, además, en función de la Comunidad Autónoma–. En segundo lugar, las memorias no contienen información acerca del procedimiento administrativo en su conjunto, sino solo acerca de la fase de dictamen –así, por ejemplo, algunas memorias contienen datos agregados sobre el sentido de los dictámenes emitidos por el órgano consultivo, según fuera favorable o contrario a la propuesta de resolución de la Administración, pero ninguna contiene información acerca de cuestiones tales como el sentido de la resolución adoptada finalmente por el órgano decisorio o la duración total del procedimiento desde la interposición de la reclamación hasta la adopción de dicha resolución–. Todo ello implica que –lamentablemente– no es posible ofrecer mucha información acerca de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa.

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 2016. En este punto, cumple remitirse a las consideraciones realizadas en los *Informe CIJA 2016* e *Informe CIJA 2017*, en los que se observaba una cierta estabilidad en el volumen de dictámenes emitidos entre los años 2006 y 2010 (1886, 1749, 1638 y 1530) y una importante caída a partir del año 2011 (1316, 996, 627, 545, 487 y 493) –una caída que se explica seguramente por la reforma del artículo 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–. Por consiguiente, dicha caída no refleja necesariamente una disminución en el volumen de reclamaciones planteadas ante y tramitadas por las propias Administraciones.

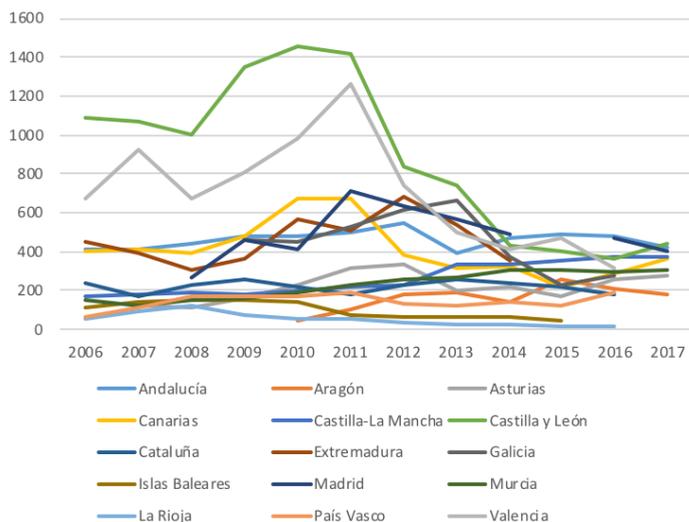
Figura 92. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2016) [en número]



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

La figura 93 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.

Figura 93. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2017) [en número]

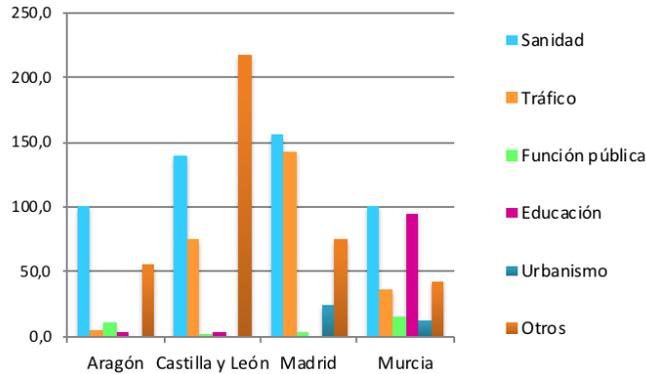


Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos.

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 2017, las únicas memorias disponibles que proporcionan esta información son las de los Consejos Consultivos de Aragón, Castilla y León y Murcia y la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. La siguiente figura refleja estos datos, que confirman las tendencias apuntadas en las dos ediciones anteriores de este informe, a saber, el predominio de las reclamaciones sanitarias, seguidas de las de tráfico (especialmente en Castilla y León y Madrid) y de las de función pública (Aragón) o educación (Murcia). 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 94. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los órganos consultivos de Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Murcia (2017) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos de Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Murcia

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

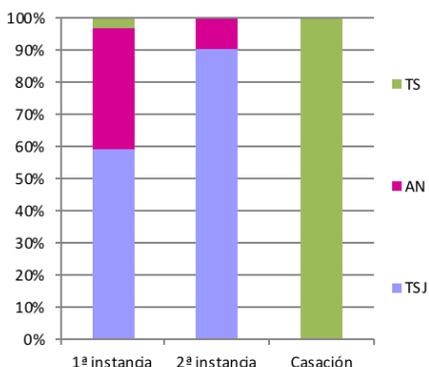
1. Consideraciones metodológicas

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 artículo 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 102, incluida en el apartado 3.2.

Figura 95. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2017) [en porcentaje]



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

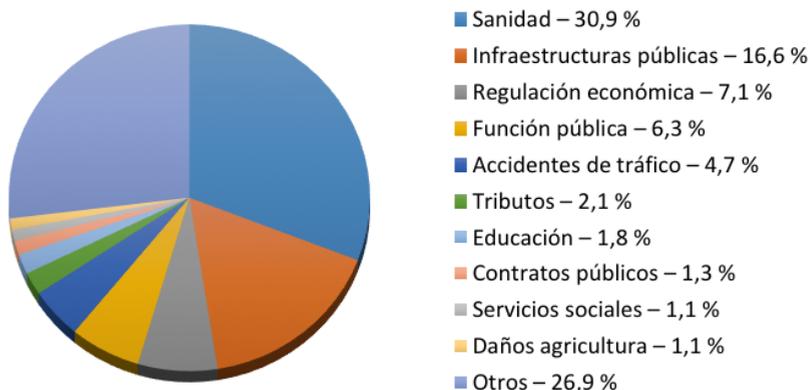
2. Actividad administrativa en origen del daño alegado

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.

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. La distribución es muy similar a la de los dos años anteriores (*Informe CIJA 2016 e Informe CIJA 2017*). En efecto, los datos confirman que la mayor parte de litigios sobre responsabilidad patrimonial a los que se enfrentan las Administraciones públicas se producen en el ámbito sanitario (30,9%). Los datos muestran, asimismo, una cierta estabilidad en el volumen relativo de reclamaciones que se producen en materia de infraestructuras (16,6%), regulación económica (7,1%), función pública (6,3%), accidentes de tráfico (4,7%), tributos (2,1%), y contratos públicos (1,3%).

Figura 96. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2017) [en porcentaje]

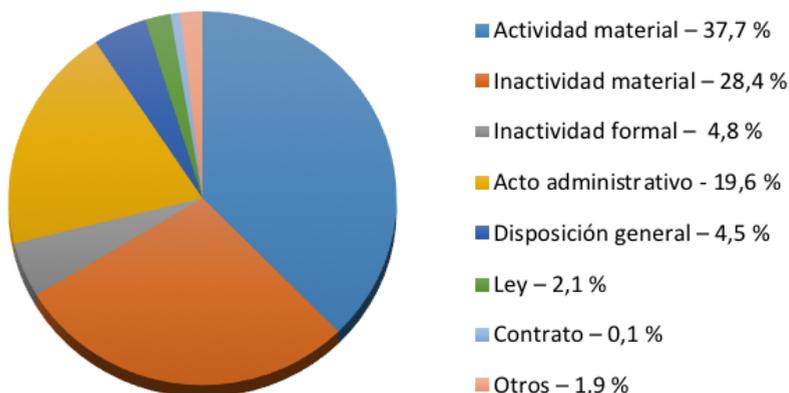


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

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. Estos datos muestran una distribución muy similar a la de años anteriores, con un reparto muy equilibrado de los asuntos que tienen su origen en la inactividad de la Administración (33,4%), en su actividad material (37,7%) y en su actividad formal (27%).

Figura 97. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

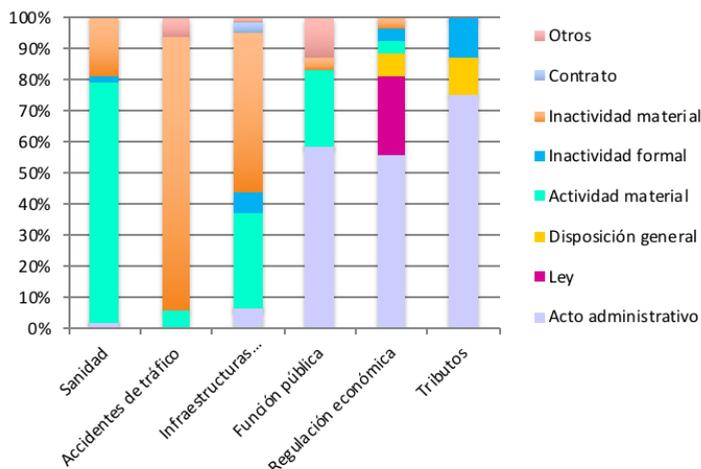
Al igual que el año pasado, se ha codificado de manera separada la inactividad de la Administración en sus vertientes *formal* (omisión del deber de adoptar algún acto administrativo o disposición general) y *material* (omisión del deber de realizar una prestación

material concreta). Este desglose ha permitido confirmar que la inmensa mayoría de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración se refieren a este segundo tipo de inactividad (28,6%), siendo muy pocas las que atribuyen la causación del daño algún tipo de inactividad formal (4,8%). Dentro de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que tienen su origen en la actividad *formal* de la Administración, se repiten las mismas pautas del año pasado, con un predominio claro de las que atribuyen la causación del daño a un acto administrativo (19,6%), seguidas de las que lo vinculan a una disposición general (4,5%), norma con rango de ley (2,1%) o contrato 0,8%.

2.3. Tipo de actividad en razón del sector material

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de actividad o inactividad en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en función del sector material de actividad en el que se produjo el daño alegado. Se han dejado fuera los sectores en los que el número de sentencias incluidas en la muestra no permitía extraer conclusiones fiables.

Figura 98. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]



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

Tal y como se observó el año pasado, hay tres materias en las cuales predominan claramente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actividad o inactividad *material* de la Administración (sanidad, accidentes de tráfico e infraestructuras públicas). Sin embargo, mientras que en materia de sanidad la mayoría de las reclamaciones atribuyen el daño a la actividad de la Administración, en materia de accidentes de tráfico e infraestructuras la mayoría de las reclamaciones lo atribuyen a la inactividad de la Administración. Todo ello es coherente con el tipo de riesgos que predominan en estos sectores (riesgo derivado de las intervenciones médicas en el propio cuerpo / riesgo derivado de la omisión de mantener en buen estado las carreteras e infraestructuras públicas).

Por otro lado, se observa que hay dos sectores en los que predominan claramente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actividad o inactividad *formal* de la Administración (función pública, regulación económica y tributos). En los tres casos, predominan claramente las reclamaciones que tienen su origen en un acto administrativo, aunque en materia de regulación económica tienen un cierto peso las reclamaciones relacionadas con la aplicación de normas con rango de ley. Se observa, eso sí, que este tipo de reclamaciones han descendido con respecto al año pasado, lo cual confirma el carácter coyuntural de la cifra del *Informe CIJA 2017*.

Finalmente, en materia de función pública se observa un reparto más equilibrado de las reclamaciones que tienen su origen en la actividad o inactividad formal y material de la Administración. Aunque predominan las reclamaciones vinculadas a la aplicación de actos administrativos, también son significativas las reclamaciones relacionadas con la actividad e inactividad material de la Administración. Estos datos sugieren que los funcionarios y empleados públicos recurren al instituto de la responsabilidad patrimonial para ventilar problemas relacionados con las decisiones formales de la Administración en materia de acceso y régimen de la función pública, así como para obtener la reparación de los daños derivados de los riesgos laborales a los que están sometidos, que pueden ser considerables en algunos casos (cuerpos y fuerzas de seguridad, servicios de emergencia, etc.).

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.

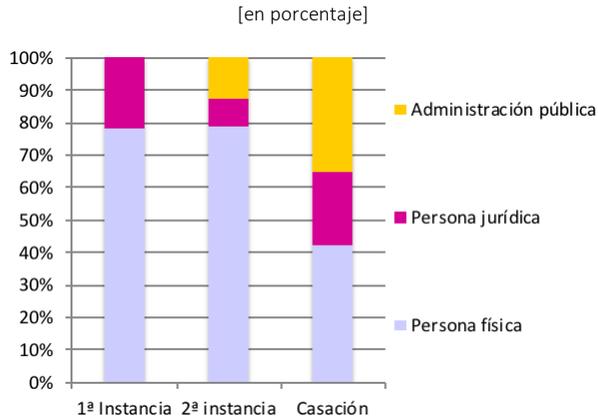
3.1. Tipo de recurrente

La siguiente figura muestra, para cada una de las instancias, la proporción entre el volumen de litigios iniciados por los distintos tipos de recurrentes (Administración pública, persona jurídica, persona física). La ausencia de reclamaciones planteadas por Administraciones públicas en primera instancia confirma, un año más, que el instituto de la responsabilidad patrimonial apenas es utilizado como mecanismo de reclamación entre Administraciones públicas.

Dentro de los litigios que tienen su origen una reclamación formulada por un particular, se observa un predominio muy claro de los asuntos iniciados por personas físicas (78,3% en primera instancia, 78,9% en apelación, y 42,5% en casación) con respecto a los iniciados por personas jurídicas (21,7% en primera instancia, 8,4% en segunda instancia, y 22,5% en casación). Esta observación coincide con la tendencia constatada en los *Informes CIJA 2015* y *CIJA 2017* y confirma, tal y como se sugirió el año pasado, que los datos del

Informe CIJA 2016 eran coyunturales. Sin embargo, aunque numéricamente más numerosas, la cuantía de las reclamaciones planteadas por personas físicas suele ser inferior a la de las reclamaciones planteadas por personas jurídicas. En efecto, mientras que el importe medio de las primeras es de 422.555,47 €, el de las segundas es de 23.151.225,05 €.

Figura 99. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2017)



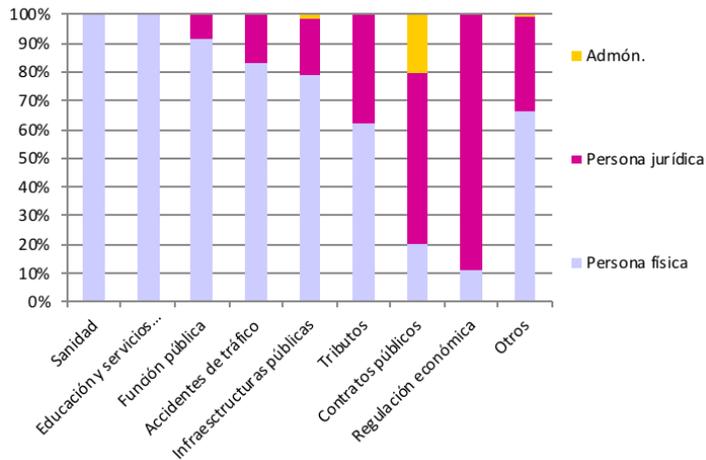
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por otro lado, se observa un año más una caída importante en la proporción de reclamaciones iniciadas por personas físicas que llegan a la casación. Para explicar este dato, es necesario recordar que muchos de los asuntos incluidos en la muestra de sentencias del TS fueron admitidos a trámite con arreglo al sistema vigente antes del 22 de julio de 2016, fecha de entrada en vigor del nuevo sistema objetivo de casación introducido por la disposición final 3.1. de 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. Con arreglo al sistema en cuestión, el umbral de los 600.000 euros establecido por el artículo 86.2.b) LJCA alejaba del TS la mayoría de las reclamaciones planteadas por personas físicas, dada su menor cuantía. Habrá que ver, en futuras ediciones del informe, si estas tendencias cambian una vez se asiente el nuevo sistema objetivo de casación.

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de recurrente en función del sector material de actividad en el que tiene su origen la reclamación de responsabilidad patrimonial. Estos datos deben ser analizados con cautela, porque el tamaño reducido de la muestra en algunos sectores restringe la fiabilidad de los datos. En primer lugar, se observa que en materia de sanidad, educación y servicios sociales, el 100% de las reclamaciones son formuladas por particulares. Este dato se explica porque las reclamaciones formuladas en estos sectores por personas jurídicas, en su condición de contratistas o concesionarias, aparecen codificadas en el sector “contratos públicos” (que incluye también asuntos sobre concesiones). En segundo lugar, se observa que en materia de función pública, accidentes de tráfico e infraestructuras, predominan también las reclamaciones formuladas por

particulares. Por el contrario, en materia de regulación económica y contratos públicos, predominan claramente las reclamaciones formuladas por personas jurídicas. Todo ello es coherente con el tipo de riesgos generado por la Administración en estos sectores. Este año llama la atención el predominio de las reclamaciones formuladas por particulares en materia de tributos, que contrasta con el observado en años anteriores y que se debe probablemente a razones coyunturales.

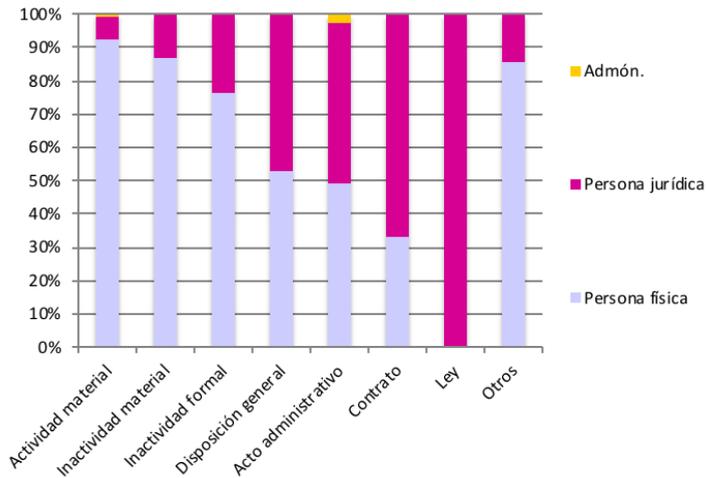
Figura 100. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]



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

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de recurrente en razón del tipo de actividad o inactividad en origen del daño alegado en la reclamación. Se observa, como en años anteriores, un claro predominio de las reclamaciones formuladas por las personas físicas en relación con la vertiente material de la actividad e inactividad administrativas (92,2% y 87%, respectivamente). En relación con su vertiente formal, se observan algunas diferencias en función de la naturaleza del acto al que se atribuye el daño: este año, predominan las reclamaciones formuladas por personas físicas en relación con la inactividad formal de la Administración (76%). La distribución es muy equilibrada en relación con disposiciones generales y actos administrativos, pues en ambos casos la proporción de reclamaciones formuladas por personas físicas (52,9% y 49,3%, respectivamente) es parecida a la proporción de reclamaciones formuladas por personas jurídicas (47 y 47,9%, respectivamente). Por el contrario, en relación con contratos y leyes, predominan claramente las reclamaciones formuladas por personas jurídicas (66,7 y 100%, respectivamente).

Figura 101. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]

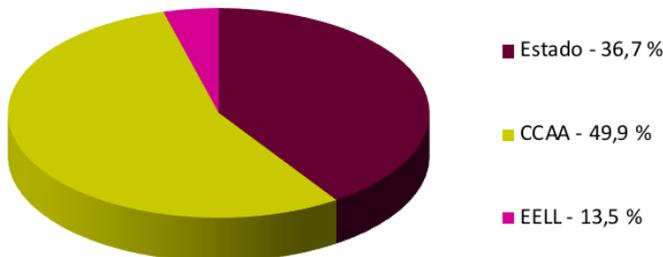


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

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 (37,7%) y autonómica (49,9%) y una incidencia relativamente escasa de las reclamaciones formuladas frente a las entidades locales (13,5%).

Figura 102. Nivel territorial frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]



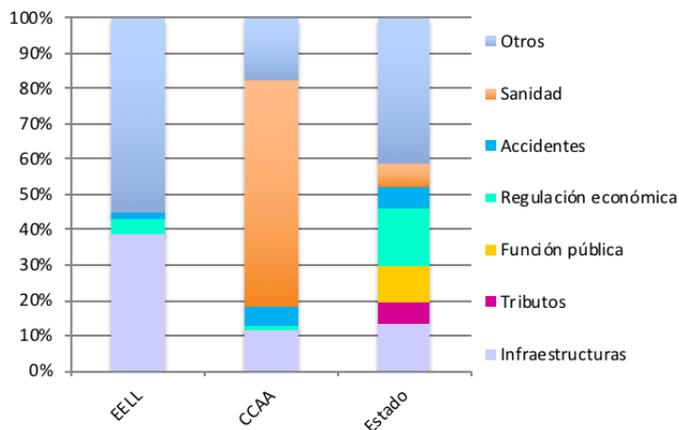
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Las reclamaciones a las que hacen frente las distintas Administraciones no son idénticas entre sí. Esto es una consecuencia lógica de las diferencias entre los ámbitos

competenciales sobre los cuales actúa cada una de ellas. Estas diferencias tienen su reflejo en los sectores materiales de actividad en los que se producen las reclamaciones a las que hacen frente cada una de ellas, tal y como ilustra la siguiente figura. En el ámbito local, destaca el predominio de las reclamaciones relacionadas con infraestructuras (38%), lo cual confirma la importante litigiosidad que generan las competencias sobre el espacio y mobiliario urbanos que ostentan las entidades locales. En el ámbito autonómico destacan, como ocurre todos los años, las reclamaciones en materia sanitaria (56,6%). Finalmente, en el ámbito estatal se observa una distribución más equilibrada de las materias, aunque destacan como en años anteriores las reclamaciones en materia de regulación económica (16,5%), función pública (10,1%) y tributos (5,7%).

Las diferencias en el contexto sectorial de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que hacen frente las distintas Administraciones tienen también su reflejo en el volumen relativo de litigiosidad que generan, para cada una de ellas, sus distintos tipos de actividad o inactividad administrativas. Así lo expresa la Figura 103.

Figura 103. Sector material de actividad en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del nivel territorial de la Administración frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]

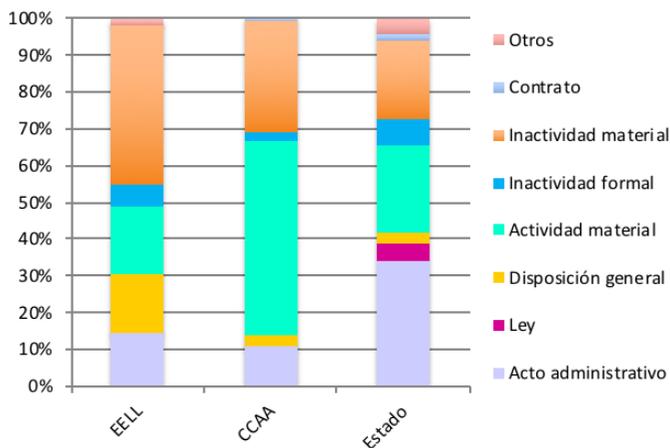


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En el caso de las entidades locales, destaca el volumen relativo de reclamaciones relacionadas con su inactividad material (42,8%). Este dato es coherente con el peso que tienen las reclamaciones sobre infraestructuras públicas en este nivel administrativo, dado que este tipo de asuntos suelen pivotar alrededor de la omisión del deber de mantener en buen estado el espacio y mobiliario urbanos. Junto a las reclamaciones relacionadas con su actividad material (18,4%), destacan también las relacionadas con disposiciones generales (16,3%). Este dato es mucho más alto que el observado en los ámbitos autonómico (2,6%) y estatal (2,8%), por lo que podría sugerir una mayor predisposición de los particulares a reclamar directamente, y sin intermediación de ningún acto administrativo de aplicación, la

indemnización de los daños causados por los instrumentos normativos locales (ordenanzas) en comparación con los estatales y autonómicos (leyes y disposiciones reglamentarias). Así lo sugiere también la frecuencia con la que se plantean reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actos administrativos en los ámbitos estatal (33,8%) y autonómico (10,6%), que es mayor que en el ámbito local (5,0%). Sin embargo, dado que el *Informe CIJA 2017* no reflejaba esta asimetría, habrá que verificar en futuras ediciones del informe si se trata de un dato coyuntural o de una tendencia estructural.

Figura 104. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del nivel territorial de la Administración frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]



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

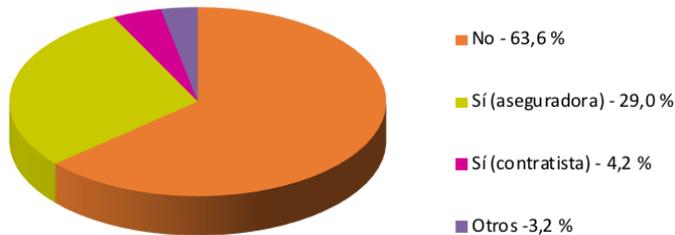
En el caso del Estado y de las Comunidades autónomas, se observan las mismas tendencias apuntadas en ediciones anteriores del informe – a saber, el predominio de las reclamaciones vinculadas a la actividad o inactividad de índole *formal*, en el caso del Estado, y de índole *material*, en el caso de las Comunidades Autónomas. Estos datos son coherentes con el tipo de litigiosidad que generan sus respectivos ámbitos competenciales. Sin embargo, en el caso del Estado se observa un descenso importante del peso relativo de las reclamaciones por aplicación de actos legislativos (5%) con respecto a los datos observados el año pasado (32,4%). Esto confirma el carácter coyuntural de los datos sobre responsabilidad del Estado legislador del *Informe CIJA 2017*.

3.3. Particulares codemandados

Una de las novedades introducidas en el estudio de este año ha sido la codificación de los supuestos en los cuales las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración incluyen algún particular codemandado, tal y como permite el artículo 21 LICA. La siguiente figura muestra que son mayoría los casos en los que la reclamación se dirige únicamente frente a la Administración (63,6%), pero que no son desdeñables los

supuestos en los cuales la reclamación se dirige también frente a un particular como codemandado de la propia Administración (36,4%).

Figura 105. Inclusión de particulares como parte codemandada en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



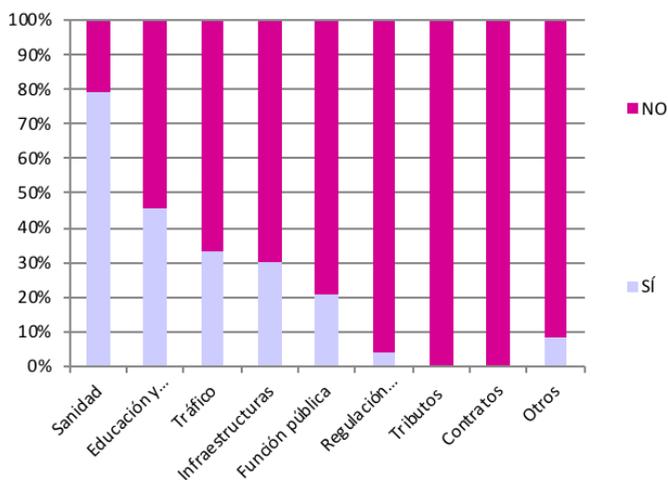
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En los casos en los que sí aparece como codemandado un particular, se observa que suele serlo en su condición de aseguradora de la Administración (29% de los casos, que representan el 83,3% de los supuestos en los que figura un particular como parte codemandada), siendo menos frecuentes los supuestos en los que se trata de un contratista o concesionario (4,2% de los casos, que representan el 12,1% de los casos en los que figura un particular como parte codemandada). No es posible extraer ninguna conclusión firme de estos datos, puesto que para ello sería necesario saber cuál es volumen relativo de casos en los que se podrían plantear este tipo de demandas frente a aseguradoras y contratistas o concesionarios. Sin embargo, sí es posible avanzar una parte de la explicación por la que las aseguradoras figuran como parte codemandada con más frecuencia que los contratistas y concesionarios. En efecto, el artículo 21.1.d LJCA dispone que las aseguradoras serán “siempre” parte codemandada junto con la Administración a la que aseguren. Por el contrario, la LJCA no contiene ninguna previsión tan clara acerca de los contratistas y concesionarios de las Administración y, de hecho, el régimen procesal por el que se rigen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños causados a particulares por contratistas y concesionarios sigue sin estar claro, a pesar del artículo 32.9 LRJSP. De ahí que muchas reclamaciones relacionadas con sus actividades no los incluyan como parte codemandada.

La siguiente figura desagrega los datos sobre la inclusión de particulares como parte codemandada en función del sector material de actividad en el que se produce la reclamación. Se observa que el sector en el que es más frecuente la inclusión de particulares como parte codemandada es la sanidad (79,5%), seguido de educación y servicios sociales (45,4%), tráfico (33,3%), infraestructuras públicas (30,1%) y función pública (20,8%). No ha sido posible obtener datos, con la fiabilidad estadística necesaria, sobre la condición de los particulares codemandados en cada uno de estos sectores, pero es probable que se entremezclen, en todos estos sectores, demandas planteadas frente a empresas aseguradoras y demandas planteadas frente a empresas contratistas y concesionarias de las

obras y servicios en origen de los daños reclamados. En los demás sectores, la inclusión de particulares como parte codemandada es poco frecuente (3,8%) o inexistente (tributos y contratos). Este último dato no es sorprendente, puesto que las reclamaciones codificadas dentro del sector “contratos” son fundamentalmente las planteadas por los propios contratistas, concesionarios y licitadores en relación con las decisiones y procedimientos sobre contratación o concesión. Por el contrario, las reclamaciones planteadas por terceros en relación con la ejecución de esos contratos y concesiones han sido codificadas en el sector material correspondiente (sanidad, infraestructuras, etc.).

Figura 106. Inclusión de particulares como parte codemandada en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]



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

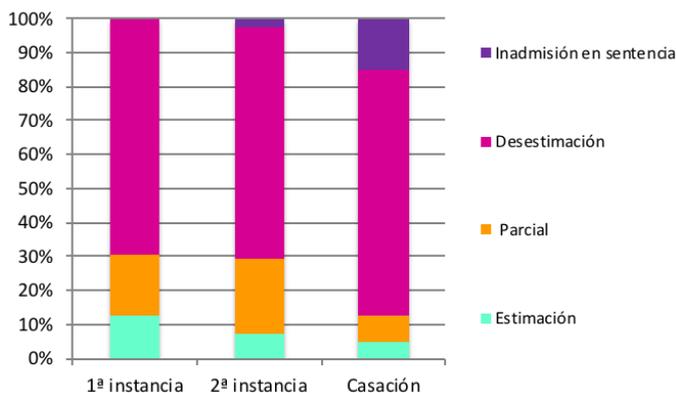
4. Sentido del fallo

Este apartado analiza el sentido de las sentencias sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (desestimación, estimación parcial, estimación o inadmisión en sentencia) en cada una de las instancias jurisdiccionales. La siguiente figura muestra una clara preponderancia de las desestimaciones en todas las instancias, con una tasa de desestimación del 69,4% en primera instancia, 68% en segunda instancia y 72,5% en casación. Si sumamos la tasa de desestimación y la de inadmisión en sentencia, nos encontramos con que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial fracasan en un 69,4% de los casos en primera instancia, en un 70,8% de los casos en segunda instancia, y en un 87,5% en casación. Estas cifras, que son similares a las de años anteriores, serían todavía mayores si tuviésemos datos sobre la tasa de inadmisión mediante auto, pero esta información no está disponible dado que la muestra sobre la que se basa este estudio está formada íntegramente por sentencias.

La tasa de estimación (total o parcial) en primera instancia y segunda instancia es, por tanto, del 30,6% y 29,2%, respectivamente. Estas cifras son parecidas a las de años anteriores y sugieren que la vía administrativa funciona como un mecanismo efectivo para resolver correctamente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en una proporción muy elevada de casos, dado que a la proporción de litigios que desembocan en sentencia desestimatoria o de inadmisión, habría que sumar los casos de inadmisión en auto y los casos en los que no se interpone recurso contencioso-administrativo contra la decisión recaída en fase administrativa, ninguno de los cuales se refleja en la muestra con la que se ha elaborado este estudio. El dato se puede explicar también por el carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, que introduce un cierto sesgo conservador de la decisión adoptada en sede administrativa.

La tasa de estimación (total o parcial) cae considerablemente en casación (12,5%): por un lado, es lógico que a medida que se avanza a través de las distintas instancias jurisdiccionales caiga la tasa de estimación, lo cual indica que el sistema de recursos cumple eficazmente su labor de depuración de errores; por otro, el diseño del recurso de casación presenta un sesgo claramente conservador de la sentencia recurrida, dado que se limitan mucho los motivos de casación y las posibilidades de prueba (art. 88 LJCA). Sin embargo, habrá que ver, en futuras ediciones de este informe, si estos datos cambian una vez se asiente el nuevo sistema objetivo de casación en vigor desde el 22 de julio de 2016. En efecto, es posible que se produzca un aumento en la tasa de estimación de los recursos de casación, puesto que no es descartable que la apariencia de buen derecho influya de manera consciente o inconsciente sobre las decisiones de admisión del TS (y, a la inversa, que se inadmitan con mayor facilidad los recursos que a juicio de la sala carezcan manifiestamente de fundamento).

Figura 107. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

5. Fundamentación de las sentencias estimatorias en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

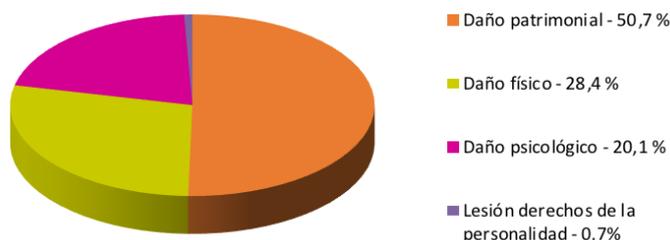
La finalidad de este apartado es analizar la fundamentación de las sentencias *estimatorias* en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Se analizan para ello los pronunciamientos de los tribunales sobre los tres presupuestos básicos que deben concurrir para que prospere una reclamación de este tipo –a saber, la existencia de una lesión resarcible; la posibilidad de imputar esa lesión a la Administración; y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación administrativa y la lesión–. En el último apartado se analizan además los criterios que siguen los tribunales a la hora de calcular la indemnización que lleva consigo la estimación total o parcial de estas reclamaciones.

5.1. Características de la 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, evaluabilidad económica e individualización. 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 (50,7%), seguidos de los daños físicos (28,4%) y de los daños psicológicos (20,1%). Son relativamente escasas las lesiones de los derechos de la personalidad que se declaran indemnizables (0,7%).

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 daño, observamos que se reparan daños patrimoniales en un 71,6% de las sentencias estimatorias y daños físicos, psicológicos y lesiones de los derechos de la personalidad en un 40,0%, 28,4% y 1,1% 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 inmensa mayoría de los casos.

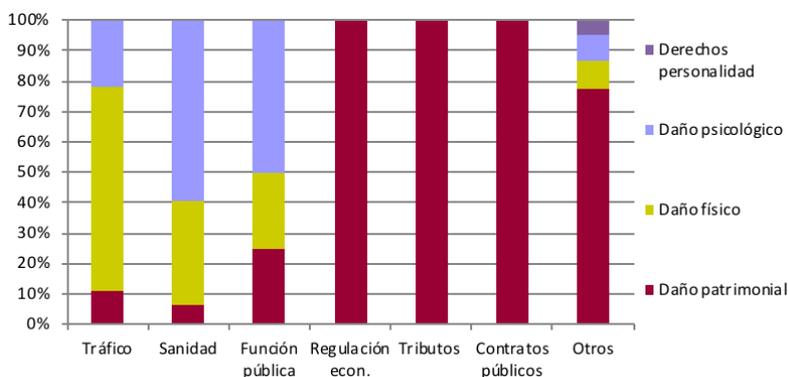
Figura 108. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

La siguiente figura desagrega estos datos en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación, lo cual confirma, un año más, que existen importantes diferencias entre los tipos de daños que se indemnizan en cada uno de esos sectores. La figura ilustra la distinción tan nítida que existe entre aquellos sectores donde se indemnizan fundamentalmente daños físicos y psicológicos (tráfico y sanidad) y aquellos donde se indemnizan exclusivamente daños de tipo patrimonial (regulación económica, tributos y contratos públicos). En una posición intermedia se sitúan las reclamaciones en materia de función pública, en donde se produce una distribución bastante equilibrada de la frecuencia con la que se indemnizan daños patrimoniales, físicos y psicológicos.

Figura 109. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]



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

5.2. 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 26,5% de las sentencias estimatorias incluidas en la muestra no analizan explícitamente cuál es el título de imputación objetiva sobre el que apoyan su pronunciamiento. Para el 73,5% 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. Al igual que ocurría en las dos ediciones anteriores del informe, se observa que las dos teorías más utilizadas por los tribunales son la teoría de la responsabilidad objetiva (43,6%) y la infracción de la *lex artis* (32,9%), seguidas muy de lejos de la culpa (10,3%), la vulneración de la confianza legítima (5,3%), el margen de tolerancia (2,6%), y el sacrificio especial (1,3%).

De nuevo, se han codificado todas las teorías utilizadas por las sentencias analizadas, por lo que es posible en un mismo asunto concurren varias teorías. Si observamos el porcentaje de casos en los que se utiliza cada teoría, obtenemos los siguientes datos: el 44,7% de las sentencias estimatorias se apoyan sobre la teoría de la responsabilidad objetiva; el 32,9% se apoyan sobre la teoría de la *lex artis*; el 10,5% se apoyan sobre la culpa; finalmente, el 5,3, 2,6% y 1,3% lo hacen sobre la vulneración de la confianza legítima, el margen de tolerancia y el sacrificio especial. La proximidad entre estos porcentajes y los analizados en el párrafo anterior indica que la mayor parte de las sentencias se apoyan sobre un único título de imputación objetiva.

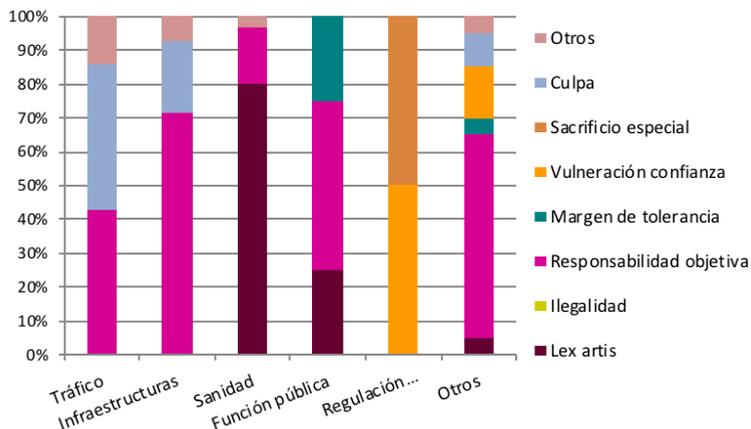
Figura 110. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

La siguiente figura desagrega estos datos en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación, lo cual confirma que la importancia relativa de las distintas teorías sobre imputación objetiva varía mucho en función del sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones. En efecto, la teoría de la responsabilidad objetiva es especialmente importante en materia de accidentes de tráfico e infraestructuras. Esto se debe probablemente a que en estos sectores se utiliza el instituto de la responsabilidad patrimonial para socializar los daños derivados del riesgo que supone la propia construcción y existencia de algunas infraestructuras. Por otro lado, y como era de esperar, la teoría de imputación objetiva dominante en materia de sanidad es la infracción de la *lex artis*. Finalmente, en función pública y regulación económica se observa un reparto más equilibrado entre las distintas teorías de imputación objetiva, con una presencia más importante de aquellas teorías cuya finalidad es deshacer la apariencia de regularidad de la acción formalizada de las Administraciones públicas (vulneración de la confianza legítima y sacrificio especial).

Figura 111. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]

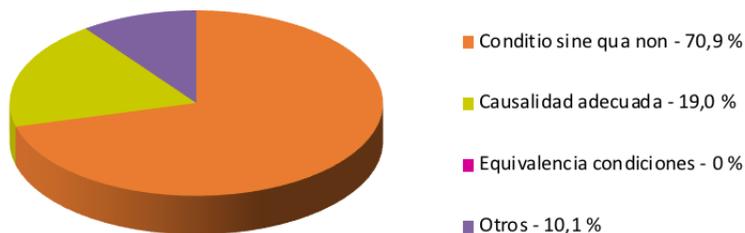


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.3. 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 23% de las sentencias estimatorias incluidas en la muestra no analizan explícitamente cuál es la teoría del nexo causal sobre la que apoyan su pronunciamiento. Para el 77% de las sentencias que sí lo hacen, la siguiente figura muestra la frecuencia con la que recurren a las distintas teorías sobre el nexo causal. Se observa un predominio claro de la teoría de la *conditio sine qua non* (70,9%), a la que recurren los tribunales con mucha más frecuencia que a la teoría de la causalidad adecuada (19%) o de la equivalencia de condiciones (0%). Estos datos contrastan con los del *Informe CIJA 2017*, en el que se observaba un predominio de la teoría de la causalidad adecuada (50%) sobre la teoría de la *conditio sine qua non* (32,4%). Habrá que ver, en futuras ediciones de este informe, si se trata de un movimiento coyuntural o si tiene recorrido. En cualquier caso, los datos confirman, tal y como se adelantó el año pasado, que la teoría de la *conditio sine qua non* dista mucho de haber sido desplazada por los esfuerzos doctrinales y jurisprudenciales desplegados para articular teorías más sofisticadas sobre la causalidad.

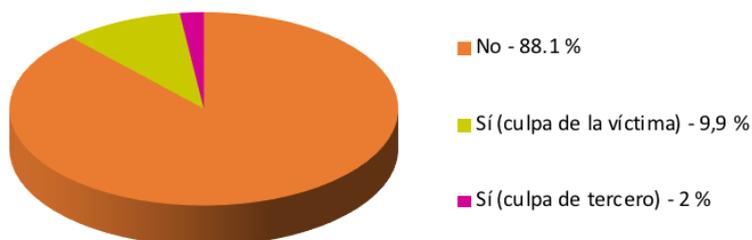
Figura 112. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

El siguiente gráfico muestra la frecuencia con la que las sentencias estimatorias recurren a la teoría de la concurrencia de causas para graduar el importe de la indemnización impuesta a la Administración. Se observa que en la mayor parte de los casos no se produce este fenómeno (88,1%). El gráfico muestra también qué tipo de causas concurren en los casos en los que sí se utiliza esta doctrina para graduar la indemnización. Se observa que el principal motivo para graduar la indemnización es la culpa de la propia víctima (9,9% de los casos, que representan el 83,3% de los casos en los que aprecia concurrencia de causas), siendo relativamente poco frecuentes los supuestos en los que dicha graduación se apoya en la culpa de un tercero (2% de los casos, que representan 16,7% de los casos los que se aprecia concurrencia de causas). Estos datos coinciden, en líneas generales, con los observados en años anteriores.

Figura 113. Graduación de la indemnización por concurrencia de causas. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

5.4. Indemnización

El importe medio de las indemnizaciones concedidas por las sentencias estimatorias en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial es de 1.311.654,57 €. Evidentemente, existe una cierta correlación entre el importe de las reclamaciones planteadas en esta materia y el importe de las indemnizaciones concedidas. Así, en el caso de las personas físicas la media de las indemnizaciones es de 88.176,86 € mientras que en el caso de las personas jurídicas es de 6.187.299,59 €. 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 929.511,51 € en el caso de la Administración General del Estado, de 1.597.337,15 € en el caso de las Administraciones autonómicas y de 227.215,02 € en el caso de las Administraciones locales.

La siguiente figura muestra los criterios utilizados por las sentencias estimatorias a la hora de calcular el importe de la indemnización a la que debe hacer frente la Administración demandada. Se observa que la mayor parte de las sentencias se apoyan sobre criterios jurisprudenciales desarrollados por sentencias anteriores (25,3%), siendo menos frecuentes las que valoran directamente el daño sobre la base de criterios de mercado (9,2%). Entre medias se sitúan las sentencias que utilizan baremos legales para cuantificar el daño, tal y como permite el artículo 34.2 LRJSP (25,3%). Llama la atención el tamaño de la categoría residual “otros” (49,4%), que recoge probablemente en su mayoría supuestos en los cuales las sentencias de apelación o casación se remiten a la cuantificación realizada por la sentencia de instancia.

Figura 114. Criterios utilizados para el cálculo de la indemnización. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

Finalmente, falta por señalar que se ha codificado también el tipo de indemnización concedida en las sentencias estimatorias, que ha sido en forma de pago único y dinerario en el 100% de los casos. Esto confirma que los tribunales apenas hacen uso de la posibilidad prevista en el artículo 34.4 LRJSP de sustituir la indemnización por una compensación en especie o de ser fraccionada en varios pagos periódicos.

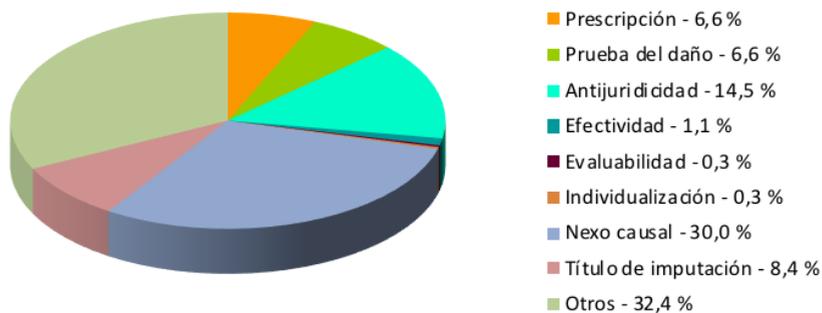
6. Fundamentación de las sentencias desestimatorias en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración

El apartado anterior exploraba los presupuestos sobre los que se sustentan las sentencias estimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Este apartado adopta la perspectiva contraria, analizando los fundamentos de las sentencias desestimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

La siguiente figura muestra los datos agregados acerca de las causas por las que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo. Llama la atención el peso relativo de la categoría residual “Otros” (32,4%). Esta categoría engloba fundamentalmente supuestos en los que las reclamaciones se desestiman por motivos técnicos o de forma, algo que es muy frecuente

en apelación y casación. Dejando de lado estos supuestos, se observa un predominio claro de los asuntos en los que la reclamación decae porque el demandante no logró establecer la existencia del nexo causal entre la actividad o inactividad administrativas y el daño alegado (30%). En el resto de asuntos se observa una distribución bastante equilibrada entre aquellos que desestiman la reclamación porque el daño alegado no reúne alguno de los requisitos para tener la consideración legal de lesión resarcible (16,2%), porque no logró establecer un título de imputación objetiva (8,4%) o porque no logró demostrar la existencia del daño (6,6%). Las reclamaciones decaen por prescripción en un 6,6% de los casos.

Figura 115. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

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

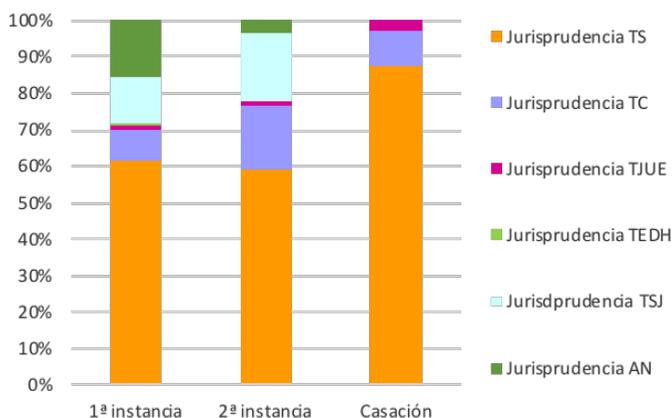
Este apartado analiza la manera en la que se utiliza la jurisprudencia en los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

7.1. Jurisprudencia invocada por razón de la instancia y del tribunal

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 el *Informe CIJA 2016* e *Informe CIJA 2017*. En efecto, se observa un claro predominio de la jurisprudencia del TS en todas las instancias, puesto que proceden de este órgano el 61,5% de las sentencias invocadas en primera instancia, el 85,8% de las invocadas en segunda instancia, y el 81,4% de las invocadas en casación. Dado que una misma sentencia puede invocar jurisprudencia de varios tribunales, el predominio es todavía más claro si medimos la proporción de sentencias que invocan jurisprudencia del TS: 90% de las sentencias de primera instancia, 86,2% de las sentencias de segunda instancia y 100% de las sentencias de casación. 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.

Figura 116. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



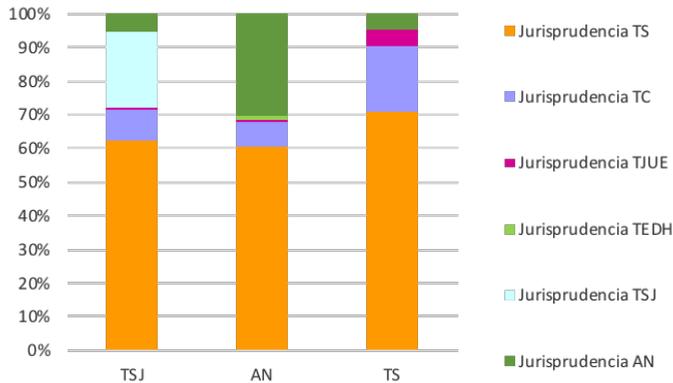
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Los tribunales invocan con mucha menos frecuencia la jurisprudencia del TC. Tal y como refleja la siguiente figura, procede del TC el 8,7% de la jurisprudencia invocada en primera instancia; el 17,6% de la invocada en segunda instancia y el 9,3% de la invocada en casación. En este caso, las cifras no cambian mucho si atendemos a la proporción de sentencias que invocan jurisprudencia del TC: 12,7% de las sentencias de primera instancia; 25,9% de las sentencias de segunda instancia; y 11,42% de las sentencias de casación. En primera y segunda instancia tiene también cierto peso la jurisprudencia de los TSJ (que representa el 13,3% y 18,8% de la invocada en estas instancias) y de la AN (15,2% y 3,5%). En casación no se ha encontrado ninguna remisión a este tipo de jurisprudencia, por tratarse de órganos inferiores al TS. Finalmente, y al igual que en años anteriores, se observa una utilización muy escasa de la jurisprudencia del TJUE (1,1%, 1,2% y 2,8%) y TEDH (0,4%, 0%, 0%).

La siguiente figura muestra los mismos datos en función del tribunal que invoca la jurisprudencia (en lugar de por instancia). Se observa que los únicos órganos que invocan jurisprudencia del TSJ son los propios TSJ. Por el contrario, la jurisprudencia de la AN parece más repartida, pues representa el 5,4%, 30,5% y 4,8% de la jurisprudencia invocada, respectivamente, por TSJ, AN y TS. Se observa un reparto bastante equilibrado de la jurisprudencia del TS (62,2%, 60,2% y 71%). Finalmente, y al igual que en años anteriores, se observa que el órgano que más invoca la jurisprudencia del TC y TJUE, en términos relativos, es el TS (19,3 y 4,8%). Esto se explica probablemente porque el TS resuelve en primera instancia las reclamaciones de responsabilidad por aplicación de actos legislativos, que llegan

al ámbito jurisdiccional como recurso contencioso-administrativo contra la decisión adoptada en la vía administrativa por el Consejo de Ministros.

Figura 117. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón del tribunal (2017) [en porcentaje]

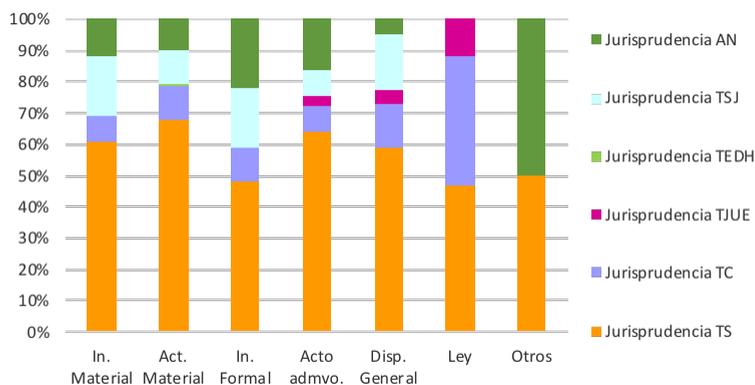


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUA-UAM.

7.2. Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del tipo de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de precedente que se utiliza —es decir, el tribunal cuya jurisprudencia se invoca— en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial en función del tipo de actividad o inactividad administrativa en origen de la reclamación. Se observa, en línea con el apartado anterior, que los tribunales recurren mayoritariamente a la jurisprudencia del TS, con independencia del tipo de actividad o inactividad administrativa a la que el recurrente achaca la causación del daño. La única excepción es la de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en los que se observa una distribución más equilibrada entre la jurisprudencia del TS (47%), TC (41,2%) y TJUE (11,8%). Estos datos son coherentes con la configuración de la responsabilidad del Estado legislador como un mecanismo de tutela frente a los daños causados por la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la UE. Parece lógico que, a la hora de decidir estos litigios, los tribunales invoquen las sentencias en las que se declara la inconstitucionalidad de la ley o su carácter contrario al Derecho de la UE.

Figura 118. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2017) [en porcentaje]

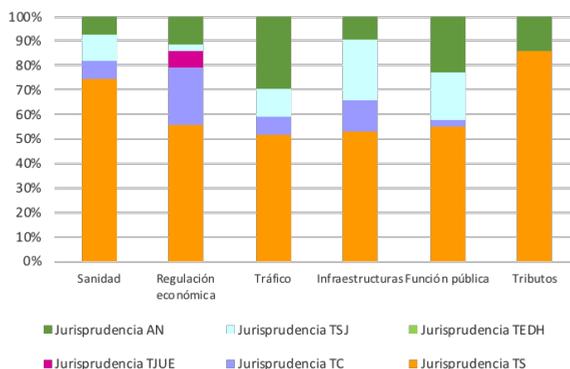


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.3. Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del sector de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la frecuencia con la que se invoca la jurisprudencia de los distintos tribunales en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación. Esta figura permite confirmar que la jurisprudencia del TS es la que más protagonismo tiene en todos los sectores. Por otro lado, la frecuencia con la que los tribunales invocan la jurisprudencia del TC parece bastante similar en los distintos sectores, aunque destaca ligeramente en materia de regulación económica (23,2%). Por su parte, la jurisprudencia del TJUE aparece únicamente en materia de regulación económica (7%) y no en tributos, como el año pasado. Ambos datos están probablemente relacionados con la caída en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial del Estado legislador, que es el contexto en el que los tribunales suelen recurrir a la jurisprudencia de este órgano.

Figura 119. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2017) [en porcentaje]

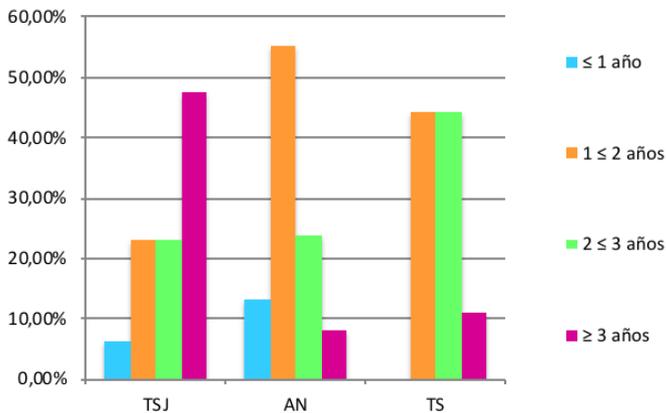


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8. Duración del proceso

Este apartado explora los tiempos de la jurisdicción contencioso-administrativa en los litigios sobre responsabilidad patrimonial. Al igual que ocurrió el año pasado, la composición de la muestra no ha permitido cruzar, con la significación estadística necesaria, datos sobre duración del proceso en las distintas instancias. En su lugar, se han cruzado datos sobre duración de los litigios en cada uno de los tribunales. Se observa una vez más que la duración de la mayor parte de los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la AN y el TS es de entre 1 y 3 años (79% y 89,9%). Por el contrario, la duración de la mayor parte de litigios que se ventilan antes los TSJ es superior a tres años (47,7%).

Figura 120. Duración del proceso según el tribunal (2017) [en porcentaje]



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

9. Costas

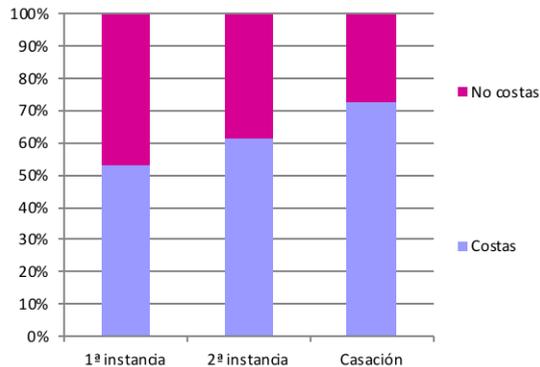
El último apartado de esta sección del informe se centra en la forma en que los tribunales administran la condena en costas en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

9.1 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. Los datos muestran un ligero aumento de la frecuencia con la que se produce la condena en costas en la primera y segunda instancia (53,4% y 61,1%, respectivamente) con respecto a los datos del año pasado (52,5% y 45,5%). Por otro lado, los datos de condena en costas en la casación son muy parecidos a los del año pasado (82,5%), lo cual confirma la tendencia apuntada en las ediciones anteriores de este informe: la predisposición del TS a recurrir a la condena en costas en la casación. Este dato es sorprendente, toda vez que la reforma del art. 93.4 LJCA 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 ha eliminado el criterio del vencimiento en la imposición de costas en casación,

volviendo al criterio de la temeridad o mala fe procesal. Habrá que ver si esta tendencia cambia una vez se asiente la reforma.

Figura 121. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]

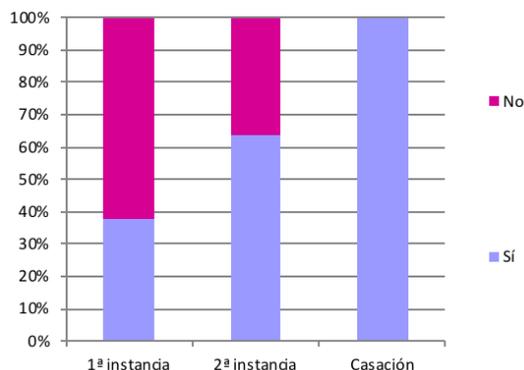


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

9.2. Limitación de la cuantía de la costas en razón de la instancia

Este año se ha procedido a codificar los supuestos en los que las sentencias limitan la cuantía de las costas, tal y como preveía el artículo 139.3 LJCA antes de la reforma 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 ha desplazado esa previsión al apartado 4 del mismo artículo. Se observa que la frecuencia con la que los tribunales limitan la cuantía de la condena en costas aumenta a medida que se transita por las distintas instancias jurisdiccionales, pasando de 37,8% de los casos en primera instancia, a un 63,6% y 100% de los casos en segunda instancia y casación.

Figura 122. Limitación de la cuantía de la condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]

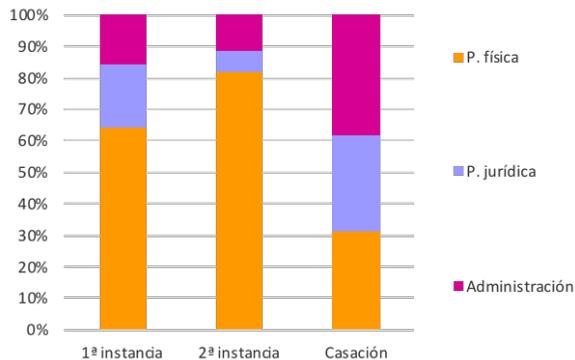


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

9.3. Parte condenada en costas en cada instancia

Finalmente, se ha procedido a codificar cuál es la parte condenada en costas en cada una de las instancias jurisdiccionales. Se observa un predominio claro de las condenas en costas que recaen sobre personas físicas en primera y segunda instancia, lo cual es coherente con el predominio de las reclamaciones formuladas por este tipo de recurrentes en ambas instancias (ver Figura 123). Por el contrario, las condenas en costas se reparten de manera mucho más equilibrada en la casación, puesto que en esta instancia las condenas recaen sobre personas físicas, jurídicas y Administración en un 31%, 31% y 37,9% de los casos.

Figura 123. Parte condenada en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

IV. Conclusiones

Esta sección del *Informe CIJA 2018* ha tratado de ofrecer una visión completa y actualizada de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración que se ventilan ante las propias Administraciones y ante la JCA. Se resumen a continuación las principales observaciones realizadas a lo largo del estudio

1. Vía administrativa

Las Administraciones públicas no publican información completa sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan

- ♦ Al igual que en ediciones anteriores, hay que destacar la dificultad que plantea el análisis de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la fase administrativa. En efecto, la ausencia de órganos especializados (como los existentes en materia de tributos y contratos públicos) —y la consiguiente dispersión de la competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial— dificultan la obtención de datos completos acerca de este tipo de procedimientos.

- ◆ Sería recomendable que las distintas Administraciones públicas hicieran un esfuerzo mayor por centralizar, procesar y publicar la información relativa a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan. Internamente, este ejercicio podría ser muy útil para identificar y corregir problemas en el ejercicio de las funciones propias de cada Administración. Externamente, la publicación de esta información permitiría a los estudiosos contribuir a esa labor de diagnóstico y comprender mejor el funcionamiento del instituto de la responsabilidad patrimonial en la vía administrativa.
- ◆ Las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas suplen parcialmente esta falta de transparencia, al proporcionar información acerca de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que informan cada año. Sin embargo, estos instrumentos serían más útiles para la comunidad jurídica si se hiciese un esfuerzo mayor por articular criterios uniformes de codificación en la elaboración de los datos y por mejorar la periodicidad con la que estos datos se ponen a disposición del público.

2. Vía contencioso-administrativa

La sanidad sigue siendo el sector que más litigiosidad genera en materia de responsabilidad patrimonial

- ◆ Los datos confirman un año más el elevado volumen de litigiosidad que se produce en el ámbito de la sanidad. Aunque inferiores, no son nada desdeñables las cifras sobre litigiosidad en materia de función pública, tributos, regulación económica y tráfico.
- ◆ Se produce un reparto bastante equilibrado de la litigiosidad en función del tipo de actividad o inactividad en origen de la reclamación, que coincide en líneas generales con el observado el año anterior. Se observa eso sí una caída importante del volumen de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por aplicación de actos legislativos. Este dato confirma que los datos sobre responsabilidad del Estado legislador del *Informe CIJA 2017* eran coyunturales.

Las reclamaciones planteadas por personas físicas son superiores a las planteadas por personas jurídicas, pero la cuantía de estas últimas es mayor

- ◆ Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones son, como ya es habitual, muy escasas. Dentro de las planteadas por particulares, son más numerosas las planteadas por personas físicas que jurídicas. Sin embargo, la cuantía de a las reclamaciones planteadas por las personas jurídicas es considerablemente superior a la cuantía de las reclamaciones planteadas por personas físicas.

Los particulares no suelen figurar como parte codemandada en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

- ◆ Una de las novedades introducidas en el estudio de este año ha sido la codificación de los supuestos en los cuales figura un particular como parte codemandada. Los datos muestran que esta práctica sigue siendo relativamente poco frecuente.
- ◆ En los supuestos en los que sí figura un particular como parte codemandada, dicho particular suele tener la consideración de aseguradora de la Administración, siendo menos frecuentes los supuestos en los que se trata de un contratista o concesionario. Esto se explica por la claridad con la que la LJCA ordena que figuren como codemandadas las empresas aseguradoras de la Administración y por la falta de claridad en lo que hace al régimen de responsabilidad patrimonial de los contratistas y concesionarios de la Administración.

Se reparan sobre todo daños patrimoniales y, en menor medida, daños físicos

- ◆ En el caso de las sentencias estimatorias, se observa una distribución bastante equilibrada de los distintos tipos de daños que se indemnizan (patrimoniales, físicos y psicológicos o asociados a los derechos de la personalidad). Sin embargo, son claramente mayoritarios los daños patrimoniales y físicos. Estos datos sugieren que los daños psicológicos y los asociados a los derechos de la personalidad se indemnizan normalmente como complemento de los anteriores.

A pesar del supuesto carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, conviven múltiples títulos de imputación

- ◆ Desde el punto de vista del título de imputación, la teoría de la responsabilidad objetiva goza de bastante predicamento pero dista mucho de ser dominante. En la mayor parte de los casos, la estimación se funda en títulos de imputación vinculados a la irregularidad de la acción administrativa, tales como la *lex artis*, la culpa, el sacrificio especial, la vulneración de la confianza legítima, el margen de tolerancia o la ilegalidad.

La teoría de la “conditio sine qua non” sigue siendo la principal teoría sobre causalidad

- ◆ Los datos sobre causalidad indican que la teoría de la doctrina sine que non es utilizada con mucha mayor frecuencia que la observada en ediciones anteriores de este informe. Habrá que ver en futuras ediciones del informe si se trata de un movimiento coyuntural o de una tendencia estructural.
- ◆ Se observa que son muy escasas las sentencias en las que se gradúa la indemnización por concurrencia de causas y que, cuando se hace (en sanidad y tráfico), la principal causa concurrente es la culpa de la propia víctima.

Las indemnizaciones se suelen calcular con referencia a sentencias anteriores y consisten siempre en una suma a tanto alzado

- ◆ Los tribunales suelen fundamentar sus decisiones sobre cuantía de la indemnización sobre criterios desarrollados en sentencias anteriores. Son menos frecuentes los casos en los que cuantifican autónomamente el daño, sobre la base de valores de mercado o baremos legales.
- ◆ Todas las indemnizaciones recogidas en la muestra consisten en una suma a tanto alzado. Los tribunales no hacen uso de la posibilidad de sustituir la indemnización por una compensación en especie o de fraccionarla en varios pagos periódicos.

La principal causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es la falta de nexo causal, seguida de la falta de antijuridicidad del daño

- ◆ La principal causa por la que decaen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es por la incapacidad del demandante para demostrar la existencia de un nexo causal entre la actividad o inactividad administrativa y el daño alegado, seguida de la falta de antijuridicidad de la lesión.

[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

De igual manera que en los dos Informes anteriores del CIJA sobre el proceso especial de tutela de derechos fundamentales, el objeto de este estudio se va a limitar al análisis del funcionamiento del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA en el último año. No espere el lector, por tanto, encontrar un análisis global del binomio derechos fundamentales/proceso contencioso-administrativo. Es conveniente subrayar, como ya se hizo en las ediciones anteriores de este informe que, como es sabido, los pleitos que tienen por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales en el contencioso-administrativo no tienen que tramitarse necesariamente a través de este cauce procesal. Tanto el proceso ordinario como el abreviado son idóneos para interesar también la tutela de los derechos fundamentales. No se puede dejar de apuntar que los datos que se han obtenido no permiten saber qué porcentaje de asuntos que tienen por objeto la tutela de derechos fundamentales se tramitan a través de la vía especial ni tampoco cuántos justiciables optan por abrir los dos cauces procesales –el ordinario y el especial– para impugnar un mismo acto administrativo que, además de vulnerar la legalidad ordinaria, es contrario a 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. No se trata, no obstante, de una cuestión menor. Ciertamente, 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, no solo debe ser examinado a partir su diseño legal, sino también en su funcionamiento en la práctica.

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

En relación con las cuestiones metodológicas, hay que destacar del estudio de este año que la muestra con la que se ha trabajado es técnicamente más correcta que la manejada el año anterior, por lo que el margen de error de los datos obtenidos es mínimo. Esta novedad o avance en mejorar la muestra con la que se ha trabajado no ha traído, sin embargo, alteraciones sustanciales respecto a las conclusiones alcanzadas en las dos ediciones anteriores, salvo en determinadas cuestiones que serán puestas de relieve oportunamente. En todo caso y en comparación con los dos Informes anteriores, esta mejora metodológica permite incorporar en esta edición más información en relación con nuevas variables.

Otra de las cuestiones que también interesa subrayar 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 fiables en relación con determinadas variables.

II. El control administrativo previo

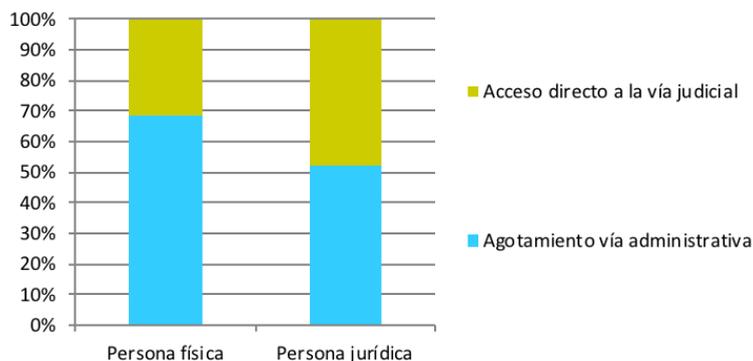
Una de las cuestiones que han sido objeto de atención en años anteriores viene referida a si los recurrentes que optan por esta modalidad procesal agotan o no la vía administrativa antes de impetrar la tutela judicial. En efecto, con el fin de dispensar una tutela rápida y cumplir así el mandato del artículo 53.2 CE, el artículo 115.1 LJCA exonera a los recurrentes que opten por este cauce procesal para instar la protección de los derechos fundamentales 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, 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 las ediciones anteriores los datos no dejaban lugar a dudas. Son muy pocos los recurrentes que se benefician de esta especialidad de tal manera que, en un porcentaje alto de casos, la mayoría de los recurrentes que utilizan este cauce procesal agotan la vía administrativa a pesar de no tener que hacerlo. Los datos analizados en esta edición vienen a ratificar esta tendencia de forma contundente: de las resoluciones judiciales que contenía información sobre este asunto, se desprende que el 90,2% de los recurrentes interpone algún recurso administrativo antes de acceder a la vía judicial. Hay que advertir, no obstante, que son numerosas las resoluciones judiciales que no contienen información sobre este extremo. A lo anterior hay que añadir que, quizás y especialmente con los derechos del art.

24 CE, la lesión del derecho puede producirse por primera vez en fase de recurso y no en la resolución inicial.

Como ya se apuntó en ediciones anteriores, quizás, una de las razones que justifican esta práctica es la propia inercia de los ciudadanos que, con carácter general, tienden a reaccionar frente a las resoluciones administrativas que les perjudican interponiendo los recursos administrativos a los que hace referencia la propia resolución administrativa. Sin embargo, hay que volver a insistir en que, muy probablemente, una razón fundamental que explica estos datos se deba también a que el plazo de diez días previsto en el artículo 115.1 LJCA para la interposición del recurso a través de este cauce procesal sea excesivamente breve para aquellas personas –ya sean físicas o jurídicas– que no cuentan con asesoría jurídica y que, en consecuencia, no pueden realizar en tal breve espacio de tiempo todas las actuaciones que lleva aparejado el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción. Téngase en cuenta, además, que en el proceso especial de tutela de derechos fundamentales la iniciación del proceso no se entiende cumplida con la presentación de un simple escrito de interposición sino que, según dispone el artículo 115.2 LJCA, es necesario hacer constar “con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso”. El control de la adecuación del procedimiento elegido se realiza en un primer momento a partir de estas alegaciones que versan sobre el fondo del asunto, por lo que no es suficiente enumerar sin más los derechos fundamentales que se consideran infringidos sino justificar de forma concisa su vulneración en el caso concreto. El escrito de interposición es, en consecuencia, un acto central del proceso y del que dependerá la admisión a trámite. La brevedad del plazo de interposición deja sin efecto, en una buena parte de los casos, una de las especialidades procesales tendentes a obtener una tutela rápida. Hasta tal punto es así que, quizás, de no permitirse la interposición potestativa de los recursos administrativos contra el acto lesivo de derechos fundamentales, serían muy pocos los justiciables que tendrían acceso a esta vía ya que, en la mayoría de los casos, caducaría el plazo de interposición.

Figura 124. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]



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

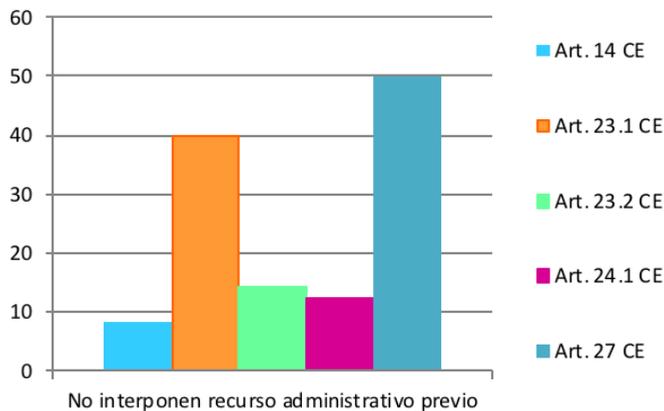
Al igual que en años anteriores, se constata también que las personas físicas son las que, con mayor frecuencia respecto a las jurídicas, acceden directamente a la vía judicial sin agotar la vía administrativa. Esta tendencia echa por tierra algunas hipótesis doctrinales que han puesto de relieve que 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. Esta tesis no funciona en la práctica ya que las personas físicas acceden con más frecuencia a la vía judicial sin agotar la vía administrativa previa.

Como novedad en el Informe de este año, se introduce una variable adicional en relación con el agotamiento de la vía judicial previa y los derechos fundamentales cuya tutela se impetra. Tan solo en los derechos reconocidos en los artículos 14, 23, 24 y 27 CE los recurrentes acudieron directamente a la vía judicial sin interponer antes los recursos administrativos correspondientes. En relación con el resto de derechos fundamentales tutelados a través de este cauce procesal, el 100% de los recurrentes interpusieron algún recurso administrativo antes de acudir a la vía judicial. Respecto a los derechos antes señalados, en los que sí se impetró directamente la tutela judicial, los porcentajes que se detallan a continuación demuestran que la frecuencia es francamente baja, salvo en los derechos a participar en asuntos públicos (art. 23.1 CE) y a la educación (art. 27.1 CE). Así, en el caso del derecho contemplado en el artículo 14, tan solo acudieron directamente a la vía judicial el 8,3% de los casos analizados; en relación con los derechos del artículo 23.1 CE siguieron esta práctica el 40% de los casos; por lo que respecta a los derechos del artículo 23.2 CE, actuaron de esta manera el 14,3% de los recurrentes; en el caso del artículo 24 CE el 12,5% y, en relación con el derecho garantizado en el artículo 27.1 CE, el 50%.

Aunque en los informes de años anteriores ya se disponía de indicios que apuntaban a que los procesos referidos a la protección judicial del derecho garantizado en el artículo 23.1 CE no agotaban en un número significativo de casos la vía administrativa previa, los datos de este año vienen a corroborar que estos asuntos son los pocos que se ven verdaderamente beneficiados de esta especialidad del proceso de tutela de derechos fundamentales. Además de por la importancia de los derechos en juego, seguramente influye en este resultado el fácil acceso a asesoría jurídica especializada de las personas que son objeto de la lesión de estos derechos fundamentales. Como novedad, de la que no se disponía de antecedentes en ediciones anteriores, destacan los datos que han arrojado las resoluciones judiciales en las que se ha analizado el derecho a la educación. Son los supuestos en los que en un porcentaje mayor de supuestos (50%) los recurrentes acceden directamente a la vía judicial. Las sentencias analizadas para este Informe han versado sobre cuestiones diversas: el modelo lingüístico en la Comunidad Valenciana, el derecho a recibir enseñanza religiosa islámica, a ser matriculado en determinado centro escolar o en un determinado tipo de centro escolar, bases reguladoras para la concesión de becas, etc. Quizás, lo que tienen en común la mayoría de estos supuestos, es que las personas que

impetran la tutela judicial no se encuentran, por regla general, ante una decisión administrativa que afecta de forma sorpresiva al derecho fundamental. En efecto, los recurrentes, antes de recibir formalmente la resolución administrativa denegando el derecho, la conocen *de facto*, lo que les posibilita ir preparando el pleito antes de disponer del acto administrativo que va a ser objeto de impugnación. Asimismo, con carácter general, el dato puede explicarse también por la urgencia que requiere la resolución judicial de estos casos ya que el objeto del pleito viene referido a demandas que deberían hacerse efectivas para el año escolar. Como se verá más adelante, las tasas de estimación en este sector son especialmente elevadas.

Figura 125. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2017) [en porcentaje]



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

Otra novedad que se introduce en el Informe de este año pone en conexión el agotamiento de la vía administrativa previa con el sentido del fallo. Se observa que los índices de inadmisión y de desestimación del recurso contencioso-administrativo se incrementan en aquellos casos en los que no se agotó la vía administrativa previa. Los datos, no obstante, no son concluyentes por lo que habrá que seguir poniendo el foco en esta variable.

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

1. Objeto de impugnación

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

Como se pone de manifiesto en la figura 126, el acto administrativo que da origen a los pleitos de derechos fundamentales lo constituyen en su mayoría actos expresos. En efecto, el 77% de los recursos tramitados a través de esta vía tiene por objeto actos administrativos expresos, 10,1% actos presuntos, el 5,2% vía de hecho, el 4,7% inactividad

material de la Administración y el 2,6% disposiciones de carácter general. Con respecto a los datos del *Informe CIJA 2017*, se constata que se ha reducido de forma importante el porcentaje de asuntos en los que la lesión del derecho tiene su origen en la vía de hecho: de un 14,6% a un 5,2%, aproximándose los datos de este año a los que se consignaron en el *Informe CIJA 2016*.

Hay también un dato que merece ser destacado respecto al *Informe CIJA 2017*: el porcentaje de casos en los que el acto impugnado fue presunto era del 0%, sin embargo, este año, el porcentaje de actos presuntos impugnados a través de esta vía alcanza el 10%. Probablemente, el incremento sustancial de este dato se debe 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 de impugnación judicial los actos administrativos presuntos. Han quedado, en consecuencia, sin aplicación las normas en el artículo 115.2 LJCA referidas al plazo de interposición de este tipo de actos. Interesa destacar también que, aunque el porcentaje de impugnaciones de disposiciones generales sigue siendo elevado, se reduce respecto del *Informe CIJA 2017*, acercándose más a las cifras del *Informe CIJA 2016*. Siguen vigentes, por tanto, las conclusiones que ya se pusieron de manifiesto en los mencionados Informes.

Figura 126. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2017) [en porcentaje]



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

1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable

Por lo que respecta a la Administración responsable, el 34,8% de los actos impugnados a través de esta vía emanan del Estado (Administración General del Estado, organismos estatales autónomos, etc.), el 32,9% de las Comunidades Autónomas o de sus organismos o agentes y el 32,3% de las entidades locales, de sus organismos o agentes. Como puede observarse, las tres Administraciones públicas se reparten, casi a partes iguales, la autoría de la actuación administrativa impugnada, lo cual es una novedad reseñable respecto a los informes de los años anteriores en los que el Estado era en un porcentaje sensiblemente

superior al resto el emisor de las resoluciones o de la actuación administrativa impugnada a través de esta vía. Ya se puso de manifiesto en el *Informe CIJA 2016* lo sorprendente de esta tendencia, esto es, de que el Estado fuera la Administración responsable en mayor medida que la autonómica, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas ostentan un nivel competencial muy amplio, especialmente en relación con determinados derechos fundamentales que tienen una dimensión prestacional importante. La explicación de esta tendencia en el *Informe CIJA 2017* se debía a los altos índices de litigación en materia de extranjería y tributos respecto de los cuales el Estado es competente.

Con respecto a los datos arrojados este año, hay que advertir que, aunque las Comunidades Autónomas han visto incrementado el porcentaje en pocos puntos (unos 4 respecto a los años anteriores), el incremento fundamental procede de los entes locales que casi triplican el porcentaje en comparación con los años anteriores.

Figura 127. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2017) [en porcentaje]



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

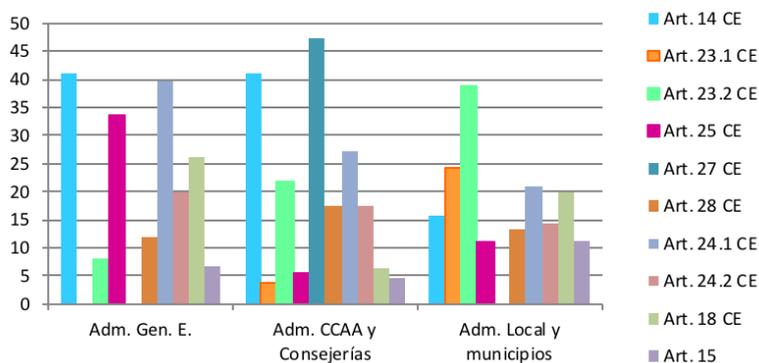
A continuación, se aportan algunos datos que ponen en relación los derechos fundamentales invocados como infringidos y la Administración a la que se imputa su lesión. Por lo que se refiere a la Administración General del Estado, los derechos cuya lesión se invoca con más frecuencia son, por este orden, el artículo 14 CE, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), los derechos del artículo 24.2 CE y los derechos al honor, a la intimidad familiar y personal y a la propia imagen (art. 18.1 CE). Con la salvedad de estos últimos, esto es, los del artículo 18.1 CE, no existen importantes variaciones en relación con los datos obtenidos otros años. El hecho de que el artículo 18.1 CE se haya situado en los primeros puestos este año se debe a que han proliferado las demandas de internos en centros penitenciarios alejados del lugar de su residencia habitual. A pesar de que el TC en su Auto 40/2017 ya ha inadmitido a trámite un recurso de amparo que tenía por objeto esta pretensión, las demandas de protección de derechos fundamentales se basan en la jurisprudencia del TEDH según la cual, en determinados casos, el internamiento en un centro penitenciario alejado del lugar de residencia habitual, puede afectar al derecho a la vida familiar garantizado en el artículo 8.1 CEDH. Hay que subrayar que cuando se iniciaron la mayor parte de los procedimientos

judiciales no se conocía aún el ATC 40/2017 por lo que quizás, en años posteriores, las demandas contra la Administración General del Estado por la vulneración de los derechos del artículo 18.1 CE tengan carácter residual, lo que supondría, probablemente, que la Administración general del Estado, por primera vez desde que se analiza el funcionamiento de este procedimiento, no sea la más demandada.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la invocación de los derechos fundamentales que con más frecuencia se alega su infracción son, por este orden, los derechos garantizados en el artículo 27 CE, el principio de igualdad (art. 14 CE), el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Estos datos, sobre todo en relación con lo referido al derecho a la educación, ratifica la tendencia observada en el *Informe CIJA 2016*. No es extraño que la primera posición corresponda al derecho a la educación ya que razones de tipo competencial así como la amplitud en la configuración constitucional del derecho así lo justifican.

Asimismo, por lo que respecta a los entes locales, los derechos cuya infracción se les imputa por los recurrentes en un mayor número de supuestos son el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), el principio de igualdad (art. 14 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). En este caso sí hay que observar variaciones importantes en relación con los datos obtenidos otros años. Los derechos cuya lesión se imputaba en un mayor número de casos a los entes locales en los Informes anteriores y especialmente en el correspondiente al año 2016 eran los del artículo 24 CE y, como puede observarse, según los datos de este año, la invocación de estos ha caído al cuarto puesto. Se trata, sin duda, de una buena noticia que quizás pueda explicarse por la mejora de los servicios jurídicos de estas administraciones.

Figura 128. Imputación de vulneración de DDFE en función de la Administración responsable (2017) [en porcentaje]



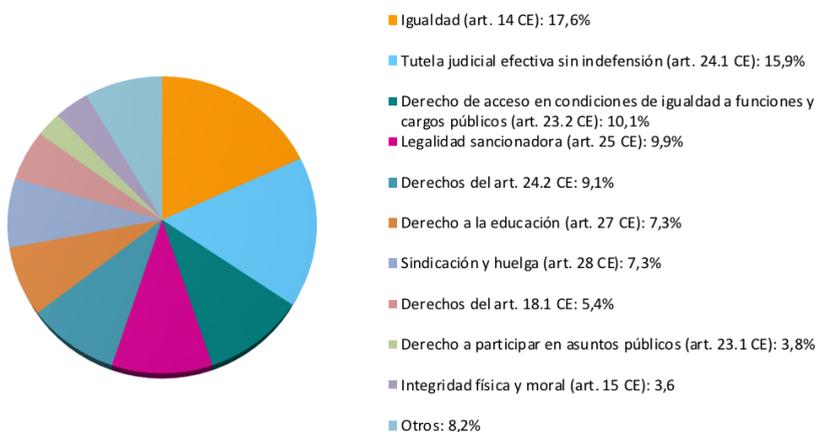
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

En la figura 128, se muestra la frecuencia en la que los recurrentes imputan la vulneración de algunos derechos fundamentales a las distintas Administraciones Públicas.

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, vuelve a destacar como en los informes anteriores el artículo 24 CE con un 25% del total, disminuyendo sensiblemente el porcentaje respecto a los resultados arrojados tanto del *Informe CIJA 2016* (35%) como del *Informe CIJA 2017* (39,3%). Vuelven a ser las infracciones del derecho de audiencia o las garantías previstas en el artículo 24.2 CE aplicables al Derecho Administrativo sancionador las que más se invocan por los recurrentes. Quizás este descenso se deba a que los recurrentes han dejado de citar retóricamente y sin fundamento tales derechos debido a que no trae ventajas en el resultado del litigio o a que se ha aumentado la sujeción a la Administración a las exigencias que se derivan de tales preceptos constitucionales. En cualquiera de los dos casos, la reducción del porcentaje de invocaciones es positiva. Este hecho ha traído como consecuencia que se ha incrementado con carácter general la invocación de la lesión de los derechos fundamentales de carácter sustantivo. Así, aunque en un porcentaje menor que los derechos del artículo 24.1 CE, también son objeto de prestación de tutela los derechos de igualdad (17,6%), el derecho a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos (10,1%), el principio de legalidad sancionadora (9,9%), el derecho a la educación (7,3%), libertad sindical y huelga (7,3%), los derechos del art. 28.1 CE (5,4%), el derecho a participar en asuntos públicos (3,8%) y el derecho a la vida y a la integridad física y moral (3,6%).

Figura 129. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2017) [en porcentaje]



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

A diferencia de otros años, se consigna en la figura 129 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. Esta forma de consignar los datos, modifica en algunos casos, los porcentajes antes señalados. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta este nuevo recuento, el derecho más veces invocado como infringido es el de igualdad con un 17,6% frente a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art.24.1 CE) que alcanza el 15,9% de las invocaciones.

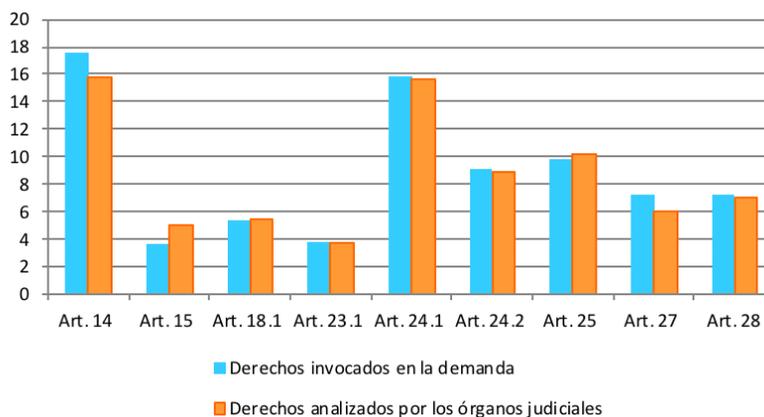
Como novedad en el Informe de este año, se examina a continuación la frecuencia con la que los órganos judiciales analizan y entran a enjuiciar los derechos fundamentales invocados por los recurrentes como infringidos. A la hora de verificar la concurrencia de esta variable, no se han tenido en cuenta aquellos supuestos en los que el órgano judicial descarta *prima facie* su lesión. Como se verá, haciendo una comparativa entre los derechos invocados por los recurrentes en las demandas y los realmente analizados por el órgano judicial, se constata que, en relación con algunos derechos fundamentales, determinadas invocaciones son, en algunos casos reiterativas, en otros meramente retóricas y, sorprendentemente en otros casos, son examinadas por el órgano judicial a pesar de que las partes no las invocaron en la demanda. En relación el derecho a la igualdad, a pesar de que es invocado en un 17,6% de los casos, solo es examinada su denuncia de vulneración por los órganos judiciales en el 15,8% de los casos. Esta diferencia indica que se trata de un derecho que, o bien tiende a invocarse de forma retórica o bien su invocación resulta redundante al traerse a colación con otros derechos fundamentales, como el artículo 23.2 CE.

Lo mismo ocurre en relación con otros derechos fundamentales que, contrariamente a lo que podría aventurarse *prima facie*, son de carácter sustantivo. Tal es el caso del derecho a la educación, que se invoca en un 7,3% de los casos y solo se entra a enjuiciar su vulneración en el 6% de los casos, o de los derechos a la sindicación y huelga que se invocan en el 7,3% de los casos y se analiza por el órgano judicial en el 7,1% de los supuestos. El dato señalado referido al derecho a la educación se ve constatado además porque es el que más inadmisiones *a limine* genera en este tipo de proceso como se verá más adelante. Es cierto que respecto de los derechos del artículo 24 CE también es predicable este fenómeno, pero, quizás, en una medida inferior a la que cabría aventurar por tratarse de derechos que se prestan a su invocación con carácter retórico y en los que, además, no es fácil discernir en relación con su contenido las cuestiones de constitucionalidad de las de mera legalidad ordinaria. Así, en el caso del artículo 24.1 CE se invoca en 15,9% de los casos y se analiza en el 15,7% de ellos y en relación con los derechos del artículo 24.2 CE se invocan en un 9,1% y su infracción es examinada en el 8,9% de los casos.

Otros derechos que se invocan en menor medida de los que se analizan son el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE), los derechos del artículo 23 CE y el principio de legalidad sancionadora (art. 25 CE). Hay que subrayar también que en relación

con otros derechos fundamentales como los previstos en los artículos 18.1 y 23.1 CE, los porcentajes de invocación y análisis por el órgano judicial son exactamente iguales. Se adjunta a continuación una tabla en la que se exponen los datos anteriores.

Figura 130. Comparación entre los derechos invocados por los recurrentes en las demandas y los derechos analizados por los órganos judiciales (2017) [en porcentaje]



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

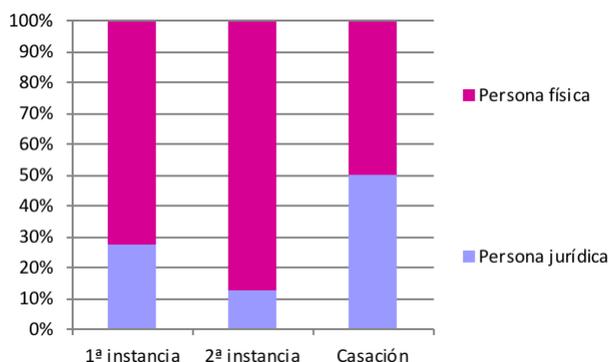
2. Tipo de recurrente

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 brinda tutela. Los datos examinados en el estudio de este año no arrojan novedades en relación con los informes anteriores. Los recurrentes que son personas físicas alcanzan el 74,6%, las personas jurídicas el 24,6% y el 0,8% personas jurídico-públicas.

En el caso de la primera instancia, la figura 131 muestra que los recurrentes que son personas físicas superan claramente a los que son personas jurídicas (72,0% frente al 27,4%). Una de las razones de estos resultados viene motivada por el hecho de que las personas jurídicas, a diferencia de las físicas, no son titulares de todos los derechos fundamentales garantizados en la Constitución. Asimismo, otra causa a tener en cuenta es el gran número de asuntos (medio centenar) que son novedosos este año y que se refieren a demandas de internos en centros penitenciarios alejados de su lugar de residencia. Quizás, el aumento del porcentaje del número de litigantes que son personas físicas se deba a la proliferación de este tipo de litigios.

Figura 131. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



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

Los resultados del análisis del tipo de recurrente y la interposición de 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 (86,4% frente al 12,7%). Estos datos sufren variaciones significativas en el caso del recurso de casación. En efecto, mientras que las personas físicas son el recurrente más frecuente en apelación (86,4%), en casación disminuye el porcentaje al 50%. Quizás estas cifras respondan a que en el caso de las personas jurídicas, el órgano competente para conocer de los recursos interpuestos por estas en primera instancia corresponda, ya sea por razón de la cuantía o de la materia, a los Tribunales Superiores de Justicia en cuyo caso, el único recurso disponible, es el de casación. Sin embargo, pueden incidir también otros factores, en especial, en los servicios de asesoría jurídica con los que cuentan las personas jurídicas. Más allá de las razones que explican estas cifras, lo cierto es que este dato se confirma en todos los *Informes CIJA* y, además, en prácticamente todas las materias o sectores analizados, no solo en la tutela de derechos fundamentales.

Por último hay que resaltar que, a diferencia de lo que sucede en otros sectores de este Informe, no incluimos en las figuras las personas jurídico-públicas ya que los datos que arroja el estudio son prácticamente nulos. Esto se debe, sin ningún género de dudas, a que las personas jurídico-públicas no son titulares de derechos fundamentales, a excepción de algunos de los que operan en los procesos judiciales. Efectivamente, las personas jurídico-públicas son demandantes en primera instancia en el 0,4% de los casos. El mismo exiguo porcentaje se da en el acceso a los recursos de apelación y casación para la unificación de doctrina.

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.

Mientras que respecto a algunos de estos no existe una diferencia porcentual significativa en relación con su invocación por los recurrentes, respecto de otros sí predomina con claridad su invocación a partir del tipo de recurrente. Evidentemente tal es el caso los derechos cuya titularidad solo corresponde a las personas físicas y en los que es preciso detenerse. Solo se pondrá el foco en los datos que aporten novedades significativas.

Llama la atención, en primer lugar, que los derechos del artículo 27 CE sean invocados mayoritariamente por las personas jurídicas y no por las físicas. En efecto, salvo en el caso del derecho garantizado en el artículo 27.2 CE, en el que el 100% de las demandas en las que se ha invocado este derecho son personas físicas, en el resto de los casos son las personas jurídicas las que han instado la tutela judicial. Así, en el caso del derecho garantizado en el artículo 27.1 CE las personas jurídicas han solicitado la protección jurisdiccional en el 54,5% de los casos frente al 45,5% de las personas físicas; respecto al derecho que se asiste a los padres para que sus hijos reciban formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE) el 61,5% de los recurrentes son personas jurídicas frente al 38,5% de las personas físicas; por lo que se refiere al artículo 27.4 CE, ha sido invocada su vulneración por personas jurídicas en el 85,7% de los casos frente al 14,3% por las personas físicas. El resto de los numerales del artículo 27 CE, esto es, los 7, 8, 9 y 10, han sido invocados tan solo por personas jurídicas. Esta nueva realidad es una novedad importante en comparación con las conclusiones del *Informe CIJA 2016*, en el que el derecho a la educación era mayoritariamente invocado por personas físicas.

Esta misma tendencia se observa en relación con los derechos de sindicación y huelga, que son muy mayoritariamente invocados por las personas jurídicas. Así lo confirman, además, los datos que relacionan el sector del ordenamiento afectado con el tipo de recurrente, pues respecto a la materia referida a la actividad sindical el 82% de los recurrentes son personas jurídicas. También, y a diferencia del *Informe CIJA 2016*, llama poderosamente la atención que las lesiones del derecho a la tutela judicial efectiva sean invocadas de forma muy mayoritaria por las personas físicas (90,1%) frente al 9,9% de las jurídicas. Y, por lo que respecta a las garantías del artículo 24.2 CE, éstas son invocadas por las personas físicas en un 79,6% frente al 20,4% de las personas jurídicas. Por lo que se refiere a los derechos invocados por las personas jurídico-públicas en la instancia, los datos analizados ponen de relieve que, como no podía ser de otra manera, han invocado únicamente los derechos de los artículos 24 y 25 ya que son los únicos de los que pueden ser titulares.

Como novedad en el Informe de este año, tiene interés detenerse un momento en mostrar los datos que relacionan las variables de tipo de recurrente y derechos analizados por el órgano judicial y compararlos con los derechos invocados por tipo de recurrente. Los derechos alegados como infringidos por las personas jurídicas son siempre analizados y examinados por los órganos judiciales. Sin embargo, no sucede lo mismo con las personas físicas ya que el índice de invocaciones de vulneración de derechos es superior a los casos en

los que los órganos judiciales entran a valorar dichas invocaciones. O, expresado en otros términos, los órganos judiciales suelen apreciar en mayor medida el carácter retórico de las alegaciones de vulneración de derechos fundamentales en el caso de las personas físicas, pero no respecto a las jurídicas. Quizás esto se deba a que este tipo de recurrentes cuentan, por lo general, con mejores servicios de asesoría jurídica que las personas físicas.

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

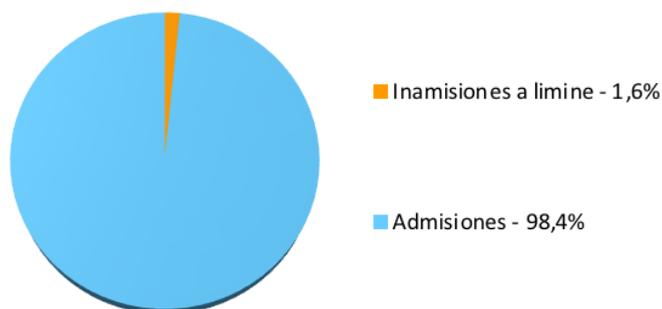
Con el fin de evitar los abusos a los que dio lugar la utilización de esta vía durante la vigencia de la Ley 62/1978, el artículo 117.2 LJCA prevé la posibilidad de convocar a las partes en el inicio del proceso a una comparecencia para resolver acerca de la posible inadmisión del recurso por inadecuación 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, es decir a las desestimaciones sumarias acordadas en fase de admisión al inicio del proceso, los datos obtenidos ponen de relieve, a diferencia de otros años, que son la excepción a la regla general. En efecto, el porcentaje de las inadmisiones *a limine* es francamente bajo en este año ya que se sitúa en el 1,6% frente al 28,6% en el año 2017 (*Informe CIJA 2017*) y al 17,7% en el 2016 (*Informe CIJA 2016*). Se trata, sin duda, de una muy buena noticia porque se constata que no se produce un abuso en el uso de esta vía procesal para intentar ventilar a través de este cauce cuestiones de legalidad ordinaria que no deberían gozar de las notas de preferencia y sumariedad. O, expresado de otra manera, los casos de fraude procesal son ciertamente escasos. Hay que advertir, en todo caso, que, como se verá más adelante, el índice de inadmisiones en sentencia en la primera instancia se produce en el 5,7% de los casos. Es cierto que la causa que da lugar a la inadmisión en estos casos también puede obedecer a factores ajenos a la inadecuación del procedimiento elegido por el recurrente. Pero quizás, también pueda explicarse por la reducción de los índices de inadmisión *a limine*.

Este año se dispone de información fiable para identificar los sectores del ordenamiento en los que se producen las inadmisiones *a limine*, a saber: principalmente en el sector de función pública y, en menor medida, en relación con la actividad sindical.

Asimismo, también es posible concluir que el porcentaje de inadmisiones *a limine* afecta sobre todo a las personas físicas (78,6% frente al 21,4% de las personas jurídicas).

Figura 132. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Inadmisiones a *limine* (2017) [en porcentaje]



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

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones apuntadas al inicio de este epígrafe, esto es a, la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA por existir dudas en relación con la inadecuación del procedimiento, este se utiliza en el 34,3% de los supuestos. El porcentaje de este año es claramente superior al señalado en los Informes anteriores: el 22,2% en *Informe CIIA 2016* y el 26,2% en *Informe CIIA 2017*. La tendencia observada con el paso de los años a utilizar este mecanismo es claramente ascendente y quizás tenga que ver con las competencias que asumen los Letrados de la Administración de Justicia en estos supuestos. Las conclusiones que cabe extraer de los datos de este año es que a mayor control de admisión *ab initio* del proceso, menores índices también de inadmisibilidad en este trámite. Este dato también confirma que no se produce un abuso en la utilización de esta vía.

Figura 133. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2017) [en porcentaje]



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

Este año, como novedad, es posible extraer datos de dos variables combinadas: apertura del trámite del artículo 117.2 LJCA y adopción de medidas cautelares por el órgano judicial. En el 75% de los supuestos en los que los órganos judiciales adoptan medidas cautelares, se constató mediante la apertura del a trámite del artículo 117.2 LJCA, que el procedimiento elegido por el recurrente era el adecuado. Parece, por tanto, que los órganos judiciales quieren asegurar la adecuación de la elección del procedimiento de tutela de derechos fundamentales para acceder a la solicitud de adopción de las medidas cautelares.

Se sigue constatando en el Informe de este año 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. Aunque no es posible señalar un porcentaje exacto de casos, su valoración general pone de relieve que la tasa de desestimación es coincidente tanto en los casos en los que ha abierto el trámite del artículo 117.2 LJCA como en aquellos otros en los que no se han manifestado dudas al inicio del proceso acerca de que el objeto de la demanda lo constituía la protección de los derechos fundamentales tutelables a través de esta vía. 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.

4. Adopción de medidas cautelares

Debido a que la muestra con la que se ha trabajado este año es mayor, es posible hacer algunas valoraciones, aunque breves, referidas a la adopción de medidas cautelares en los procesos de tutela de derechos fundamentales. Con carácter general, no suele ser frecuente que los recurrentes las soliciten. Los pleitos en los que se insta su adopción por el recurrente y en los que se abre el incidente correspondiente se refieren a los siguientes derechos fundamentales: igualdad, vida e integridad física y moral, libertad ideológica, derechos del artículo 18 CE, derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas, derechos del artículo 24, educación y libre sindicación y huelga.

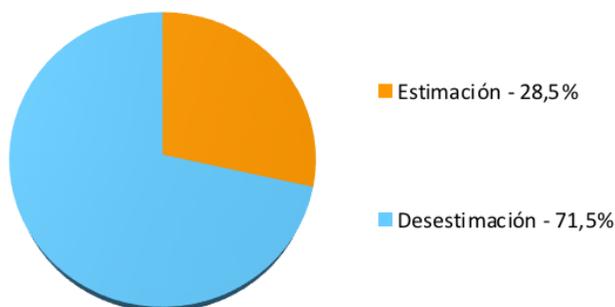
El dato más llamativo que hay que subrayar es que en los 10 casos referidos al derecho de educación en los que se solicitó la adopción de medidas cautelares fueron concedidas por el órgano judicial en el 90% de los casos. Tan solo en un asunto se denegaron. En el extremo opuesto, es decir, en los que el órgano judicial rechazó su adopción en todos los casos en los que se solicitaron, venían referidos a los derechos garantizados en los artículos 23.2 y 28 CE. En relación con el resto de los derechos fundamentales, se acordaron en porcentajes diferentes. Así, y por lo que respecta a los derechos del artículo 18 CE, se adoptaron medidas cautelares en el 25%; en relación con los derechos del artículo 24 CE se adoptaron en el 33%. Hay que poner de relieve, no obstante, que son absolutamente

excepcionales los supuestos en los que, versando el pleito sobre la protección de los derechos del artículo 24 CE, se solicitan medidas cautelares. Por lo que se refiere al derecho a la libertad ideológica, tan solo se instó la adopción de medidas cautelares en 1 asunto en el que el órgano judicial acogió la pretensión del demandante.

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 134 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 el número de estimaciones, ya sean éstas totales o parciales (28,5%), es sensiblemente inferior a las desestimaciones (71,5%).

Figura 134. Sentido del fallo. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

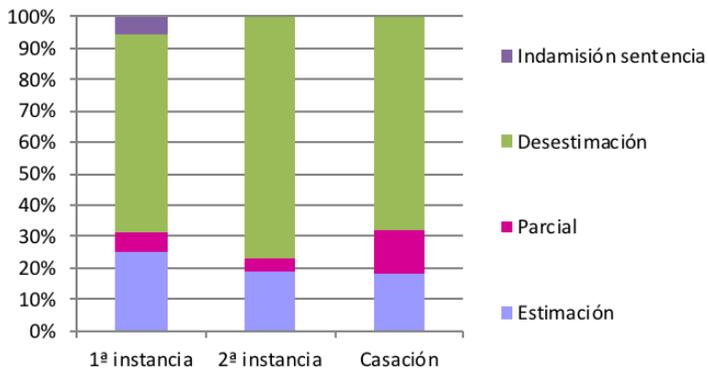
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

Los resultados que relacionan el sentido del fallo con la instancia presentan variaciones en relación con los obtenidos otros años ya que baja considerablemente el nivel de estimación a favor de las personas físicas y jurídico-privadas que instan la tutela judicial de sus derechos fundamentales. En primera instancia se estiman íntegramente el 25% de las demandas y parcialmente el 6,25%; en apelación, los índices de estimación íntegra se reducen hasta el 18,9% y en relación con la estimación parcial el porcentaje se sitúa en el 3,9%. En sede casacional, la estimación, ya sea íntegra o parcial, se eleva hasta el 31,7% (18,1% estimación íntegra y 13,6% parcial). Como puede observarse, los niveles de estimación a favor de las personas físicas y jurídico-privadas se asemejan a la de otros sectores estudiados. Quizás una de las causas que hayan hecho bajar de forma considerable

los índices de estimación se deba a que este año hay un número importante de demandas (aproximadamente medio centenar) de internos en centros penitenciarios alejados de su lugar de residencia que consideran que tal forma de actuar vulnera el artículo 18.1 CE. Como se verá más adelante, ninguna de estas demandas se ha estimado. Habrá que esperar a los datos del próximo año para confirmar si los bajos índices de estimación de este son la excepción que atiende a causas coyunturales o, por el contrario, se rompe con la tendencia de un nivel alto de estimaciones tal y como se venía observando hasta ahora.

Las cifras antes expuestas, por lo demás, corroboran una tendencia ya observada y confirmada en todos los sectores estudiados por el CIJA según la cual el nivel de estimación en segunda instancia suele ser muy bajo. No obstante, tal y como se ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, llama la atención que el índice de estimaciones en favor de las personas físicas y jurídico-privadas, vuelve a subir en sede casacional. De hecho, en el Informe de este año, es en casación en el que se produce el mayor índice de estimaciones, más incluso que en la instancia. 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.

Figura 135. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [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

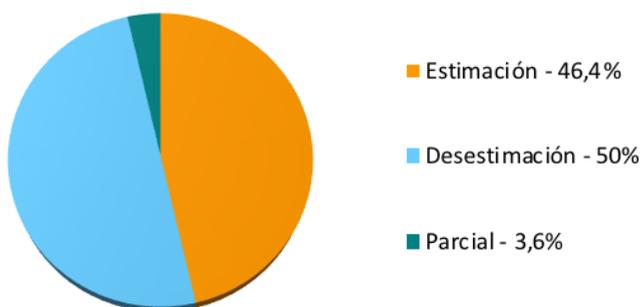
Una de las especialidades del proceso especial para la tutela de derechos fundamentales la constituye la regla prevista en el artículo 116.4 LJCA, según la cual la falta de envío del expediente administrativo no suspenderá el curso de los autos y, en consecuencia, tampoco el plazo para presentar la demanda, 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 el *Informe CIJA 2017* se pudo constatar que lo verdaderamente excepcional es que la Administración no remitiera de forma urgente el expediente administrativo. Pues bien, este año se confirma el dato. Tan solo en un caso de las más de 400 resoluciones examinadas, no se envió el expediente. Sin duda, se trata de una muy buena noticia.

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

Como novedad, en el Informe de este año, se ha analizado el sentido del fallo en atención al sector del ordenamiento jurídico en el que se produce la presunta lesión del derecho. Los datos obtenidos son muy heterogéneos. Se exponen a continuación los más llamativos. Por lo que respecta al ámbito penitenciario el 100% de las demandas son desestimadas. Como ya se ha puesto antes de relieve, en la población que se ha examinado este año había un número importante de resoluciones judiciales que resolvían sobre demandas de acercamiento de reclusos a centros penitenciarios cercanos a su lugar de residencia. La totalidad de estas demandas que han sido conocidas por diversos órganos judiciales han sido desestimadas. En el sentido opuesto, en el que hay un alto índice de estimaciones, está el sector de la educación, en el 46,4% de las demandas presentadas por personas físicas o jurídico privadas han sido estimatorias, a lo que hay que añadir, además, el 3,6% de resoluciones judiciales parcialmente estimatorias. Estas cifras ponen de relieve que en relación con este sector del ordenamiento jurídico se producen con cierta frecuencia actuaciones contrarias a los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Esta situación debería corregirse cuanto antes ya que el dato resulta preocupante. En la siguiente tabla se proporcionan los porcentajes apuntados más arriba.

Figura 136. Sentido del fallo/sector Educación (2017) [en porcentaje]



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

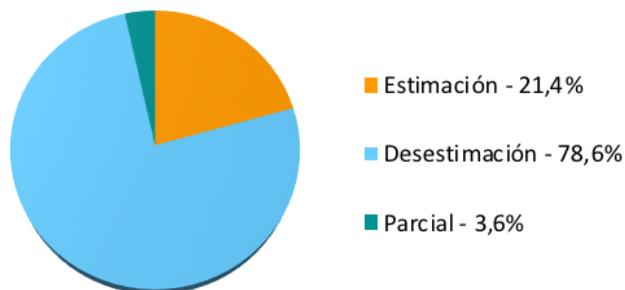
Otro de los sectores que han merecido especial atención es el de función pública” por la gran litigiosidad que genera no solo en general sino también a través de este proceso de tutela de derechos fundamentales. Los datos obtenidos ponen de relieve un bajo índice de estimaciones: el 16,3% de los casos son estimatorios y el 6,5% parcialmente estimatorios. En la siguiente tabla proporcionamos los datos apuntados.

Figura 137. Sentido del fallo/sector Función Pública (2017) [en porcentaje]



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

Figura 138. Sentido del fallo/sector Estranjería (2017) [en porcentaje]



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

En materia de extranjería, la tasa de estimación también puede considerarse baja/moderada en relación con otros sectores ya que está en el 21,4%, corroborándose las conclusiones que se pusieron de relieve en el *Informe CIJA 2017* al que nos remitimos en este punto.

En siguientes informes se tratará de incorporar al estudio más sectores así como verificar la tasa de estimación en relación con los estudiados en este año para estar al tanto de ulteriores alteraciones.

6. Razonamiento de la sentencia

En relación con el fallo y su argumentación, 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. No obstante, antes de analizar estas variables, es importante destacar que en los procesos de tutela de derechos fundamentales solo se solicitó y practicó prueba en el 31,3% de los casos, por lo que la mayoría de las resoluciones judiciales examinadas presentaban en realidad problemas eminentemente jurídicos más que fácticos.

Los datos agregados referidos a la normativa aplicada en los procedimientos de derechos fundamentales 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. Sin tener en cuenta la Constitución que, como no podía ser de otra manera, se cita en la totalidad de las sentencias resolutorias de estos pleitos, las normas más citadas en las resoluciones judiciales siguen siendo las leyes ordinarias, seguidas de las orgánicas y, de forma muy residual, los textos internacionales declarativos de derechos. Empezando por las normas con rango de ley, no debe extrañarnos demasiado que las sentencias que resuelven este tipo de procesos se fundamenten en leyes ordinarias. Como ya se ha dicho, los derechos fundamentales respecto de los cuales se impetra tutela en un mayor de casos en este orden jurisdiccional son derechos de configuración legal y este carácter lleva irremediablemente a tener en cuenta el régimen legal del derecho que en cada momento histórico ha establecido el legislador. Llama la atención, sin embargo, que los órganos judiciales no citen en sus decisiones, ni siquiera para reforzarlas, los textos internacionales declarativos de derechos sobre todo teniendo en cuenta que nuestro TC, con base en el artículo 10.2 CE, ha recepcionado la interpretación que del CEDH ha realizado el TEDH en relación con un buen número de derechos fundamentales.

6.1. Órgano judicial citado como precedente en función del órgano judicial sentenciador

Los análisis de los datos nos muestran un panorama bien heterogéneo. Antes de exponer los datos sobre los precedentes que citan los distintos órganos judiciales es preciso poner de relieve que, al igual que se constató el pasado año, la jurisprudencia del TC ya no

es el precedente más citado por todos los órganos judiciales. Si en el *Informe CIJA 2016* se comprobó sin ningún género de duda que la jurisprudencia del TC era la que más citaban todos los órganos judiciales, en el *Informe CIJA 2017* se observó un cambio de tendencia. 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. No obstante, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, buena parte de las resoluciones estudiadas este año se habían dictado conforme al anterior modelo casacional. Habrá que estar especialmente atentos en sucesivos informes al impacto que genere este cambio normativo y, especialmente, a valorar si la cita de precedentes del TS se ve reducida como consecuencia de la llamada objetivación del recurso de casación, tal y como ha pasado como el recurso de amparo.

Los órganos judiciales que más jurisprudencia constitucional citan en sus resoluciones judiciales son los Tribunales Superiores de Justicia y los que menos los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Estos últimos apoyan sobre todo sus decisiones en precedentes de los Tribunales Superiores de Justicia ya que al fin y al cabo son los que van a fiscalizar sus resoluciones judiciales. Téngase en cuenta que las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el proceso especial de tutela de derechos fundamentales tienen asegurado el acceso a la apelación. Sin duda, es este factor el determinante para que los órganos unipersonales citen sobre todo como precedentes las resoluciones emanadas de los Tribunales Superiores de Justicia ya que la AN y el TS no los citan nunca.

Salvo los Tribunales Superiores de Justicia, que citan más jurisprudencia del TC que del TS, el resto de los órganos judiciales cita como precedentes las resoluciones dictadas por el TS. A la vista de los cambios normativos antes apuntados, habrá que esperar a los resultados de sucesivos informes.

Las citas a la jurisprudencia del TEDH y del TJUE siguen teniendo carácter excepcional lo que llama especialmente la atención en los procesos de tutela de derechos

fundamentales. El órgano jurisdiccional menos citado es el TEDH. Las pocas materias en las que se citan resoluciones dictadas por el TEDH se refieren a los derechos a la vida personal y familiar y a la vida e integridad física. En el caso del TJUE, sus precedentes son sobre todo citados en relación con los derechos garantizados en los arts. 14 y 19 CE.

6.2. Tipo de tutela dispensada

El tipo de tutela dispensada por los órganos judiciales a través de esta vía arroja los siguientes resultados. A diferencia del *Informe CIJA 2016*, en el que sorprendentemente la retroacción de actuaciones era la medida más adoptada, en los casos analizados este año es la anulación de la actividad administrativa. En efecto, la declaración de nulidad se da en el 52,6% de los casos, la condena a hacer a la Administración en un 25,4%, la declaración de no conformidad a Derecho en un 11,4%, el reconocimiento de la existencia de un derecho fundamental el 8,8% y la retroacción de actuaciones en el 1,7%.

Figura 139. Tipo de tutela dispensada (2017) [en porcentaje]



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

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 de forma no solo preferente al resto de los pleitos sino también de forma ágil y rápida. Por esa razón, ese parámetro se analiza en combinación con distintos factores y comparando con otros sectores o materias.

7.1. Duración de los procesos en razón de la instancia

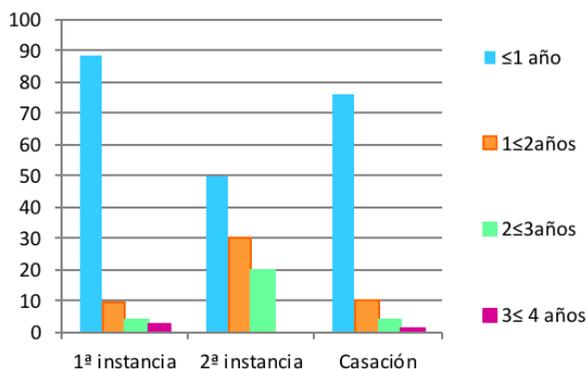
El mandato del art. 53.2 CE opera en el procedimiento judicial considerado en su conjunto, es decir, tanto en la instancia como en los recursos, de ahí, la importancia de examinar la duración no solo en aquella sino también de cada uno de los medios de

impugnación que se interpongan. La duración media de los procesos tramitados a través del cauce especial de derechos fundamentales varía notablemente en atención a la instancia. En la primera instancia, el 88,1% de los asuntos se tramita en menos de un año. Sin embargo, en la apelación ese porcentaje se reduce considerablemente, concretamente hasta el 50%. En la casación los asuntos de derechos fundamentales que tardan menos de un año en tramitarse alcanzan el 75,8% de los casos.

En comparación con el *Informe CIJA 2017* se observan algunas novedades que es conveniente poner de relieve. En primer lugar, se constata que la segunda instancia tiene una duración superior a la primera. Respecto de los dos últimos Informes, el tiempo de resolución de la apelación en este tipo de pleitos ha crecido de forma considerable. Es más, en comparación con otros años podía observarse que el tiempo de resolución de la apelación era, en términos generales, inferior al tiempo de resolución en primera instancia. Las resoluciones judiciales analizadas en este año ponen de relieve que el 30% de los casos tardan en tramitarse más de un año pero menos de dos y el 20% de los casos más de tres años. Habrá que estar atentos a esta evolución porque puede ser contraria a los principios y derechos constitucionales antes expuestos.

Por lo que se refiere a la casación, se confirman las conclusiones que ya se pusieron de relieve en el *Informe CIJA 2017*. El tiempo de resolución en este tipo de pleitos ha caído considerablemente respecto a lo que acontecía hace una década. No obstante, habrá que estar atentos a esta variable en los próximos años debido al cambio normativo tan espectacular que ha sufrido la casación a través de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. Debido a que dicha ley entró en vigor en julio de 2016, muchos de los asuntos que han sido objeto de análisis en este Informe se interpusieron antes de la reforma por lo que aún es pronto para extraer conclusiones en orden a determinar si este cambio normativo afecta o no al tiempo de resolución de este tipo de pleitos en los que la celeridad es una exigencia constitucional.

Figura 140. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



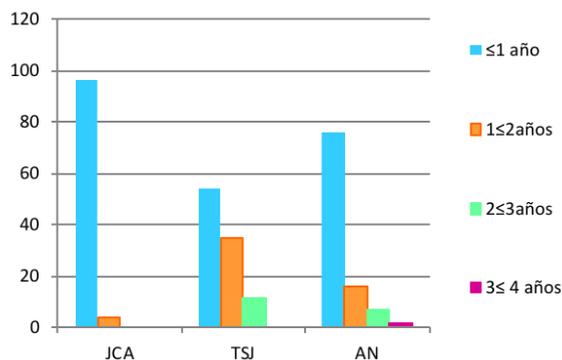
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

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 el *Informe CIJA 2017*, resulta manifiesto que el previsto para la protección de derechos fundamentales es mucho más rápido en prácticamente todas las instancias pero especialmente en la primera y en casación. No obstante, hay que insistir de nuevo en que el que esto así, no significa necesariamente que el tiempo que transcurre desde que se impetra la tutela judicial de un derecho fundamental hasta que la misma es dispensada por el órgano jurisdiccional deba considerarse lo suficientemente rápida para asegurar una protección eficaz y acorde a las exigencias del art. 13 CEDH. Y, para llegar a una conclusión plausible en este sentido, hay que atender al tipo de derecho fundamental cuya protección se interesa. Más adelante se hará alguna referencia a esta cuestión.

7.2. Duración de los procesos por órgano judicial

A continuación, se ofrecen los datos de la duración de los procesos de tutela de derechos fundamentales en función del órgano judicial que conoce del asunto, ya sea en primera o única instancia o en fase de recurso. El resultado más sobresaliente que arroja este estudio es que son los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo los que presentan una tasa de duración más reducida ya que resuelven este tipo de procesos en menos de un año en un 96,2% de los casos, mejorando de forma sustancial en comparación con las cifras de otros años. Sin embargo, los Tribunales Superiores de Justicia, que en años anteriores eran los que presentaban la tasa de duración más reducida, han empeorado considerablemente. Tan solo el 53,8% de los casos los resuelven en menos de un año, el 34,6% en más de un año pero menos de dos y el 11,5% en más de tres años. La Audiencia Nacional mantiene los niveles de ediciones anteriores ya que resuelve el 75,8% de los casos en menos de un año. No obstante, se observan demoras en relación con un número reducido de supuestos.

Figura 141. Duración del proceso según el órgano judicial (2017) [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.

7.3. Duración de los procesos en relación con otras variables

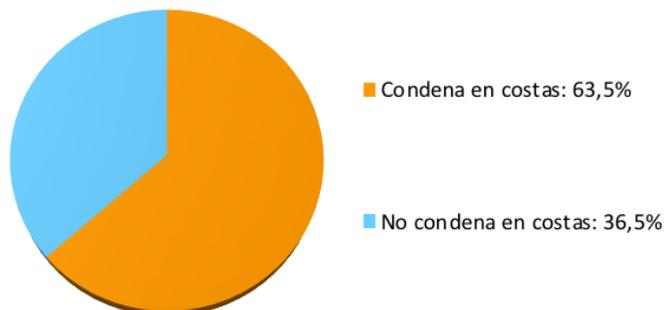
Como novedad, este año se ha analizado la duración del litigio en combinación con los sectores o las materias sobre las que ha versado el pleito. Se ofrecen a continuación algunos datos que pueden tener interés.

El dato más llamativo es que los procesos de tutela de derechos fundamentales que se refieren a cuestiones de extranjería son los que más tardan en tramitarse en relación con lo acontece en otros sectores. Tan solo el 66,7% de los procedimientos se tramita en menos de un año y el 33,3% de ellos tarda en tramitarse entre 2 y tres años. Asimismo, los procesos referidos a función pública o actividad sindical tardan, con carácter general, más tiempo en tramitarse que en el resto de los sectores estudiados. Así, en el caso de actividad sindical, tan solo el 60% de los pleitos se resuelve en menos de un año, un 20% tarda en tramitarse entre 1 y dos años y el 20% entre 2 y tres años. En relación con los asuntos referidos a función pública, el 60% de los casos analizados se resuelve en menos de un año, el 33,3% en más de un año pero menos de dos y el 6,7% en más de dos años pero menos de tres. Tiene interés subrayar que el 100% de los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración que se tramitan a través de esta vía tardan en resolverse menos de un año, a diferencia de si se tramitan por el cauce ordinario, en cuyo caso el tiempo de resolución es bastante superior a un año (Vid. *Informe CIJA 2017*, capítulo Responsabilidad Patrimonial). Otra de las variables que se han estudiado este año y que se ha puesto en relación con la duración de los procesos, es la adopción de medidas cautelares. Se ha constatado que todos los procesos de tutela de derechos fundamentales en los que se adoptaron medidas cautelares se resolvieron en menos de 1 año en la instancia. La adopción de medidas cautelares se convierte así en un elemento fundamental para dar celeridad al proceso.

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 en 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. Los datos agregados determinan que en los procesos que se tramitan al amparo de los arts. 114 y siguientes LJCA tan solo se imponen costas en el 63,5% de los casos.

Figura 142. Condena en costas. Datos agregados (2017) [en porcentaje]



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

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 la instancia y del tipo de recurrente.

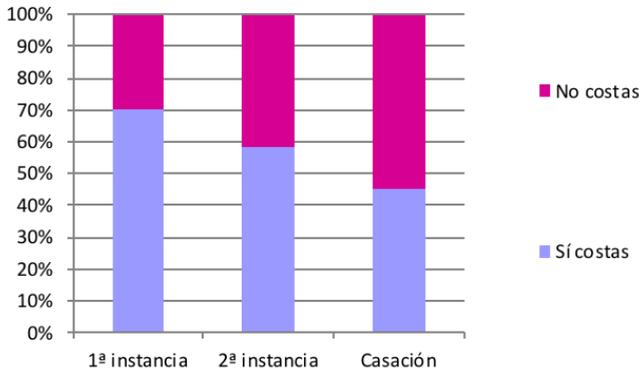
8.1. Condena en costas por instancia

Como se verá, este año se presentan algunas novedades respecto la información consignada en Informes anteriores. 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 70% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje disminuye al 58,3% y en casación sigue cayendo hasta el 45%. Como ya se ha dicho, la tendencia que se observa presenta alguna novedad digna de ser especialmente subrayada: los órganos judiciales que conocen en primera instancia son los que invierten la tendencia respecto a los datos de otros años, pero las cifras referidas a la apelación y a la casación se mantienen. En efecto, los órganos que conocen en primera instancia han dado un salto cualitativo de tal manera que, si en los años anteriores alrededor del 80% de los casos no sufrían condena en costas, este año ese porcentaje ha bajado hasta el 30%. Por lo demás, como ya se ha apuntado, los porcentajes de condena en costas en apelación y casación se mantienen más menos respecto a lo acontecido en años anteriores, lo que sigue siendo llamativo en relación con lo que sucede en otros sectores analizados en este Informe en los que el porcentaje de condena en costas tanto en apelación como en casación es sensiblemente superior a lo que sucede en los procesos de tutela de derechos fundamentales. Se constata, por tanto, que sigue siendo una materia en la que, por los intereses en juego, los órganos judiciales siguen siendo reacios a aplicar sin más el criterio objetivo del vencimiento. En el 70% de los supuestos analizados, los órganos judiciales razonaron sobre las causas de exención de las costas.

Aunque no es posible ofrecer datos exactos referidos a la actuación de cada órgano judicial en relación con la frecuencia con la que condena en costas en este tipo de pleitos, es interesante subrayar que el órgano judicial más reacio a imponerlas es el TS, seguido de los

Tribunales Superiores de Justicia. En sentido contrario a estos, se encuentran tanto la Audiencia Nacional como los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Figura 143. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]



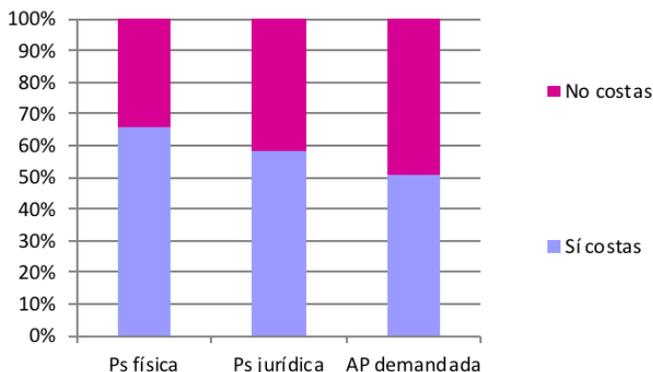
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

8.2. Condena en costas por tipo de recurrente

Se analiza a continuación la condena en costas en atención al tipo de recurrente. Los datos obtenidos este año presentan novedades respecto al *Informe CIJA 2017*. Si en este se constató que las personas físicas eran condenadas en costas en menores ocasiones que las personas jurídicas, este año la tendencia es la inversa. En efecto, las personas jurídicas son condenadas en costas en un 58,3% de los casos frente al 65,8% de las personas físicas. Este dato puede explicarse por diversos factores. En primer lugar, las personas jurídicas recurren con mucha mayor frecuencia que las físicas en casación y ya se ha visto que la tendencia del TS es no imponer la condena en costas en más de la mitad de los asuntos que versan sobre la tutela de derechos fundamentales. Pero quizás haya otras razones relacionadas con las causas que permiten al órgano judicial no aplicar el criterio del vencimiento para condenar en costas. En efecto, la complejidad o las dudas fácticas o jurídicas que presente el caso pueden estar aplicándose de forma más rigurosa en los últimos años y dado que las personas jurídicas gozan, por lo general, de buena asesoría jurídica, los jueces pueden ser más proclives a apreciar esta causa de exención.

Por lo que se refiere a la Administración demandada, aunque se ha incrementado el porcentaje de condena en costas, es menor que en el caso de las personas físicas y jurídico-privadas.

Figura 144. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]



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

IV. Conclusiones

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

El porcentaje de recurrentes que no agotan la vía administrativa previa antes de impetrar la tutela judicial es muy bajo

- ◆ Se vuelve a confirmar, un año más, que son muy pocos los demandantes de tutela judicial que acceden directamente a la jurisdicción sin agotar la vía administrativa. Debido a ello, hay que seguir insistiendo en que el plazo previsto en la LJCA para interponer el recurso judicial es excesivamente breve y que sería conveniente una modificación legislativa para ampliarlo.
- ◆ Como novedad en el Informe de este año, se ha observado que, en relación con determinados derechos fundamentales, especialmente el de educación, los recurrentes sí hacen uso de esta especialidad con cierta frecuencia, accediendo directamente a la vía judicial sin interponer recursos de carácter administrativo.

El tipo de recurrente cambia en función de la instancia

- ◆ El tipo de recurrente que con más frecuencia activa el proceso de tutela de derechos fundamentales es la persona física. Tanto en primera instancia como en apelación, estas superan claramente a las personas jurídico-privadas. Sin embargo, las cosas cambian sustancialmente en el acceso a la casación en el que el porcentaje de recurrentes personas físicas iguala a las jurídicas, a pesar de que el número de recurrentes personas jurídico-privadas demandantes de tutela es sensiblemente inferior en número a las físicas.

Aumento significativo de los actos presuntos como objeto de impugnación

- ◆ Se ha producido un aumento significativo de los actos presuntos impugnados a través de esta vía. En los anteriores Informes 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 cambios en relación con la Administración demandada

- ◆ En los anteriores Informes en los que se ha analizado el funcionamiento de este cauce procesal, la Administración más demandada ha sido la estatal. Los datos analizados este año ponen de relieve que las tres Administraciones, estatal, autonómica y local, aparecen como demandadas casi en la misma proporción.

La adopción de medidas cautelares

- ◆ La solicitud de medidas cautelares por parte de los recurrentes es ciertamente excepcional. Su concesión por el órgano judicial depende del tipo de derecho fundamental que se invoca como infringido. Hay que destacar que en los procesos en los que los recurrentes solicitaron su adopción y en los que el objeto versó sobre los derechos del art. 27 CE, fueron concedidas por el órgano judicial en un 90% de los casos.
- ◆ Su concesión por parte del juzgador supone un instrumento acelerador del proceso.

Reducción considerable de las inadmisiones a limine y mayor activación del trámite del art. 117.2 LJCA

- ◆ En este informe se ha constatado que las inadmisiones a limine, a diferencia de los resultados arrojados por los Informes CIJA 2016 y 2017, se han reducido considerablemente ya que no alcanzan ni siquiera al 2% de los asuntos. Y ello a pesar de que se ha producido un aumento de los casos en los que se activa el 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 utiliza de forma torticera para instar pretensiones ajenas por completo a la protección de derechos fundamentales.

El precedente más citado proviene del TS

- ◆ A diferencia de lo que se constató en el *Informe CIJA 2016*, en el que el precedente más citado era del TC, los datos analizados este año vienen a confirmar el importante cambio de tendencia apreciado en el *Informe CIJA 2017* ya que el precedente más citado en todos y cada uno de los derechos fundamentales proviene del Tribunal Supremo. La objetivación del amparo constitucional y el hecho de que hayan disminuido considerablemente las sentencias dictadas en el proceso de amparo pueden explicar este cambio de tendencia.

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

- ◆ Aunque la tasa de estimación ha bajado con carácter general, llama la atención que la más elevada (sumando la estimación íntegra y la parcial) es la del TS, por encima incluso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. La tasa de estimación de los Tribunales Superiores de Justicia es la más baja por lo que todo apunta que el TS debe corregir el enjuiciamiento realizado por estas en un número importante de casos.
- ◆ La conclusión que se puede extraer y que ya se adelantó en el *Informe CIJA 2016* es que a mayor complejidad jurídica –no técnica– mayor es la posibilidad de estimación en sede casacional.

El desigual sentido del fallo por materias

- ◆ Aunque con carácter general la tasa de estimaciones se ha reducido respecto a otros años, esta realidad puede deberse a factores coyunturales. Entre otros, la proliferación de un gran número de demandas, todas ellas desestimatorias, interpuestas por reclusos en centros penitenciarios alejados de su lugar de residencia. El análisis separado del sentido de la resolución judicial de los asuntos por materias o sectores revela diferencias notables. Así, al igual que el año pasado, en extranjería la tasa de desestimación es baja o moderada, confirmándose los datos del *Informe CIJA 2017*. Sin embargo, la tasa de estimación relacionada con el sector educación ronda el 50%. Sin duda, se constata que la actuación administrativa en este sector es ciertamente deficiente y que los ciudadanos se ven compelidos a acudir a la jurisdicción para ver tutelados sus derechos fundamentales. En otros sectores, como el penitenciario, el 100% de las demandas son desestimadas.

La nulidad del acto administrativo: el tipo de tutela más dispensada

- ◆ A diferencia de los resultados del *Informe CIJA 2016*, en el que la retroacción de actuaciones fue el tipo de tutela dispensada con más frecuencia, en esta edición, dicha forma de protección del derecho pasa a ser residual y ocupa el primer lugar la declaración de nulidad de la actuación administrativa.

La duración de los procesos se ha visto sensiblemente aumentada en los procesos tramitados ante los Tribunales Superiores de Justicia

- ◆ Aunque la mayor parte de los procesos en primera instancia se resuelve en un año, sobre todo si se tramitan ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, se han incrementado los tiempos de resolución en la apelación. Estos datos ponen de relieve que los órganos que más tardan en resolver son los Tribunales Superiores de Justicia.

- ◆ En relación con la duración del recurso de casación las cifras sí son halagüeñas ya que se han superado definitivamente los tiempos de espera de hace una década.

Hay más imposición de costas en primera instancia

- ◆ Frente a los resultados de los años anteriores, se constata un aumento sustancial de la imposición de costas en primera la instancia. Sin embargo, esta se ha estancado en la apelación y en la casación. Los órganos judiciales siguen sin aplicar, con carácter general, el criterio del vencimiento en la imposición de costas. La importancia de la materia objeto de tutela así como su marcado carácter jurídico justifican esta tendencia.
- ◆ En un alto porcentaje de asuntos, los órganos judiciales razonan sobre la exención de la condena en costas.

**[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 el *Informe CIJA 2017* se inició la sección sobre el análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de personal de la Administración. En este informe se consolida dicho estudio con la recogida y examen de los datos sobre los litigios en materia de personal de la Administración en la jurisdicción contencioso-administrativa (JCA) y su comparación con los comentados en el anterior informe. 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 usado 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

Especialmente, 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 serán las materias que son 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 un lado, 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); y por otro lado, la JCA conocerá de las irregularidades planteadas en el proceso de selección del personal laboral (bases de la convocatoria, selección, valoración, etc.), porque es una materia reservada a la normativa administrativa y constituye una cuestión diferenciada del contrato de trabajo, en virtud de la teoría de los “actos separables”¹². Igualmente conocerá de las pretensiones relativas a las resoluciones administrativas por las que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo o de las reclamaciones frente a la gestión de bolsas de trabajo.

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 personal¹³.

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.

¹² Vid. entre otros, QUINTANA LÓPEZ, T., y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Límites jurisdiccionales entre los órdenes contencioso-administrativo y social”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 26, 2012, pp. 88-92.

¹³ En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., “Límites jurisdiccionales ...”, *ob. cit.*, p. 99.

Conviene aclarar que el concepto “materia de personal” no ha sido definido legalmente, por lo que ha tenido que ser construido jurisprudencialmente. Por su parte, el Tribunal Constitucional estableció que “comprenden todas aquellas incidencias y vicisitudes referidas a los funcionarios públicos respecto de la relación funcional”¹⁴. 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”¹⁵.

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 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 Entidades Locales y 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 estas Administraciones. 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

¹⁴ STC 35/1990 de 1 de marzo.

¹⁵ Entre otras, SSTs de 2 de marzo de 1997 (rec. núm. 1999/1994) y de 22 de mayo de 2001 (rec. núm. 7366/1996), y todas las allí citadas.

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, se debe llamar la atención sobre algunos aspectos importantes de la metodología utilizada. El estudio se ha limitado a una selección aleatoria de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia en el año 2017 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. Si el principal objetivo de esta sección del *Informe CIJA 2017* era construir una serie histórica sobre la litigiosidad en materia de personal y generar hipótesis de comportamiento, en esta edición se pretende observar el comportamiento de las variables estudiadas en un único año y poder verificar las hipótesis contempladas o, por el contrario, corregirlas.

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 obstante, en esta edición hay dos novedades. En primer lugar, se ha podido incluir en la búsqueda los artículos de la LOPJ en materia de personal, que el año pasado se excluyeron por problemas técnicos. De esta forma, se puede dar cuenta de la situación particular de este sector ante la JCA, analizando si se presentan singularidades de los datos obtenidos relativos al grupo de funcionarios integrado por Magistrados, Jueces, Fiscales y resto de personal de Justicia. En segundo lugar, se ha añadido nueva normativa con la finalidad de ampliar el objeto y la muestra de investigación y con la intención de realizar un estudio más completo del personal al servicio de la Administración. Por ejemplo, se ha incluido normativa más específica que regula la relación jurídica de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o normas reguladoras, entre otras, de procedimientos de acceso y selección, régimen disciplinario o régimen retributivo. Sin embargo, estas novedades pueden alterar las comparaciones de este informe con los datos obtenidos el año pasado porque podía haber colectivos poco representados. Por tanto, hay que tener en cuenta esta circunstancia para analizar todos los datos que se muestran a continuación.

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-UAM en materia de personal con la finalidad de explicar ciertos resultados, que no tendrían importancia si se analizaran de forma aislada.

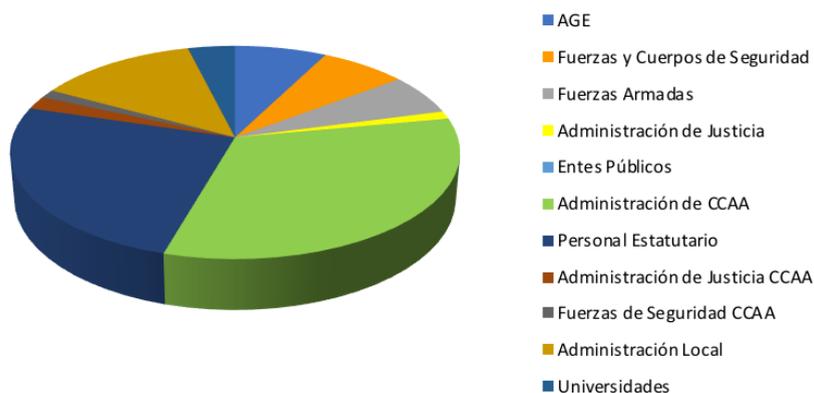
Por ejemplo, se podrá examinar si hay algún tipo de personal que presenta una mayor litigiosidad en sus relaciones con la Administración teniendo en cuenta su peso en la composición de todo el personal y no solamente en términos absolutos de los datos extraídos del estudio CIJA-UAM.

La fuente utilizada para elaborar la composición del personal que presta sus servicios en las Administraciones Públicas en 2017 que se muestra a continuación es el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas que publica semestralmente la Secretaría de Estado de Función Pública, dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública del segundo semestre del año 2017¹⁶. 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 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.

En la figura 145, se muestra el desglose del personal funcionario y el personal estatutario al servicio de las distintas Administraciones Públicas en 2017. El personal estatutario de los Servicios de Salud representa el 25,22% de todo el personal funcional de las Administraciones Públicas, siendo el resto funcionarios. La Administración territorial con más funcionarios son las Comunidades Autónomas (CCAA) (32,39%), mientras que los funcionarios de los Entes Locales representan el 13,20% y el porcentaje del Estado se reduce a un 7,57%. Hay que tener en cuenta que al número de funcionarios de las CCAA hay que añadir el personal estatutario, porque las competencias en sanidad están transferidas (el personal estatutario autonómico representa el 99,28% del total de personal estatutario). El resto de personal funcionario se reparte entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (7,14%), las Fuerzas Armadas (6,13%), la Administración de Justicia (3,19%), las Universidades (3,88%) y las Fuerzas de Seguridad de las CCAA (1,31%). Dentro de la Administración de Justicia se puede diferenciar aquellos dependientes de las CCAA (1,97%) y del Estado (1,22%, dentro de este porcentaje los Magistrados, Jueces y Fiscales representan un 0,47% del total del personal).

¹⁶ El informe consultado para este trabajo ha sido el Informe estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Secretaría de Estado de Función Pública del segundo semestre del año 2017 (publicado en julio de 2017 en www.minhafp.gob.es).

Figura 145. Composición del personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas (2017) [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.

5. La vía administrativa en materia de personal

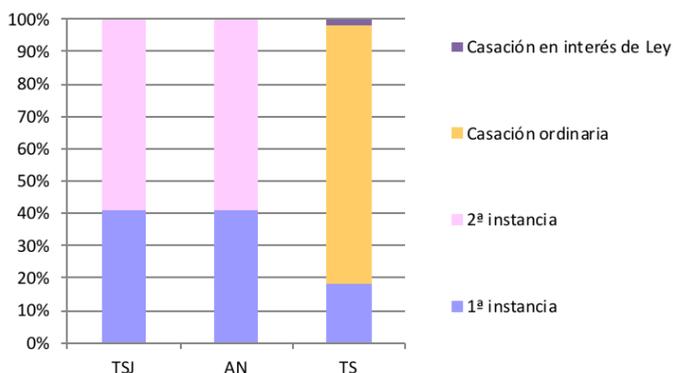
Al igual que sucede habitualmente con el resto de materias estudiadas en este informe, para acudir a la JCA en defensa de los derechos en materia de personal es requisito necesario haber agotado la vía administrativa. Sin embargo, es imposible realizar un estudio sobre las resoluciones administrativas 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. Podría ser 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 2017. 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 146. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de personal (2017) [en porcentaje]



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

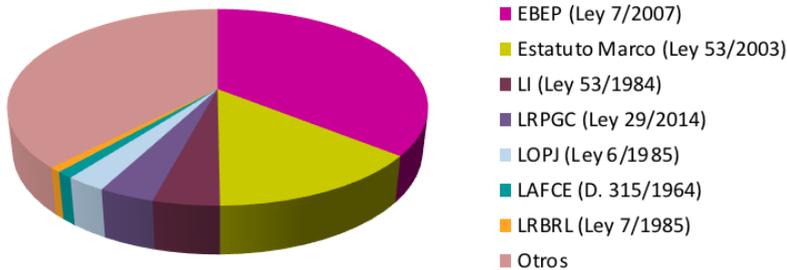
Como ya se ha expuesto anteriormente, hay que recordar que el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional o los Tribunales Superiores de Justicia conocen tanto en primera instancia como en sede de recurso de determinados asuntos de personal. En este sentido, hay que apuntar que el análisis de los datos no se establecerá siempre por instancia, sino, también por tribunal, con el fin de proporcionar un estudio completo en la materia. En la figura 146, 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 40,7% son en primera instancia, mientras que el 59,3% corresponden a segunda instancia. Estos datos son significativamente diferentes a los recogidos en el *Informe CIJA 2017*. En la última década, el porcentaje de los asuntos que conocían los Tribunales Superiores de Justicia en segunda instancia era del 85,6%. En cambio, no ha habido una modificación sustancial en los asuntos que han conocido los otros dos tribunales analizados. En este sentido, la Audiencia

Nacional (AN) ha conocido en primera instancia un 40,8% de los asuntos y un 59,2% en segunda instancia. Los recursos de casación resueltos por el Tribunal Supremo (TS) han supuesto un 81,6% de los asuntos, de los cuales únicamente un 1,8% han sido en casación de interés de Ley. El resto de los asuntos conocidos por el Alto Tribunal en materia de personal han sido en primera instancia (18,3%).

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. Como hemos adelantado en el apartado de metodología, en este informe se han recogido normas que no se incluían en el *Informe CIJA 2017* con el fin de ampliar el objeto de estudio y realizar un análisis más detallado.

Figura 147. Normativa aplicada por la JCA en materia de personal (2017) [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 147, al igual que ocurría en el *Informe CIJA 2017*, que la Ley predominante es el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que representa un 35,7% de la normativa analizada y se aplica en el 79,3% de los asuntos. El EBEP 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 (14,1%), que se aplica en el 31,2% de los casos y establece las singularidades de la relación especial del personal que presta servicios en el sector sanitario y que tienen una relación especial con la Administración. El resto de leyes analizadas tienen poca representatividad: la Ley de Incompatibilidades (LI) alcanza un 4,3%, los artículos referentes al personal incluidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) un 2,6%, la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LAFCE) un 1,1%, los artículos referentes al personal que presta servicios en las Entidades Locales (LRBR) un 0,8% y la Ley de Universidades alcanza un 0,5%. Aunque la Ley 29/2014, de Régimen del personal de la Guardia Civil (LRPGC) no tiene un alto grado de representatividad (3,6% y se aplica en un 8% de los casos), llama la atención porque es un régimen que se aplica a un grupo muy reducido del personal de la Administración. Por último, en este gráfico hay un amplio sector (36,8%)

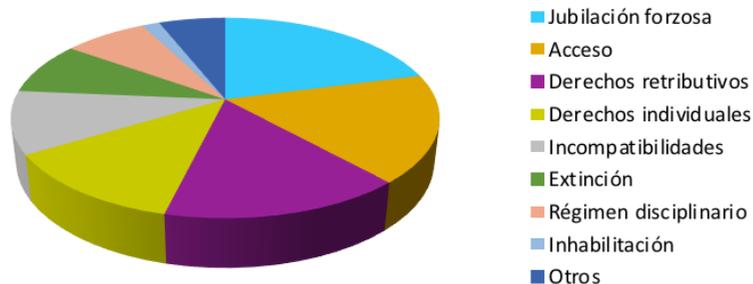
que se ha denominado “otros” donde se han agrupado el resto de normas, que no son significativas en relación con el resto de leyes, pero que identifican colectivos y asuntos en materia de personal. Por ejemplo, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de personal de la Policía Nacional.

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 148. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las peculiaridades de la relación funcional o de procedimientos de acceso al empleo público (2017) [en porcentaje]



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

Como se puede apreciar en la figura 148, las pretensiones que en mayor porcentaje son causa de un procedimiento ante los tribunales en materia de personal son las relacionadas con la jubilación forzosa (20,3%), por el contrario, en el Informe CIJA 2017 únicamente representaban un 7,9%. Como observaremos más adelante, este dato responde a un número muy elevado de sentencias de casación, por lo que es necesario comparar los datos de los distintos periodos con mucha cautela porque se tratan de grupos de casos anómalos que no se tienen porqué repetir en años sucesivos. Sin embargo, el segundo grupo de asuntos responde a cuestiones de acceso con un 17,4%, un dato mínimamente inferior que en el Informe CIJA 2017 (22,5%). Son dos razones las que explican que las cuestiones de

acceso sean uno de los objetos más representativos. La primera, que la JCA conoce sobre todos los litigios en materia de acceso bien sean de personal laboral, bien de funcionario. La segunda, la propia estructura del informe, que únicamente contempla los pronunciamientos de los TSJ, la AN y el TS, y el reparto competencial de asuntos de la LJCA que, como se ha explicado anteriormente, asigna todas las cuestiones relacionadas con el nacimiento de la relación de todos los funcionarios en primera instancia a los TSJ y a la AN.

Los dos siguientes bloques más representativos son los relativos a los derechos retributivos (15,5%) y los derechos individuales (10,1%), que se han visto reducidos conforme a los datos del *Informe CIJA 2017* pero manteniendo un porcentaje elevado de los asuntos. 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 casi el 2,4% de los asuntos despachados por los tribunales. Por último, aunque con un menor peso, pero con un porcentaje significativo, se encuentran las cuestiones relativas a las incompatibilidades (10,1%), las extinciones (8,5%), las cuestiones relativas al régimen disciplinario (7,5%) y las inhabilitaciones (1,6%).

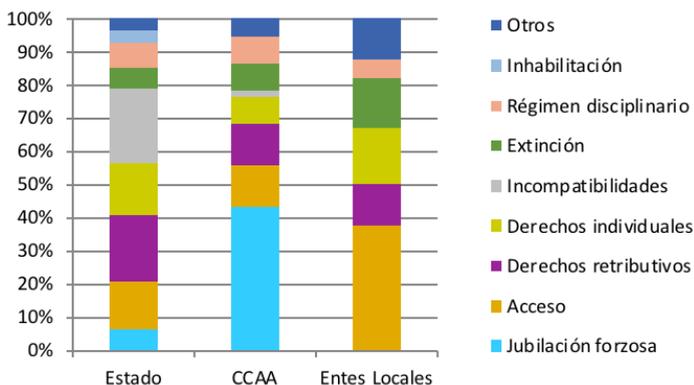
2.2. *Contenido del objeto impugnado en función de la Administración territorial*

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 donde el funcionario está adscrito. En la figura 149 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 es la jubilación forzosa, no se reparte de forma homogénea entre las Administraciones. En este sentido, la jubilación forzosa representa un 43,3% de los asuntos en las Comunidades Autónomas, mientras que en el Estado se reduce hasta el 6,4% y no llega a tener representación en los Entes Locales. Por el contrario, las cuestiones de acceso representan en los Entes Locales un 37,6 %, en el Estado se reduce a un 14,4% y en las Comunidades Autónomas alcanza a un 12,4%. Con relación a los litigios sobre derechos retributivos, disminuye el porcentaje y el comportamiento respecto el *Informe CIJA 2017* donde la Administración con un porcentaje más elevado era la Administración Local. En esta ocasión, la Administración territorial donde tienen más peso estas cuestiones son en la Administración del Estado con un 19,7% de los casos, seguido de las Comunidades Autónomas con un 12,8% y, por último, las Entidades Locales con un 12,5%.

Respecto al Estado, son significativos los procedimientos que tienen como objeto las incompatibilidades con un 22,5%, duplicando el resultado del *Informe CIJA 2017* (11,5%), y los derechos individuales con un 15,5%. Mientras tanto, en el caso de las Comunidades Autónomas, las cuestiones con mayor litigiosidad, después de los comentados, son los derechos individuales (7,8%), que para las Entidades Locales representan un 16,7%. Por último, hay que mencionar que para las Entidades Locales un grupo con mucha litigiosidad

son las cuestiones relativas a la extinción (15,3%), que se explica nuevamente por el reparto competencial entre los distintos tribunales y el hecho de que en este informe no se contemplen las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Figura 149. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en función de la Administración territorial (2017) [en porcentaje]



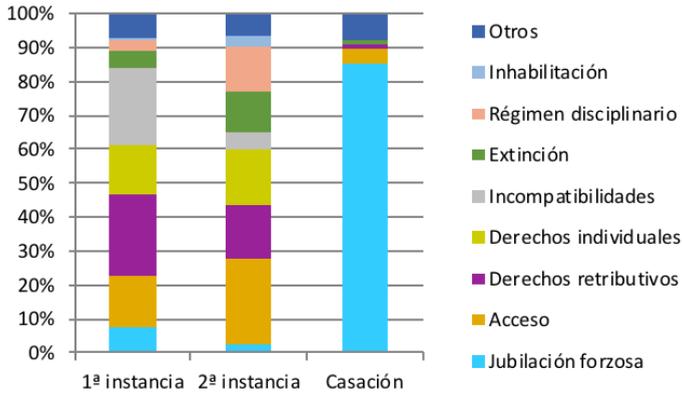
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este informe.

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 150, 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 (23,5 %), valor similar al *Informe CIJA 2017* (25,6%) o incompatibilidades (22,8%), objeto que no tenía relevancia en el informe anterior (2,1%). Mientras tanto, en segunda instancia, las cuestiones relativas a acceso suponen el mayor porcentaje de los asuntos resueltos con un 25% (en primera instancia solo representan el 15,5%), seguidos de los derechos individuales (16,5%).

Como adelantábamos anteriormente, es llamativo el elevado porcentaje de asuntos relativos a jubilaciones forzosas resueltos en casación (84,9%). Aunque también fue la cuestión donde más se pronunció la Sala Tercera del Tribunal Supremo en los datos obtenidos en el *Informe CIJA 2017*, estos solo alcanzaron al 24,2% de los asuntos totales resueltos por este Tribunal. Sin embargo, este asunto no muestra una significación reseñable en segunda instancia.

Figura 150. Contenido del objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]

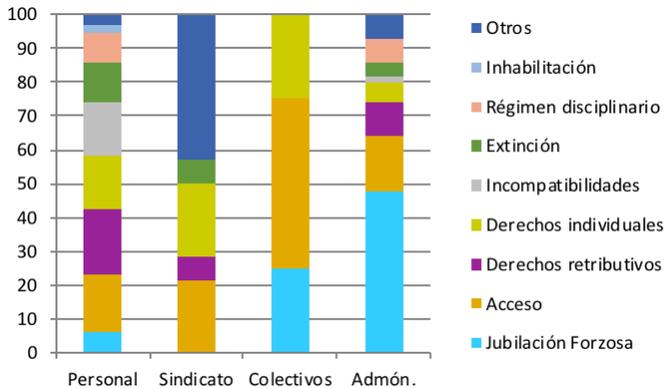


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

2.4. Contenido del objeto impugnado en función de la posición jurídica del recurrente

En la figura 151 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 jurisdicción 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 151. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en razón de la posición jurídica del recurrente (2017) [en porcentaje]



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

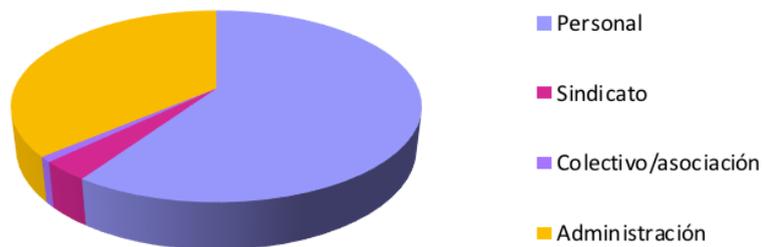
Como puede apreciarse en el gráfico, el contenido del objeto de los litigios varía significativamente en función del recurrente. Evidentemente, los sindicatos o colectivos defienden los intereses que guardan relación con el conjunto de los funcionarios, con sus propios derechos o con los intereses de la sociedad, como pueda ser velar por el cumplimiento de los procesos de selección. En este sentido, atendiendo a los sindicatos como recurrentes, los derechos sindicales suponen un 28,6% de los asuntos interpuestos por estos, seguidos de los derechos individuales con un 21,4%, los procesos de acceso con un 21,3% y las RPT con un 7,1%. Distribución idéntica a la que se mostraba en el *Informe CIJA 2017*. Por su parte, las cuestiones más relevantes numéricamente, cuando el litigio ha sido iniciado por un funcionario, son los derechos retributivos (19,8%), los derechos individuales (15,8%), y las incompatibilidades (15,8%). En este caso, también se repiten los objetos más representativos analizados en el *Informe CIJA 2017* en relación con el personal. En cambio, cuando el recurrente ha sido la Administración, no se reitera la proporción del informe anterior. En esta ocasión, los asuntos con mayor representatividad son los relacionados con la jubilación forzosa (47,7%), mientras que en el *Informe CIJA 2017* ocupaba la cuarta posición con un 13,9%. 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-administrativo a tutelar sus derechos o los derechos de los colectivos a los que representan.

Figura 152. Tipo de recurrente en la JCA en cuestiones de personal (agregado) (2017) [en porcentaje]



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

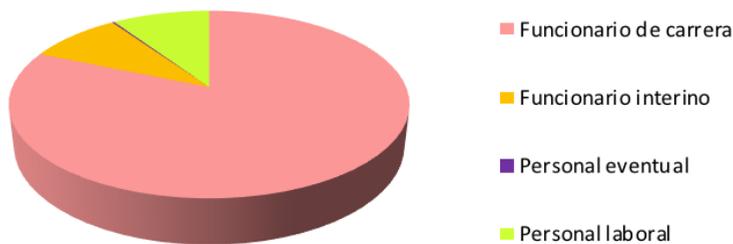
En la figura 152 podemos apreciar como la mayoría de los recurrentes son el personal, como persona física que presta sus servicios en la Administración y debe acudir a la

jurisdicción contencioso-administrativo para defender sus derechos (59,4%), mientras que la Administración actúa como recurrente en un 36,2% de los asuntos. Sin embargo, el papel de sindicatos u otros colectivos es residual, representando un 3,3% los primeros y un 0,9% los segundos. En esta cuestión se mantiene la tendencia del informe anterior, únicamente aumentando el porcentaje de personal en un 10% (49,3%, 39,4%, 9,6% y 1,5%, respectivamente).

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 153, como era previsible y se confirma la representatividad del informe anterior, la gran mayoría de los recurrentes son funcionarios de carrera (81,3%), siendo residuales el resto de personal (9,6%) que presta servicios en la Administración, debido a que los asuntos sobre la relación laboral de estos últimos, se dirime en la jurisdicción social. Hay que destacar que el 9% representa a los funcionarios interinos.

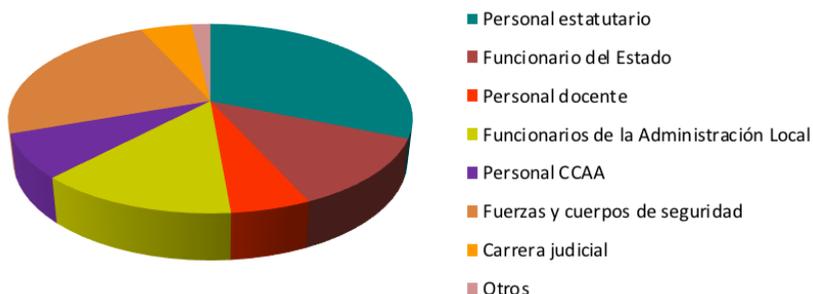
Figura 153. Clases de personal recurrente (2017) [en porcentaje]



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 154. Recurrentes. Desglosados como personal especial (2017) [en porcentaje]



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

En la figura 154, podemos observar cómo el colectivo que tiene una mayor litigiosidad, igual que ocurría en el informe anterior, es el Personal estatutario de los Servicios de Salud, representando un 31,2% de los recurrentes. Otro grupo con mucha representatividad son los pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con un 23,7%. Este colectivo en el informe anterior estaba poco representado (7,8%) por el hecho de no incluir en las normas de selección de los casos normativa específica de sus relaciones especiales con la Administración. Los recurrentes que pertenecen al grupo de funcionarios que prestan sus servicios para la Administración General del Estado o sus Organismos autónomos representan el 12%, al igual que los funcionarios de la Administración Local con un 13,4%, mientras que el personal docente universitario y no universitario alcanza un 5,4%. En cambio, el personal de las Comunidades Autónomas solo representa un 7,5%. Los funcionarios de la Carrera Judicial y Fiscal y el personal al servicio de la Administración de Justicia no alcanzan el 5% del total de recurrentes (4,9%). 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.

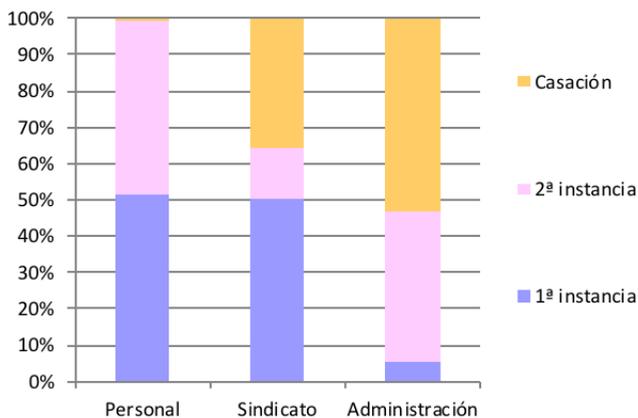
Para valorar el grado de litigiosidad de cada grupo de funcionarios, es necesario poner en relación los datos obtenidos en este apartado con los apuntados en la primera parte del estudio sobre la estructura funcional del Sector público. El personal estatutario de los Servicios de Salud representa el 25,22% del total de los empleados públicos con relación funcional o estatutaria, en cambio, toman parte como recurrentes en la JCA en un 31,2% de los asuntos. Por tanto, se puede colegir que el grado de conflictividad de este tipo de personal es muy elevado, seguramente debido a que en el sector sanitario se producen muchas situaciones de precariedad en relación con su personal. Cuestión que también se constataba en el *Informe CIJA 2017*. Igualmente, se puede observar como el grupo integrado por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad representan un 7,14% de los funcionarios públicos, mientras que suponen un 23,7% 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, aunque este extremo se deberá corroborar en informes posteriores.

Sin embargo, los funcionarios que prestan sus servicios en las Comunidades Autónomas representan un 32% del personal al servicio de las Administraciones públicas, pero sólo actúan como recurrentes en la JCA en un 7,5% de los litigios. Es necesario matizar que la mayoría del personal estatutario pertenece a las Comunidades Autónomas porque las competencias en sanidad están transferidas y que los asuntos sobre personal, igual que ocurre con los que prestan servicios en la Administración Local, se dirimen en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que no se incluyen en este análisis.

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. Hay que recordar que el estudio solo abarca las resoluciones judiciales ante la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremo, dejando aparte los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que son los que conocen en primera instancia de la mayoría de asuntos en materia de personal de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas, y a los Juzgados Centrales, que también tienen competencia en materia de personal sobre actos de Ministros o Secretarios de Estado, siempre que no versen sobre el nacimiento o extinción de la relación de carrera.

Figura 155. Tipo de recurrente en la JCA en función de la instancia (2017) [en porcentaje]

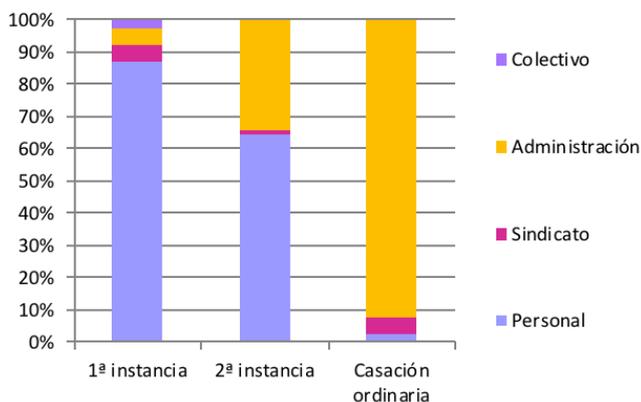


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

La figura 155 muestra que, con relación al período examinado, el 51,4% de los procedimientos donde el recurrente forma parte del personal que presta servicios en la Administración lo hace en primera instancia, que en el caso de los Sindicatos es de un 50%, lo que denota que son el personal y los sindicatos los que inician los procedimientos. Sin embargo, aunque en segunda instancia el porcentaje del personal se mantiene parecido respecto en primera instancia (47,8%), en la Administración aumenta a un 41,6% y en los sindicatos se reduce a un 14,3%. Lo que supone que la Administración recurre en segunda instancia la mayoría de los pleitos que no ha iniciado. Asimismo, es llamativo el porcentaje en los que la Administración recurre en casación, supone un 53,9% de los casos en los que es recurrente, a diferencia de lo que ocurre en el colectivo del personal donde se reduce drásticamente a un 0,8%. Seguramente esta situación puede deberse a que para el personal es muy costoso realizar un recurso de casación, sumado al coste que ha supuesto el encadenamiento de instancias judiciales. Por el contrario, para la Administración, por su estructura y posición, es más asequible poder llegar a la última instancia en materia de personal. Esta es la misma situación que se dibujaba en el *Informe CIJA 2017*, aunque se ha

reducido todavía mucho más el porcentaje de los asuntos recurridos en casación por parte del personal.

Figura 156. Tipo de recurrente en la JCA desglosado por instancia (2017) [en porcentaje]



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

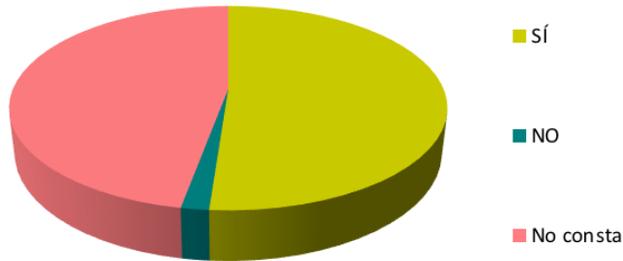
Con el objetivo de aportar una información más clara y detallada sobre el tipo de recurrente que acude a cada instancia, en la figura 156, se muestran los mismos datos, pero desglosados por instancia. En este sentido, el personal es recurrente en primera instancia en un 87,2% de los procedimientos, en segunda instancia en un 64,4% y en casación, solo en un 2,3%. En cambio, la Administración experimenta una evolución inversamente proporcional al personal, con un 5,4% en instancia, un 34% en segunda instancia y un 92% en casación. Los sindicatos, por su parte, representan un 4,7% de los asuntos en primera instancia y descienden en torno al 1,1% en segunda instancia y en casación incrementan a un 5,7%. Estos resultados nos afianzan en la hipótesis que también contemplábamos en el *Informe CIJA 2017* de que para la Administración es más sencillo y menos costo recurrir en casación que para las personas físicas.

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 Ley1/2000, 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 157. Comparece el funcionario con abogado (2017) [en porcentaje]



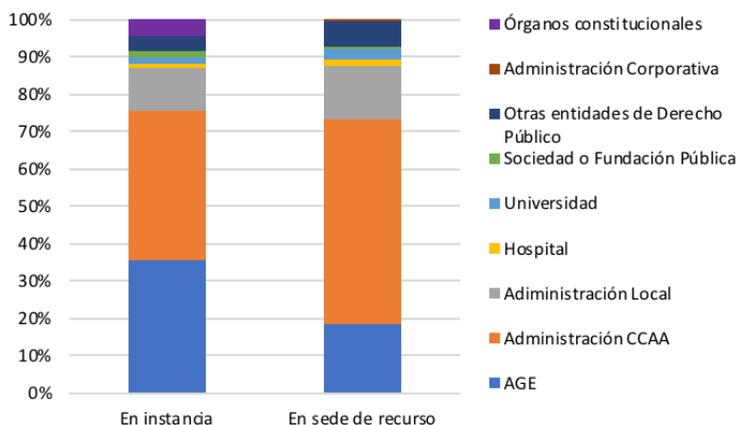
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM para este Informe.

En la figura 157 se pueden observar los datos obtenidos en el estudio referentes a la comparecencia con abogado de los funcionarios públicos. Lo más llamativo es que, de forma elevada, el texto de la sentencia no recoge esta información (35,9%). Del resto de sentencias, donde sí se aporta dicha información, el 62% comparecieron con abogado, que representan el 96,7% de los litigios con dicha información, mientras que el 2,5% comparecieron por sí mismos, que representan el 3,3% del total de las sentencias con dicho dato. Esta tendencia también es la que se constataba en el informe anterior. Es muy reducido el porcentaje de personal que opta por representarse así mismo en un juicio en materia de personal. Igualmente, se mantiene la tendencia de omitir este dato en un porcentaje elevado de las sentencias.

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. En la figura 158, se desglosa el tipo de Administración recurrida en la JCA en instancia y en sede de recurso. Como se puede apreciar no hay grandes diferencias entre ambas. En instancia, la Administración General del Estado (AGE) representa el 35,4% del total de administraciones recurridas (18,2% en sede de recurso), el 40,1% corresponde a la Administración de las Comunidades Autónomas (55,1% en sede de recurso) y el 11,3% a la Administración Local (14,2% en sede de recurso). Otras entidades de Derecho Público representan un 4,5% en instancia y un 6,9% en sede de recurso, y los Órganos constitucionales un 4,2% en instancia.

Figura 158. Tipo de Administración recurrida en la JCA (2017) [en porcentaje]



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

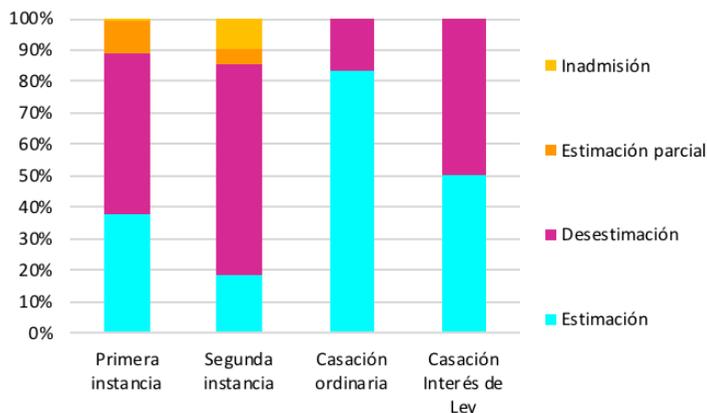
6. Sentido del fallo

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 instancia

En el *Informe CIJA 2017* era llamativo el elevado número de fallos desestimatorios. En primera instancia las desestimaciones alcanzaban un 76,9% de los pronunciamientos, en segunda instancia un 69,4% y en casación un 55,2%. En cambio, los datos recogidos en la figura 159 muestran una tendencia diferente en los datos recogidos para el presente informe. En segunda instancia se mantiene el elevado número de fallos desestimatorios (69,4%), en cambio en primera instancia se reducen en más de un 20% (51%). Lo más llamativo es la significativa reducción de las desestimaciones de los recursos de casación que presentan únicamente un 16,3% de los fallos. No obstante, estos datos cobran sentido por el elevado número de casos que la Administración ha recurrido en casación relacionados con las jubilaciones forzosas y, por tanto, serán estimados a su favor. Nuevamente esta circunstancia puede distorsionar los datos del presente informe vinculados con los recursos de casación. Debido a lo cual, es necesario continuar analizando en profundidad el sentido del fallo en relación con otros aspectos para poder extraer conclusiones más concretas.

Figura 159. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]

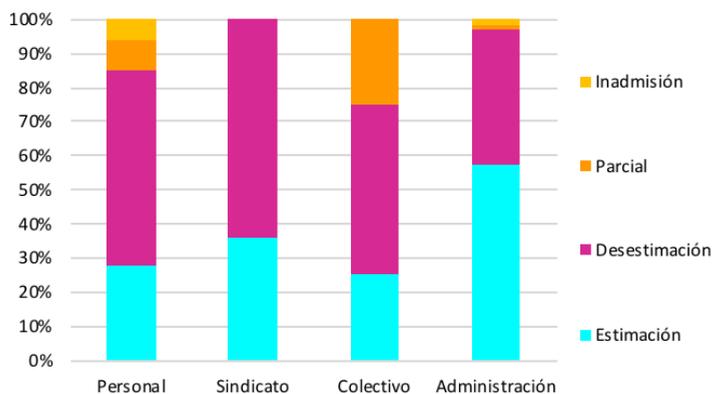


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

6.2. Sentido del fallo en función del recurrente

En la figura 160, se profundiza más en el sentido del fallo, analizando los datos en función del recurrente. Como se puede observar en el gráfico, dentro del porcentaje de desestimaciones (personal 57,5%, sindicato 64,3%, colectivo 50% y la Administración 39,2%), cuando la Administración es el recurrente obtiene un mayor número de estimaciones alcanzando un 55,6%. Sin embargo, la estimación a favor del personal cuando ha iniciado el procedimiento es únicamente del 27,8%. Estos datos están en correlación con los datos analizados previamente, porque la Administración es la parte que más recurre en casación y, es ahí donde se producen el mayor número de estimaciones. Con estos datos podemos confirmar la premisa que ya se adelantaba en el *Informe CIJA 2017*, de que el grado de incumplimiento de la legislación en materia de personal por parte de la Administración no es muy elevado o que las controversias se resuelven en los recursos administrativos previos.

Figura 160. Sentido del fallo en la JCA en función del recurrente (2017) [en porcentaje]

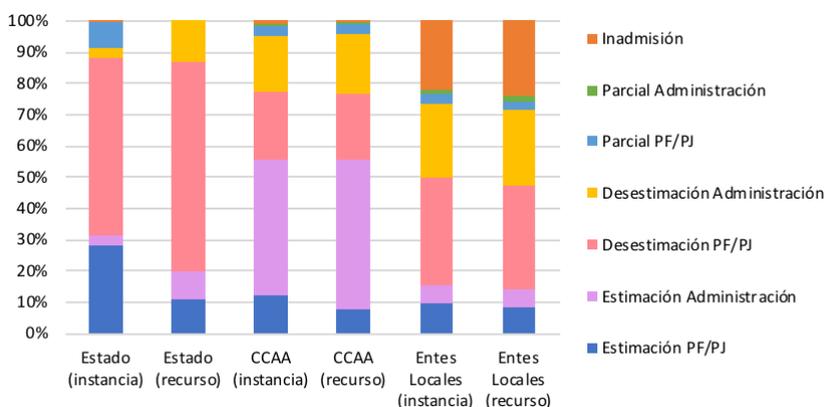


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este Informe.

6.3. Sentido del fallo en función de la Administración territorial

Siguiendo con el análisis del sentido del fallo, en la figura 161 se muestran los datos desglosados del sentido del fallo en función de la Administración territorial recurrida tanto en recurso, como en instancia. Como se puede apreciar, los datos entre instancia y recurso no varían significativamente, por lo que nos vamos a centrar en los datos de instancia. Es llamativo el porcentaje de desestimación para persona física o jurídica cuando estamos en el ámbito del Estado, alcanzando un 55,8%, mientras que la estimación del mismo colectivo se sitúa en un 27,9% en estimación total y un 8,1% en estimación parcial. Con estos datos, 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. En este sentido, para el ámbito de la Administración del Estado o los Organismos dependientes se alcanza un porcentaje del 58,7% de los fallos analizados. Este número se ha reducido respecto del porcentaje del *Informe CIJA 2017* (71,3%) en consecuencia, se puede apreciar un empeoramiento del nivel de cumplimiento de la normativa en materia de personal por parte del Estado.

Figura 161. Sentido del fallo en la JCA en función de la Administración territorial (2017) [en porcentaje]



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

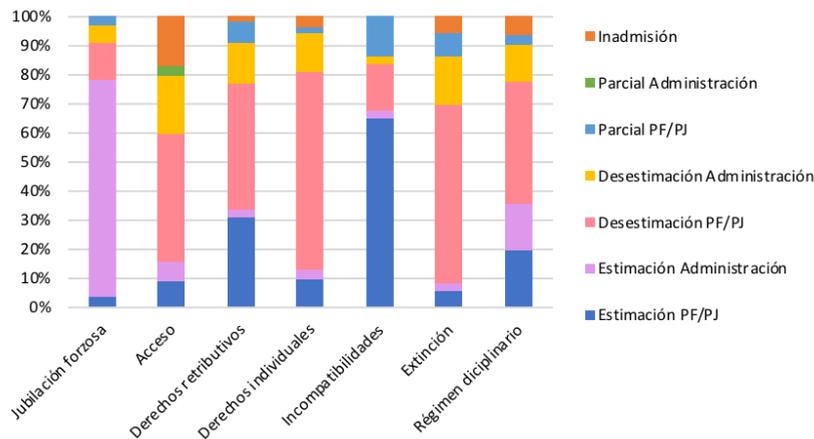
En el ámbito de la Administración de las Comunidades Autónomas o en el ámbito de los Entes Locales existen diferencias con relación al ámbito estatal. En el ámbito autonómico se reduce significativamente el porcentaje de desestimaciones del personal (21,7%), pero por el contrario aumentan considerablemente las estimaciones a favor de la Administración (42,2%). Por su lado, en el ámbito local se observa que el porcentaje de fallos desestimatorios cuando el recurrente es persona física es de un 34,7% y las estimaciones a favor de la Administración se reducen a un 5,6%. Siguiendo con el mismo criterio utilizado anteriormente para el ámbito de la Administración del Estado o los Organismos dependientes, el porcentaje con el que se puede valorar el cumplimiento de la normativa en

materia de personal se sitúa en un 63,9% para las CCAA y un 40,3% para los Entes Locales. Concluyendo que en el supuesto de las CCAA el resultado ha aumentado respecto del *Informe CIJA 2017* (50,9%). Por el contrario, en las Entidades Locales ha disminuido (49,9%) de forma que de estas últimas no se puede predicar un grado elevado de cumplimiento de la normativa en materia de personal, como afirmábamos a favor del Estado o de las CCAA, siendo la tendencia negativa.

6.4. Sentido del fallo en función del objeto impugnado

Por último, en la figura 162, 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 siete objetos que han obtenido una mayor representatividad de todos los asuntos analizados. En este sentido, los datos reflejan que en el supuesto de las jubilaciones forzosas la estimación es muy escasa con solo un 3,4% a favor de las personas físicas o jurídicas, lo mismo ocurre en relación con las extinciones (5,5%), los procesos de accesos (8,1%) y los derechos individuales (9,43%). Donde se aprecia una mayor estimación a favor de las personas físicas o jurídicas es en los casos relativo a las incompatibilidades (65,1%) y en los derechos retributivos (30,3%). En el caso de las estimaciones a favor de la Administración, los objetos más representativos son las jubilaciones forzosas (75%) y en las cuestiones relativas al régimen disciplinario (16,12%).

Figura 162. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de objeto impugnado (2017) [en porcentaje]



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

7. Razonamiento de la sentencia

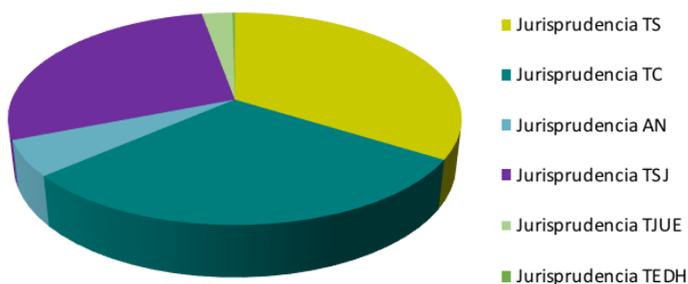
En este apartado se pretende dar un paso más en relación con los pronunciamientos judiciales en materia de personal de la JCA, aportando datos sobre la argumentación de la decisión judicial. Con los diferentes parámetros que se van a ir analizando, se busca observar

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 163 muestra que la jurisprudencia más influyente es la Tribunal Supremo, que representa un 33,9% de toda la jurisprudencia citada por los distintos tribunales y se invoca en el 63,1% de las sentencias analizadas para este informe. También es significativa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que representa el 29,7% y se recoge en el 55,3% de los pronunciamientos. Estas dos cuestiones permanecen inalterables con relación al *Informe CIJA 2017*. Igualmente, la jurisprudencia de la AN sigue sin tener relevancia, con un 5,4% y se utiliza en la argumentación jurídica del 10% de los casos estudiados. En cambio, la jurisprudencia de los TSJ ha acrecentado su presencia en el total de los fallos analizados. En el *Informe CIJA 2017* únicamente se citaba en el 10,6% de las sentencias y en este estudio ha aumentado al 52,4% de los casos. Asimismo, la influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue siendo muy escasa. Solo se encuentra citada en el 4,9% de las sentencias estudiadas y en términos globales no alcanza ni el 3%. En este sentido, la influencia de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo era algo esperado, consecuencia de su labor en unificación de doctrina. Por el contrario, no es fácil de explicar la casi inexistencia 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 163. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA (2017) [en porcentaje]



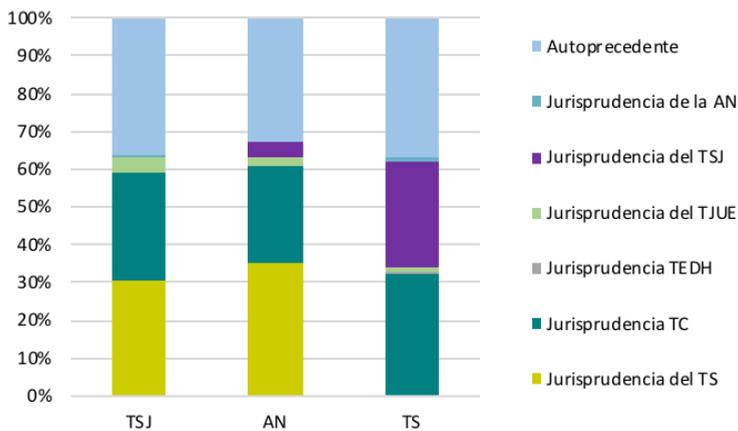
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM para este informe.

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 164 se muestra la transcripción o cita de jurisprudencia por los diferentes tribunales analizados en este informe. Se puede observar como en los tres tribunales, la cita de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es similar (28,57% TSJ, 25,6% AN, y 32,25% TS), aspecto que se asemeja a los datos del *Informe CIJA 2017*. 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 los dos órganos es habitual citar sus pronunciamientos anteriores (36,32% TSJ y 32,92% AN).

Figura 164. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA en función del tribunal (2017)
[en porcentaje]



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

7.3. Invocación de artículos constitucionales por tribunal

La configuración esencial de la relación entre el funcionario y la Administración se contiene en la Constitución. A estos efectos, es interesante estudiar el grado de aplicación por los tribunales del texto constitucional, con el objetivo de observar si es relevante para la construcción del razonamiento jurídico de las sentencias en esta materia. En los datos obtenidos en el estudio se constata que es elevado el porcentaje de sentencias que invocan artículos constitucionales por parte de los distintos tribunales. Nuevamente se confirma la tendencia del *Informe CIJA 2017*. En los Tribunales Superiores de Justicia ese porcentaje es inferior al resto de órganos estudiados con un 36,2% de los pronunciamientos. Mientras que en la Audiencia Nacional aumenta a un 42,3% de los casos estudiados y en el Tribunal Supremo a un 90,8%.

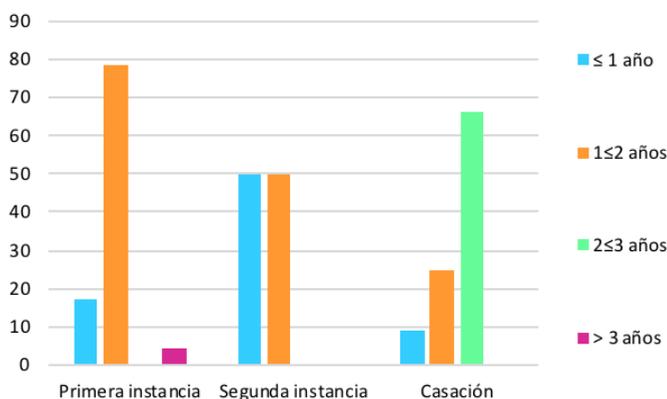
8. Duración del proceso

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.

8.1. Duración de los procesos en razón de la instancia y tribunal

En la figura 165 se muestra la duración de los procesos en razón de la instancia. Se puede apreciar cómo todos los procesos han aumentado la duración para la resolución del litigio. En el *Informe CIJA 2017*, se recogía que en primera y en segunda instancia la mayoría de los procesos duraban menos de un año, suponiendo en primera instancia un 61,3% de los casos, mientras que los asuntos que se conocían en segunda instancia se elevaban a un 74,4%. Por el contrario, esta tendencia ha cambiado en la actualidad. Los procesos de primera instancia que duran menos de un año se reducen al 17,4%, mientras que los de segunda instancia alcanza 50%. En este sentido, en la actualidad los procesos en primera instancia se demoran entre más de un año y menos de 2 años (78,3%). Lo que se mantiene respecto al informe del año pasado son los escasos casos que resuelven recurso de casación y duran menos de un año (8,8%, un 13,7% en el *Informe CIJA 2017*). En referencia a estos últimos procesos, la mayoría de los casos de resolución de los recursos de casación se resuelven entre dos y tres años (66,3%), cuando en el informe anterior duraban entre uno y dos años, representando un 51,1% de los casos analizados en *Informe CIJA 2017*.

Figura 165. Duración del proceso según instancia en la JCA en materia de personal (2017) [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.

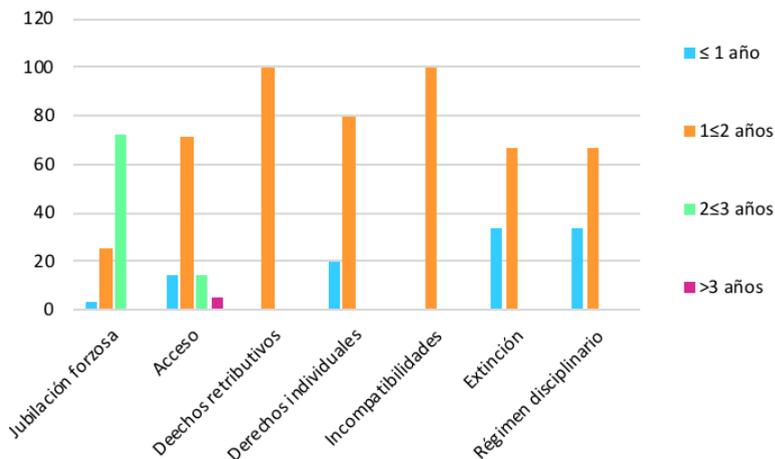
Por tanto, en lo referente a los procesos en la JCA en materia de personal, el tiempo de duración de la resolución ha aumentado. Si en el *Informe CIJA 2017* los procesos que se sustanciaban en menos de dos años alcanzaban el 80,7% de los supuestos, en la actualidad no llegan al 50% (48,5%). Lo que nos puede llevar a concluir, que la dilación en los procesos en materia de personal de la JCA es cada vez más elevada, especialmente en primera y segunda instancia donde la mayoría de los procesos se ventilan con una demora de más de un año respecto al informe anterior. Estos resultados pueden evidenciar una posible saturación de los tribunales que resuelven en primera instancia en la JCA.

Los datos recogidos en el estudio sobre la duración de los procesos según el tribunal muestran un panorama similar al analizado en el gráfico anterior. Es evidente que, como el Tribunal Supremo (TS) conoce de la totalidad de los recursos de casación y a su vez suponen el 86,6% de los asuntos que resuelve este tribunal, la duración de los procesos se alarga hasta los tres años, suponiendo que únicamente el 30,4% de los casos analizados se resuelvan entre un año y dos años. Por otro lado, la Audiencia Nacional (AN) es la más ágil de los tres órganos a la hora de ventilar los procedimientos a ella encomendados, alcanzando un 18,2% de los procesos resueltos en menos de un año y un 81,8% entre el año y los dos años. Aunque este dato demuestra un significativo empeoramiento, ya que en el *Informe CIJA 2017* los casos resueltos en menos de un año eran el 71,1%. Igualmente, en el supuesto de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) la tasa de resolución se concentra en su totalidad entre un año y dos años mientras que en el *Informe CIJA 2017* el 63,5% se los asuntos se ventilaban en menos de un año.

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 siete que presentaron mayor litigiosidad del total de objetos analizados.

Figura 166. Duración del proceso según el objeto en materia de personal impugnado en la JCA (2017) [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.

Como se puede apreciar en la figura 166, la mayoría de los asuntos se resolvieron en menos de dos años, destacando las incompatibilidades y los derechos retributivos que se resolvieron en la totalidad en esa frecuencia. Si comparamos estos datos con los recogidos en el *Informe CIJA 2017*, se vuelve a evidenciar la paulatina ralentización de los procesos. Los

asuntos que tenían como objeto incompatibilidades se resolvían en el 72,3% de los casos en menos de un año y los asuntos relativos a los derechos retributivos en el 62,8%. Asimismo, cuando el objeto impugnado es en materia de jubilación forzosa, los procesos han aumentado hasta más de dos años (72,2%) cuando en el *Informe CIJA 2017* la mayoría de estos procesos duraban entre uno y dos años (66%). No obstante, en este supuesto hay que matizar que se trata de un grupo de casos atípicos, como se ha analizado en el apartado 2.3., porque se han resuelto un inusual número de recurso de casación de este tipo, lo que produce el aumento del periodo de resolución. A modo de conclusión de este apartado, se identifica que aún existiendo diferencias en la composición de los periodos de resolución de los distintos objetos, los procesos han aumentado en el tiempo con respecto al informe del año pasado.

8.3. Duración del proceso por sentido del fallo

Por último, se estudiará la posible relación entre la duración del proceso y el sentido del fallo, para poder determinar si existe una correlación entre la duración del proceso y la estimación o desestimación de las pretensiones. De los datos obtenidos en el estudio, se puede observar cómo la duración del proceso no muestra grandes diferencias en función de la estimación o desestimación de las pretensiones, ni tampoco en relación de si esas pretensiones se estiman o desestiman a las personas físicas (personal) o a la Administración. No se aprecian unas tendencias notablemente diferentes. Cuestión que ya se apreciaba en el *Informe CIJA 2017*. El único cambio que se ha producido ha sido un traslado de los bloques a una duración superior. Si en el informe anterior el 65,6% de los asuntos que terminaban con una desestimación de las pretensiones del personal se producían en menos de un año, en la actualidad el 75% se traslada a entre un año y dos años.

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.

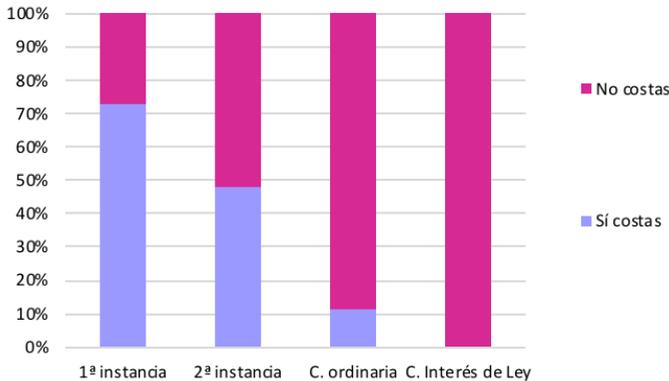
9.1. Condena en costas por instancia

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 167, se puede apreciar cómo en primera instancia las sentencias que imponen costas por el procedimiento supusieron el 73,2%, mientras que en segunda instancia se redujeron a un 48,1%. Por su lado, en casación se impusieron costas únicamente en un 11,5%. Estos datos reflejan un cambio radical de tendencia respecto de los recogidos

en el *Informe CIJA 2017* a favor de imponer costas en primera instancia, ya que en el informe anterior se estimaba que únicamente se imponían costas en primera instancia en el 18,1% de los casos. Cuestión distinta es en el lo relativo a los supuestos del recurso de casación donde en el *Informe CIJA 2017* las condenas en costas aumentaban respecto de las actuales en casi un 35%.

Figura 167. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017)



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

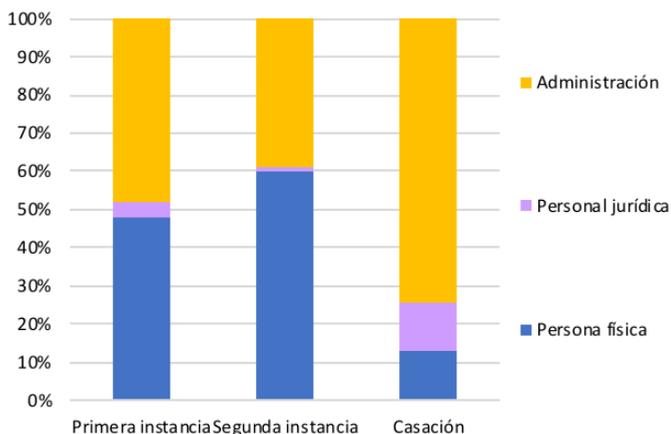
9.2. Parte condenada a costas por instancia

Por último, se pondrá en relación la parte condenada a costas por instancia. Como se puede apreciar de los resultados representados en la figura 168, la parte condenada en costas varía en relación con la instancia donde nos encontramos. En este sentido, en primera instancia las partes que son condenadas se reparten en términos idénticos entre las personas físicas (personal/funcionario) en un 46,8% de los casos analizados y la Administración en otro 46,8%, mientras que en segunda instancia la condena en costas en las personas físicas asciende a un 60% y en la Administración desciende a un 38,9%. En cambio, en casación la Administración es condenada en costas en un 80%. Estos resultados tienen correlación con los datos analizados en el apartado 3.5. en relación del tipo de recurrente por instancia, donde se ponía de manifiesto que la Administración era el tipo de recurrente que más acudía al recurso de casación, mientras que los procedimientos se iniciaban mayoritariamente en primera instancia por el personal.

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.

Figura 168. Parte condenada en costas en materia de personal por instancia (2017) [en porcentaje]



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

III. Conclusiones

Esta sección del Informe sobre la Justicia Administrativa 2018 ha abordado por segunda vez 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 2017 mientras que en el *Informe CUA 2017* el periodo comprendido era entre el año 2003 y el año 2016. Para ambas selecciones se ha usado como criterio la normativa más relevante en materia de función pública y la relativa al personal estatutario. Aunque en esta ocasión se ha podido incluir dentro de la selección la normativa en materia de personal contenida en la LOPJ, que no se pudo incluir en el informe anterior por problemas técnicos y, además, se han incorporado nuevas normas que regulan situaciones especiales del personal al servicio de la Administración comprendido en el objeto de este estudio.

A continuación, se exponen brevemente las conclusiones más relevantes que se desprenden del estudio realizado:

El contenido sobre jubilación forzosa es el más impugnado

- ◆ A diferencia de lo que ocurrió en el *Informe CUA 2017* donde las pretensiones que en mayor porcentaje eran causa de un procedimiento ante la JCA en materia de personal eran las relacionadas con los derechos retributivos (20,3%), en el actual

informe la causa predominante es la relativa a cuestiones de jubilación forzosa. Sin embargo, esto es debido a que en esta ocasión estos casos han sido atípicos o anómalos, porque son un grupo numeroso de procesos que se han sustanciado en el procedimiento de recurso de casación y no tienen porqué repetirse de la misma forma en años sucesivos. Esta cuestión ha podido distorsionar los resultados del contenido del objeto impugnado. No obstante, igual que sucedía en el *Informe CIJA 2017*, mantienen importancia los casos relacionados con el acceso al empleo público (17,4%) o con derechos individuales (12,5%).

Se mantiene el índice elevado de litigiosidad en el sector del personal estatutario y se evidencia el mismo fenómeno en el sector del personal integrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- ◆ El personal estatutario de los Servicios de Salud es el que tiene una tasa de litigiosidad más elevada, representa el 31,4% de los casos donde el personal ha sido recurrente, cuando representa solo un 25,22% del total de funcionarios o personal especial de la Administración. En relación con los integrantes en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, representan el 23,7% de los casos ventilados en la JCA, cuando únicamente representan menos del 9% del total de funcionarios o personal especial de la Administración. Estos datos que se mantienen respecto a los del *Informe CIJA 2017* parecen indicar que son colectivos con una alta conflictividad en materia de personal.

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 (92%), lo que puede deberse a que su estructura y medios le permiten acudir a un recurso que supone un gasto económico considerable. Esta misma hipótesis se contemplaba en el *Informe CIJA 2017*.

Índice elevado de desestimaciones

- ◆ El volumen de desestimaciones en materia de personal es elevado, suponiendo un 37,7% del total de pronunciamientos examinados. Además, las desestimaciones de las pretensiones por parte del personal y las estimaciones cuando la Administración General del Estado es la recurrente suponen el 58,7%. De lo que se puede colegir que, a juicio de los tribunales, el grado de cumplimiento de la normativa en materia de personal por parte de la Administración es elevado, aunque ha supuesto un empeoramiento respecto del *Informe CIJA 2017* donde alcanzaba el 71,3%.

Relevancia de la jurisprudencia del TS

- ◆ 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 63,1% de los pronunciamientos en materia de personal de los TSJ, de la AN y del propio TS.

Duración de los procesos judiciales en aumento

- ◆ Mientras que la duración media de los procesos judiciales en materia de personal era menor a un año en el *Informe CIJA 2017*, en el informe actual ha aumentado de media un año. Esto supone que los órganos judiciales analizados muestran una suerte de congestión o saturación respecto del informe anterior a la hora de resolver los asuntos sobre esta materia. No existen diferencias llamativas entre la duración de los procesos en primera o en segunda instancia, mientras que en casación se eleva la duración a más de dos años.

[VIII. Análisis de la litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos]

Jesús Redondo Martín y María Antonia Arias Martínez

I. Introducción*

Como novedad este año, se incorpora a esta edición del *Informe CIJA 2018* el estudio de la litigiosidad en materia de protección de datos personales. La incorporación de este nuevo sector coincide con la finalización del periodo transitorio fijado por el 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), que resulta de aplicación desde el 25 de mayo de 2018. El RGPD armoniza la normativa en materia de protección de datos de todos los Estados Miembros y en España ha supuesto la derogación tácita de la mayor parte de 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).

Con motivo del RGPD, el legislador español también ha iniciado la tramitación parlamentaria de una nueva ley orgánica que derogará expresamente la LOPD y se adaptará a esta nueva norma comunitaria, complementando aquello que esta no contempla y que se deja en manos de los Derechos nacionales. Todas estas novedades normativas que ya se han producido o se producirán en un periodo corto de tiempo hacen de este año 2018 una ocasión perfecta para la incorporación del sector de la protección de datos al Informe.

Como viene siendo tradición en anteriores ediciones del *Informe CIJA*, la incorporación de un nuevo sector lleva aparejado que el estudio que se lleva a cabo en esa primera ocasión tenga una mayor extensión temporal que la realizada en relación con otros sectores que ya han sido analizados en ediciones anteriores (tributos, contratos públicos, responsabilidad patrimonial, derechos fundamentales y personal al servicio de la Administración). En este caso, se ha realizado un estudio de la litigiosidad relacionada con la protección de datos personales durante el periodo comprendido entre enero de 2003 y febrero de 2018. La información obtenida puede ayudar a comprender mejor el funcionamiento de la justicia administrativa en materia de protección de datos personales en estos años de aplicación de la LOPD y del RLOPD, lo que permitirá también poder comparar dicho funcionamiento en futuras ediciones del *Informe CIJA* con datos ya derivados de la aplicación del RGPD.

El primer año de estudio de un nuevo sector exige realizar un esfuerzo adicional con el objetivo de adentrar al lector en la materia jurídica que va a ser objeto de estudio empírico. Por esa razón, antes de proceder a la exposición de la información obtenida en el estudio

* El estudio ha sido coordinado por Marcos Almeida Cerrada. María Antonia Arias Martínez es coautora del epígrafe II. con Jesús Redondo Martín. El resto del trabajo se ha realizado por Jesús Redondo Martín.

realizado, se ha incorporado una breve introducción que expone la historia y evolución de la normativa de protección de datos personales en la última década. A tales efectos, se ha desarrollado un análisis retrospectivo del sector a partir de la evolución normativa y jurisprudencial conocida por la doctrina y sobre las memorias anuales de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y documentos análogos publicados por las diferentes agencias de protección de datos autonómicas. El estudio y exposición sistemática de esta información pública cumple una doble función. En primer lugar, permite al lector identificar la normativa del sector, sus operadores jurídicos y las dinámicas generales que existen entre ellos. En segundo lugar, permite conocer cuál es la visión de la Administración sobre cuál es la situación del sector y contrastarla posteriormente con la información que el CIJA ha obtenido a partir del estudio empírico realizado.

II. El sector de la protección de datos personales en España

1. Breve análisis histórico del sector

El origen de la protección de datos personales puede encontrar sus primeros orígenes en la jurisprudencia constitucional. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 94/1998, de 4 de mayo, manifestó que la protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales es un derecho fundamental protegido por el artículo 18.4 de la Constitución española por el que se garantiza a la persona el control sobre sus datos, cualesquiera datos personales, y sobre su uso y destino, para evitar el tráfico ilícito de los mismos o lesivo para la dignidad y los derechos de los afectados. En este sentido, posteriormente, en su Sentencia 292/2000, de 30 de noviembre concretó que el contenido del derecho a la protección de datos: *“consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuales puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué pudiendo oponerse a esa posesión o uso (...)”*. En esa misma sentencia, continuaba el Tribunal señalando que *“estos poderes de disposición y control sobre los datos personales que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular”*.

Sobre esta base constitucional, la primera norma que en el ordenamiento jurídico español llevó a cabo un desarrollo del derecho fundamental de protección de las personas físicas en relación con el tratamiento de datos personales fue la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, reguladora del tratamiento automatizado de datos de carácter personal (LORTAD), que únicamente establecía obligaciones legales en relación con el tratamiento automatizado de datos personales. Siete años más tarde, esta primera regulación fue

rápidamente complementada por la Ley Orgánica 15/1999, de 5 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), promulgada por el legislador español para la transposición al ordenamiento interno 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 esos datos (Directiva).

Esta norma cambió el rumbo de la regulación del sector, proporcionándole un sentido positivo y convirtiendo a la protección de datos personales en un instituto de garantía de derechos y libertades que pueden verse comprometidos o lesionados por el manejo de los datos personales por parte de terceros. Este sistema normativo formado por la LOPD y su reglamento de desarrollo (RLOPD) ha sido el que ha regido las relaciones jurídicas en materia de protección de datos personales durante los últimos veinte años. El sistema se ha caracterizado por un cierto grado de armonización de la regulación a nivel europeo, pero con un régimen sancionador y de medidas de seguridad diseñados por el Derecho nacional, diferente de los que existen en otros Estados miembros.

Como ya se ha dicho, el año 2018 ha supuesto para el sector un nuevo cambio normativo, con el inicio de la aplicación efectiva del RGPD, que viene a incrementar el nivel de armonización a nivel comunitario de la normativa en materia de protección de datos personales, incluido el régimen sancionador. El proyecto de nueva ley orgánica en materia de protección de datos que se encuentra en tramitación por el legislador español detallará pequeños ámbitos de actuación que el legislador comunitario ha dejado en manos de los Estados miembros, mucho menos de los que se le atribuían en el periodo de aplicación de la Directiva. El RGPD, por tanto, marca un nuevo punto de partida en el sector que aquí nos ocupa cuyos efectos sobre la litigiosidad podrán ser objeto de análisis en futuras ediciones del *Informe CIJA*.

2. El papel de las agencias de protección de datos

Como en otros ámbitos de la actuación formalizada de la Administración, en el sector de la protección de datos personales encontramos desde sus inicios un sistema de control compartido entre órganos judiciales y la AEPD. La Agencia es un ente de Derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones (art. 35 LOPD). El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la relevante y singular función de control de esta entidad en su Sentencia 290/2000 de 30 de noviembre. Entre estas funciones de carácter tuitivo se encuentran (i) dar respuesta a las denuncias de los ciudadanos presentadas frente actuaciones contrarias al derecho fundamental de protección de datos; (ii) garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición a través del procedimiento de tutela; y (iii) tramitar el procedimiento sancionador contra los responsables de ficheros cuando existan pruebas

razonables de que se ha producido alguna infracción de los principios y garantías contenidos en la LOPD.

Con el paso de los años y el desarrollo del sector, las Comunidades Autónomas han podido crear también entidades equivalentes a la AEPD en relación con ficheros de titularidad pública creados o gestionados por ellas o por la Administración Local de su ámbito territorial. Estas entidades se consideran autoridades de control, y a ellas se les garantiza la misma plena independencia y objetividad en el ejercicio de su cometido que a la AEPD. Así, a nivel autonómico han creado su respectiva Agencia (i) Cataluña, mediante la Ley 5/2002, de 19 de abril, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos Personales, derogada y sustituida por la Ley 32/2010, de 1 de octubre y (ii) País Vasco, mediante la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de la Agencia Vasca de Protección de Datos Personales. También la Comunidad de Madrid había creado su propia Agencia de protección de datos mediante la Ley 13/1995, de 21 de abril derogada y sustituida por la Ley 8/2001, de 13 de julio, de protección de datos de carácter personal. Posteriormente la Agencia madrileña se extingue en virtud del artículo 61 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Estas autoridades autonómicas solo pueden ejercer sus competencias sobre ficheros de titularidad pública creados por las Administraciones de la Comunidad Autónoma o por las entidades locales, así como por organismos dependientes de ellas. Tanto la AEPD como las agencias autonómicas tienen atribuidas funciones inspectoras como sancionadoras. Las resoluciones emanadas de este tipo de entidad ponen fin a la vía administrativa, de modo que el afectado puede, en caso de desacuerdo, acudir directamente a la vía judicial o interponer previamente recurso potestativo de reposición.

3. Información obtenida en las memorias anuales de la AEPD

Ya se ha señalado que, sin perjuicio de la labor de supervisión en la aplicación de la normativa vigente que desarrolla la AEPD, es a los Tribunales a quien compete enjuiciar la actividad que dicha autoridad de control lleva a cabo en esta materia, así como determinar las indemnizaciones que correspondan a los interesados en caso de que el responsable o encargado del tratamiento incumpla lo dispuesto en la normativa protectora. Lo mismo sucede con las agencias autonómicas. Conforme lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LOPD las resoluciones del Director de la AEPD ponen fin a la vía administrativa. Por ello, y sin perjuicio de la eventual interposición del recurso potestativo de reposición (arts. 114, 123 y 124 de la LPAC) dichas resoluciones solo serán susceptibles de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En este orden jurisdiccional los órganos fiscalizadores competentes han sido, durante el periodo analizado, las Salas de lo Contencioso-administrativo tanto de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional, dependiendo de si el recurso hubiera sido interpuesto, respectivamente, antes o después de la entrada en vigor de la vigente LJCA

que, como se sabe, atribuyó a la Audiencia Nacional la competencia que hasta ese momento correspondía a los Tribunales Superiores de Justicia¹⁷. También el Tribunal Supremo ha realizado pronunciamientos en esta materia al resolver recursos de casación interpuestos contra las sentencias dictadas por los citados órganos judiciales.

Con apoyo en los datos extraídos de las memorias anuales elaboradas y publicadas por la AEPD en el periodo comprendido entre los años 2003 a 2017 hemos podido comprobar que la Agencia evalúa anualmente los resultados derivados de la litigiosidad planteada frente a sus resoluciones en materia de protección de datos y lo hace siempre siguiendo los mismos parámetros y conforme a un esquema similar: (i) número de sentencias dictadas anualmente por cada uno de los órganos judiciales competentes; (ii) sentido del fallo de los pronunciamientos; (iii) sectores o ámbito de actividad a los que puede afectar las sentencias dictadas; (iv) materias dentro del ámbito de protección de datos a las que se refiere el proceso; y (v) gráficos de los resultados obtenidos en términos porcentuales.

3.1. Número de sentencias dictadas anualmente por cada uno de los órganos judiciales competentes

En cuanto al número de sentencias anualmente dictadas, se distingue entre las pronunciadas en primera o única instancia por las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional y, por otra parte, las dictadas por el Tribunal Supremo en casación o casación para la unificación de la doctrina. Si durante los años 2003 y 2004 los recursos interpuestos ante los Tribunales Superiores de Justicia tenían carácter residual, a partir del año 2005 ya no habrá, en este ámbito de actuación, Sentencias procedentes de aquellos al haber sido resueltos todos los recursos interpuestos con anterioridad a la entrada en vigor de la LJCA.

El número de Sentencias dictadas por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional fue en aumento progresivo desde el año 2005 (con el dictado de 99 Sentencias) hasta el 2009 (240 sentencias), produciéndose un ligero descenso hasta el año 2012 (187 sentencias). Tiene lugar un importante repunte en el año 2014 (274 sentencia) y, a partir de aquí, un lento y progresivo descenso hasta el 2016 (74 Sentencias) observando un significativo aumento en el año 2017 (166 sentencias).

Por lo que se refiere al Tribunal Supremo, mantiene un número de Sentencias similar entre 2005 (13) y 2015 (9). Sus resoluciones experimentan un ligero aumento en 2011 (33 sentencias) y un incremento significativo en 2016 (68 sentencias) debido a la interposición por parte de *Google Spain* de un total de 63 recursos de casación contra sentencias de la Audiencia Nacional relacionadas con el ejercicio de los derechos de oposición o cancelación frente al motor de búsqueda. Por el contrario, en el año 2017 el Ato Tribunal únicamente

¹⁷ Corresponde a la Audiencia Nacional resolver los recursos contra actos y disposiciones de la AEPD conforme al apartado 5 de la Disposición Adicional cuarta de la LJCA. La versión actual de este apartado procede de la Disposición final segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

dicta dos providencias de inadmisión de recursos de casación planteados contra sentencias de la Audiencia Nacional que habían confirmado sendas resoluciones de la Agencia. En definitiva, en este año no hay Sentencias del Tribunal Supremo en este ámbito de actuación.

3.2. Sentido del fallo de los pronunciamientos

Como se ha señalado, la Agencia también analiza en sus memorias, con el fin de determinar el grado de seguridad jurídica existente en la aplicación de la LOPJ, el sentido del fallo de los pronunciamientos judiciales. Es decir, en qué medida las resoluciones de la AEPD son ratificadas o revocadas por los órganos jurisdiccionales competentes, esto es, las Salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (hasta el año 2004), la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Se observa cómo a lo largo del periodo examinado, la mayor parte de los pronunciamientos de la Audiencia Nacional han tenido carácter desestimatorio y, en el mismo sentido, ha fallado la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que en la mayoría de sus sentencias declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra Sentencias que desestimaban el recurso interpuesto contra resoluciones de la Agencia. Además, cabe reseñar, que en el año 2017 el porcentaje de sentencias de la Audiencia Nacional que confirma las resoluciones de la Agencia es, junto con el de 2016, el más elevado desde 2005. En definitiva, en vía judicial lo más habitual ha sido ratificar los criterios de la AEPD.

Son especialmente llamativos los datos ofrecidos por la Agencia en su Memoria del año 2009 en relación con las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo. De los 168 recursos de casación resueltos, declara en 163 haber lugar a los recursos interpuestos contra sentencias que confirman las resoluciones de la Agencia. Es necesario precisar que el Alto Tribunal resuelve, en todas ellas, recursos relacionados con el ejercicio del derecho de cancelación de los datos existentes en los Libros de Bautismo de la Iglesia Católica y se pronuncia en el sentido sostenido en su Sentencia de 19 de mayo de 2008 en la que considera que la LOPD no resulta de aplicación a dichos Libros por considerar que no están organizados como ficheros.

Asimismo, llama la atención que de las 222 Sentencias dictadas por la Audiencia Nacional en el año 2011 y de las 187 dictadas en el 2012, hayan sido parcialmente estimatorias 80 (en el año 2011) y 87 (en el año 2012). La explicación se encuentra en la aplicación retroactiva del nuevo régimen sancionador de la LOPD establecido por la disposición adicional quincuagésima sexta de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. La Audiencia Nacional ha considerado que concurrían los requisitos legalmente exigidos para que procediera su aplicación retroactiva de conformidad con lo establecido en el artículo 128.1 de la entonces vigente Ley 30/1992. Por lo tanto, si bien la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional ha estimado que las resoluciones de la Agencia son conformes a derecho en lo que se refiere al fondo del asunto, procedía rebajar la sanción impuesta en aplicación de dichos criterios.

Por último, en relación con las sentencias estimatorias de los recursos interpuestos contra las resoluciones de la AEPD, es preciso apuntar que la Agencia manifiesta en sus memorias que la mayor parte de los criterios estimatorios de la Audiencia Nacional se han fundado en una distinta interpretación de la prueba obrante en autos y no en discrepancias con las resoluciones recurridas en lo que a la aplicación de las normas sustantivas de protección de datos se refiere.

3.3. Sectores o ámbito de actividad a los que puede afectar las sentencias dictadas

En cuanto a los sectores o ámbitos de actividad a los que pueden afectar las sentencias dictadas en el periodo analizado (enero de 2003 – febrero de 2018), se ha podido comprobar, de acuerdo con la información proporcionada por la AEPD en sus memorias, que el sector o actividad mayoritariamente afectado por las sentencias recurridas comienza siendo el sector bancario y el de solvencia patrimonial y crédito (2003). El volumen de este último ámbito de actuación experimenta una apreciable reducción (un 50%) en el año 2004. Por el contrario, en esta anualidad tiene lugar un amplio predominio del sector bancario y un incremento del recurso promovido por entidades que pertenecen al sector de las telecomunicaciones. La novedad en el año 2005 se encuentra en el incremento de los recursos promovidos en el sector de la publicidad y prospección comercial.

En los años posteriores se mantienen básicamente esos sectores de actividad y prácticamente en las mismas proporciones hasta que, en el año 2007, se produce un aumento notable del sector de las telecomunicaciones, desciende el bancario e incrementa el número de recursos sobre el derecho de cancelación en los Libros de Bautismo de la Iglesia Católica. Estos recursos desaparecen prácticamente en el año 2010 mientras que el sector de las comunicaciones se consolida como principal ámbito de actividad hasta la actualidad (2017). Es también destacable que a partir de 2010 tiene lugar un notable aumento del número de recursos interpuestos por particulares bien contra resoluciones desestimatorias de tutelas, bien contra resoluciones de archivo de actuaciones, que se mantienen en alza durante los años 2013, 2014 y 2015, produciéndose un descenso significativo en el año 2016 pero repuntando en el 2017. En el año 2008 son especialmente significativas las sentencias referidas a la inclusión de datos inexactos en ficheros de solvencia patrimonial y crédito. Se reducen en los años 2009, 2010 y 2011 vuelve a repuntar en el año 2012 y 2013 mientras que en el 2016 son inexistentes.

Asimismo, es reseñable el volumen significativo de sentencias que se dictan en el año 2014 (35 Sentencias) y en el 2015 (46 Sentencias) relacionadas con prestadores de servicios de la sociedad de la información. Este incremento se debe a los recursos interpuestos por Google y relacionados con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 13 de mayo de 2014. En la última Memoria publicada, esto es, la correspondiente al año 2017, se señala el peso adquirido, respecto del total, por los sectores de las telecomunicaciones, banca y seguros y agua y energía. Este último sector había tenido un peso importante en el año 2009,

2013 y 2014 experimentando un descenso en el 2015 y 2016. El único descenso significativo en el año 2017 se refiere al sector de la publicidad y prospección comercial que se reduce en un 67% existiendo una única sentencia relativa a este ámbito.

3.4. Materias dentro del ámbito de protección de datos a las que se refiere el proceso

Finalmente, siguiendo mismo esquema que la Agencia en sus memorias, se analizan las materias a las que se refiere el proceso dentro, lógicamente, del ámbito de protección de datos. Pues bien, a lo largo del periodo analizado se aprecia que, con carácter general, es elevado el número de sentencias que guardan relación con los ficheros de solvencia patrimonial y crédito. En relación con los mismos, se aprecia mayor incidencia de aquellas cuestiones relacionadas con la responsabilidad en caso de inclusión de datos inexactos o indebidos en dichos ficheros y también de los asuntos relativos al cumplimiento por parte del acreedor de la obligación de requerimiento de pago previo a la inclusión de los datos en el fichero.

El tratamiento de datos de personas públicamente relevantes tiene cierta incidencia a lo largo de los años 2008 y 2009. También cabe reseñar que en este último año se dicta la primera sentencia referida a un recurso interpuesto contra una autorización de transferencia internacional de datos. Asimismo, en el año 2009 son numerosas las sentencias en que, frente a la alegación de la recurrente acerca de la existencia de un uso fraudulento o abusivo del trámite de diligencias previas por parte de la AEPD, la AN pone de manifiesto la improcedencia de dicha alegación atendiendo al incremento de la carga de trabajo producida en la Agencia. En el año 2011 son relevantes las sentencias que analizan la colisión de derecho a la protección de datos personales con otros derechos fundamentales (libertad de información, libertad sindical, etc.). Asimismo, también son destacables los supuestos relacionados con la legitimación para el tratamiento referido a casos en los que una entidad ha procedido al tratamiento como consecuencia de un contrato cuya existencia es negada por el afectado. En el periodo comprendido entre 2012 y 2015 son abundantes las sentencias relacionadas con la legitimación para el tratamiento de datos y aplicación de la regla de equilibrio de Derechos e intereses establecida en el artículo 7 f) de la Directiva 94/46/CE. También destacan en estas anualidades las sentencias vinculadas con el ejercicio del derecho a la supresión de enlaces en motores de búsqueda a partir de los llevados a cabo por su nombre. Finalmente, en los últimos años (2014 a 2017) son numerosas las sentencias relacionadas con el tratamiento de datos personales asociados con la contratación irregular.

III. La litigiosidad contencioso-administrativa en materia de protección de datos personales

1. Planteamiento

Hasta aquí se ha desarrollado una visión general del sector de la protección de datos a partir de las memorias que anualmente viene publicando la AEPD y que permiten un primer acercamiento al sector. No obstante, la justicia administrativa en materia de protección de datos, como en otros muchos ámbitos, es un fenómeno complejo cuyo estudio requiere el análisis de múltiples factores. Es el caso del peso e influencia de las agencias autonómicas, que también tienen competencias sancionadoras, o del papel corrector del control judicial sobre la AEPD y esas otras entidades autonómicas. Con el objetivo de responder a esas cuestiones y asumiendo la metodología utilizada en anteriores ediciones del *Informe CIJA*, se ha desarrollado un estudio empírico con el objetivo de identificar quiénes son los operadores jurídicos entre los que se genera la litigiosidad en materia de protección de datos personales, en qué ámbitos de actividad pública y privada surgen los conflictos y cómo es, desde un punto de vista material y sustantivo, la justicia administrativa en los litigios vinculados a la protección de datos personales.

Se han fijado objetivos modestos precisamente con el propósito de consolidar una base sólida de información empírica que permita realizar un análisis de mayor calado en futuras ediciones del *Informe CIJA* que pueda contribuir a explicar el porqué de los rasgos de la justicia administrativa en este sector y, en caso de identificarse disfunciones, proponer soluciones.

2. Ficha metodológica

El estudio empírico realizado ha consistido en el análisis de las resoluciones judiciales existentes en materia de protección de datos personales. Resulta casi imposible ofrecer un análisis sobre la litigiosidad que se produce en vía administrativa y no deriva posteriormente en un recurso contencioso-administrativo. De modo que la información se centra en la esfera del contencioso-administrativo. En concreto, se han analizado las sentencias dictadas en esta materia durante el periodo comprendido entre enero de 2003 y febrero de 2018. Las sentencias analizadas constituyen una muestra aleatoria y estadísticamente representativa de la población total de sentencias dictadas en materia de protección de datos durante el citado periodo. Finalmente, se ha obtenido la población del citado periodo mediante los siguientes filtros: En primer lugar, se ha delimitado la búsqueda de resoluciones judiciales a la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al ser esta la competente para conocer de las resoluciones emanadas de la AEPD y las agencias autonómicas. Dentro de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se ha delimitado la búsqueda de resoluciones a los órganos jurisdiccionales con competencia en esta materia, a saber: Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), Audiencia Nacional (AN) y Tribunal Supremo (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 (LOPD, RLOPD, etc.). De esta forma se ha determinado una población total de 3.360 sentencias (436 del TS, 2.669 de la AN y 255 de los TSJ) y se ha realizado el estudio empírico sobre una muestra aleatoria de 629 sentencias en la que se ha ponderado el peso de cada órgano judicial e instancia con el objetivo de evitar cualquier distorsión por infra o supra-representación de ningún órgano o instancia.

Sobre la muestra obtenida, se ha aplicado la metodología de análisis de anteriores ediciones del Informe, que en esta edición ha sido revisada y mejorada con el fin de sofisticar el estudio de variables comunes a la justicia administrativa en todos los sectores incluidos en el Informe. Todas las variables comunes han sido aplicadas en anteriores ediciones, por lo que nos remitimos a ellas en lo que respecta a su necesidad y operacionalización. A esas variables comunes a todos los sectores, se han añadido otras variables de análisis propias del sector de la protección de datos personales, que nos permiten obtener información sobre las peculiaridades de la litigiosidad que surge en esta materia.

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 es menos exhaustiva que los datos obtenidos con la metodología instaurada en el *Informe CIIA* (realizar un estudio de campo *ad hoc* que permitiera proyectar los parámetros de funcionamiento de la justicia administrativa que se habían identificado). Por otra parte, el Informe recoge información sobre la litigiosidad derivada de las agencias autonómicas, que no se recoge en las memorias de la AEPD y que supone una parte relevante de la litigiosidad del sector.

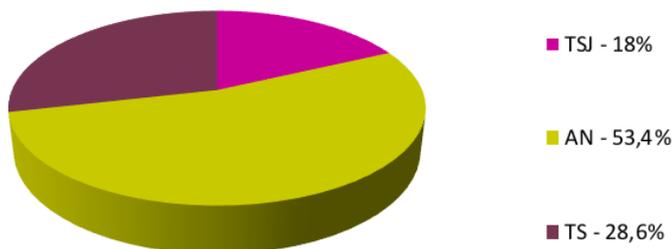
3. Tribunales e instancias

Como punto de partida para el análisis de la litigiosidad relacionada con la protección de datos personales, se ha tratado de identificar cuáles son los tribunales que soportan la tramitación de los litigios relacionados con la materia analizada y cuál es el nivel de carga litigiosa de cada uno de ellos.

A nivel agregado, la litigiosidad aparece concentrada en la AN y en el TS, que asumen un 53,4% y un 28,6% de los procedimientos, respectivamente, con una menor litigiosidad en los TSJ. Esa distribución de la litigiosidad se explica, en primer lugar, por la distribución competencial que la LJCA establece en materia de protección de datos, que atribuye a estos tres órganos jurisdiccionales, por razón de territorio y de la materia, la revisión de las resoluciones de las agencias de protección de datos. No obstante, se trata de un reparto competencial desigual. Mientras la AN conoce de procedimientos en única instancia, el TSJ conoce de procedimientos de esas mismas características y de los recursos de casación que afecten a normativa autonómica. Por su parte, el TS únicamente conoce de recursos de

casación sobre la normativa nacional. Este reparto competencial hace necesario conocer la información sobre la litigiosidad en relación con las diferentes instancias. En este sentido, la información obtenida refleja que el 63,9% de la litigiosidad se corresponde con procesos en única instancia, frente a un 28,6% de casaciones y un 7,5% de apelaciones. La lectura conjunta de los datos agregados y de su distribución por instancias apunta a que el mayor volumen de litigiosidad se encuentra relacionada con resoluciones de la AEPD, que son impugnadas en única instancia ante la AN, cuyas sentencias son recurridas ante el TS en un número menor de supuestos de los que se conocen por la AN.

Figura 169. Datos sobre la distribución de la litigiosidad en materia de protección de datos personales por tribunales (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]

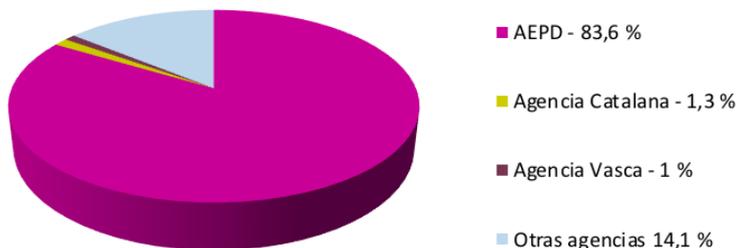


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4. Agencias responsables de la resolución impugnada

La información obtenida en el estudio jurisprudencial muestra que la presencia de la AEPD en la litigiosidad del sector es mucho mayor a la del resto de agencias 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 casi un 84% (83,7) de los casos analizados.

Figura 170. Datos sobre el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos por agencias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

Estos datos se explican no solo por la competencia territorial de las diferentes agencias, más amplia en el caso de la AEPD. La competencia objetiva de cada una de ellas es relevante a efectos de explicar su mayor o menor impacto en la litigiosidad. En este sentido,

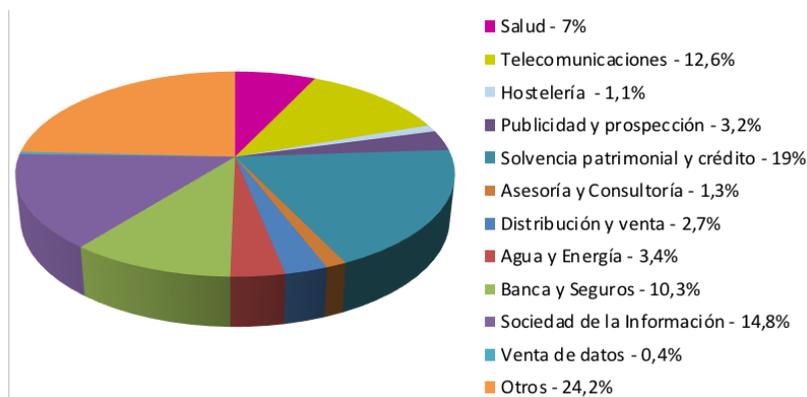
es importante tener en cuenta que las agencias autonómicas tienen competencias en relación con su ámbito territorial y, desde un punto de vista objetivo, respecto de entidades que pueden englobarse en Sector Público autonómico y local. Carecen de competencias relevantes en relación con el sector privado, atribuido por completo a la AEPD. Esta distribución competencial es de vital importancia a la hora de explicar estos datos de litigiosidad obtenidos y su distribución entre las agencias. El Sector Público, con excepciones, no es sujeto pasivo de sanciones económicas por vulneración de la normativa de protección de datos, lo que puede contribuir a explicar el porqué de ese bajo índice de litigiosidad en relación con actuaciones de las agencias autonómicas. Es en el Sector Privado, competencia de la AEPD, donde se imponen las sanciones económicas y, por tanto, donde previsiblemente se concentra la litigiosidad del sector. En todo caso, la menor incidencia de las agencias autonómicas en la litigiosidad podría deberse a que su capacidad de actuación es más reducida que la que tiene la AEPD, con motivo de los recursos disponibles para el ejercicio de sus funciones.

5. Materias objeto de litigiosidad

5.1. Datos agregados

Como segundo mecanismo para determinar el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos, el estudio empírico ha tratado de delimitar cuáles son las materias o ámbitos de actividad pública y/o privada en relación con los cuales surgen las resoluciones de las agencias estatal o autonómicas que posteriormente se impugnan ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Figura 171. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con la protección de datos por materias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

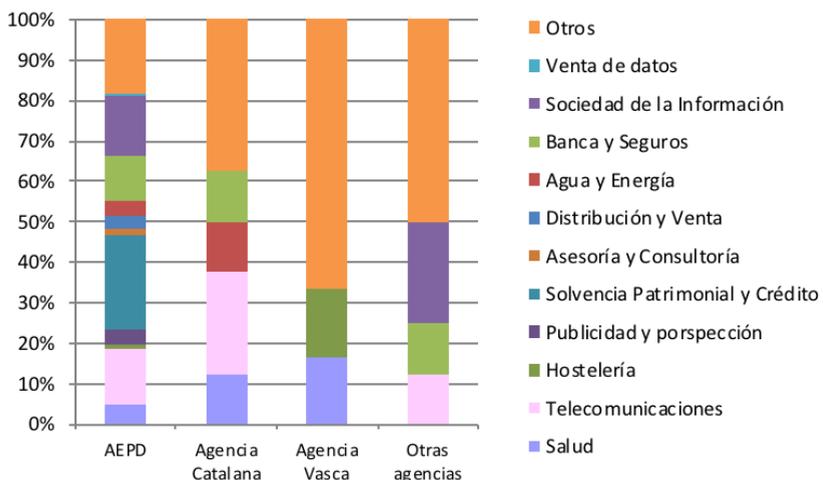
Los datos sobre las materias que causan la litigiosidad se encuentran bastante fragmentados. No obstante, permiten identificar cinco (5) materias especialmente relevantes: En primer lugar, se posiciona la categoría “Otros” con un 24,2% de los litigios y

dentro de la cual destacan principalmente los pleitos derivados de la captación de imágenes por medio de videovigilancia. En segundo puesto se encuentran los litigios vinculados al tratamiento de datos relacionado con la “Solvencia Patrimonial y Crédito”, que presentan un impacto del 19% en la litigiosidad total del sector. Se posicionan en tercer lugar los tratamientos de datos vinculados a “Sociedad de la Información (redes sociales, páginas webs, blogs, etc.)”, que suponen casi el 15% (14,8) de la litigiosidad del sector. En cuarta posición se sitúan los litigios relacionados con las “Telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, etc.)”, que representan casi el 13% (12,6) de los litigios. En quinto y último lugar se encuentran los litigios asociados a tratamientos de datos relacionados con “Banca y Seguros”, cuyo impacto en la litigiosidad global del sector es entorno al 10 % (10,3).

5.2. Agencias de protección de datos y materias

La relación entre la actividad de cada una de las agencias de protección de datos y las materias que dan origen a la litigiosidad no proporciona información evidente, aunque confirma algunas intuiciones. Parece que la mayor parte de la actividad de la AEPD que posteriormente llega a los Tribunales ha tenido que ver, en el periodo analizado, con tratamiento de datos por cuestiones relacionadas con la “Solvencia Patrimonial y Crédito”, que han constituido el 23% de su actividad con resultado de litigio. Le siguen de cerca la categoría “Otros” en la que se integran mayoritariamente las cuestiones de videovigilancia (18,2 %) y los asuntos relacionados con “Telecomunicaciones (telefonía, radio, televisión, etc.)” con un 14,2% de la actividad que ha llegado a ocasionar litigio.

Figura 172. Datos sobre el origen litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre materias y agencias de protección de datos. (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

En el ámbito autonómico, la categoría “Otros”, de nuevo con gran protagonismo de las cuestiones relacionadas con videovigilancia, son protagonistas, pues suponen para las

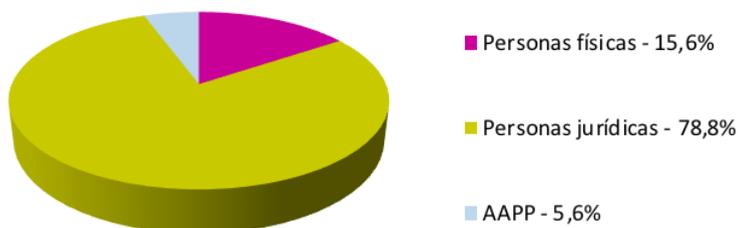
agencias autonómicas el 37,5% (Agencia catalana), el 66,7% (Agencia Vasca) y el 50% (resto de agencias) de su actividad administrativa que finaliza con pleito ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Asimismo, resulta de interés el elevado índice de actuación administrativa de algunas agencias autonómicas con resultado de litigio vinculada a la “Sociedad de la Información”, es decir, con el tratamiento de datos vinculado a páginas webs, blogs, redes sociales, etc. Este tipo de procedimientos apenas son relevantes en las agencias catalana y vasca, pero sí en las restantes, en las que supone un 25% de su actividad con resultado de litigio. Los datos parecen apuntar a que las agencias autonómicas presentan un alto índice de impugnaciones judiciales de su actividad relacionada con el uso de las nuevas tecnologías (videovigilancia, páginas webs, redes sociales, blogs, etc.) por parte de entidades del Sector Público estatal y autonómico. Será interesante examinar esta cuestión en futuras ediciones del informe, pues podría poner de manifiesto un incorrecto uso de las nuevas tecnologías por parte de las entidades públicas autonómicas y locales.

6. Tipo de recurrente

6.1. Datos agregados

Como elemento adicional para determinar el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos durante el periodo analizado, resulta capital analizar la información obtenida en relación con los sujetos que impugnan la actividad de las agencias de protección de datos. En este sentido, el estudio empírico refleja que en primera instancia se produce una mayor litigiosidad por parte de personas jurídicas, que representan el 78,8% de la litigiosidad en el sector durante el periodo analizado, mientras que las Administraciones Públicas no llegan a representar el 6% (5,6) de los litigios frente a las agencias.

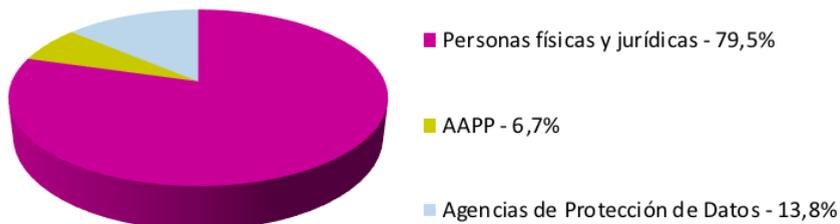
Figura 173. Datos sobre los tipos de recurrente en primera instancia (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

En sede de apelación y casación, la información obtenida indica la misma tendencia. El sector privado mantiene su hegemonía frente a las Administraciones Públicas como recurrentes en litigios vinculados a la protección de datos, al iniciar el 79,5% de los recursos frente al 6,7% de las Administraciones Públicas que impugnan resoluciones de las agencias de protección de datos. Por su parte, las propias agencias de protección de datos representan el 13,8% de los recursos de apelación o casación tramitados durante el periodo analizado.

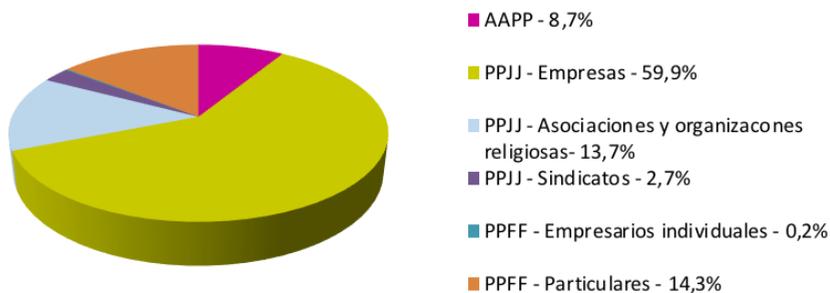
Figura 174. Datos sobre los tipos de recurrente en sede de recurso (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

A nivel agregado, la litigiosidad del sector por tipo de recurrente puede desgranarse más allá de la distinción entre personas físicas o jurídicas y Administraciones Públicas, de acuerdo con las siguientes categorías:

Figura 175. Datos agregados sobre el tipo de recurrente en los procedimientos sobre protección de datos en todas las instancias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

Toda esta información confirma que son las personas jurídicas y, en concreto, las empresas, las que acuden en mayor porcentaje a la Jurisdicción Contencioso-administrativa en impugnación de las resoluciones dictadas por las agencias de protección de datos. La influencia de las Administraciones Públicas y otras entidades del Sector Público en la litigiosidad del sector es inferior al 9% (8,7), que puede explicarse probablemente por el hecho de que este tipo de recurrentes no son, conforme a la LOPD, sujetos pasivos de sanciones económicas en caso de vulneración de la normativa de protección de datos (art. 46 LOPD).

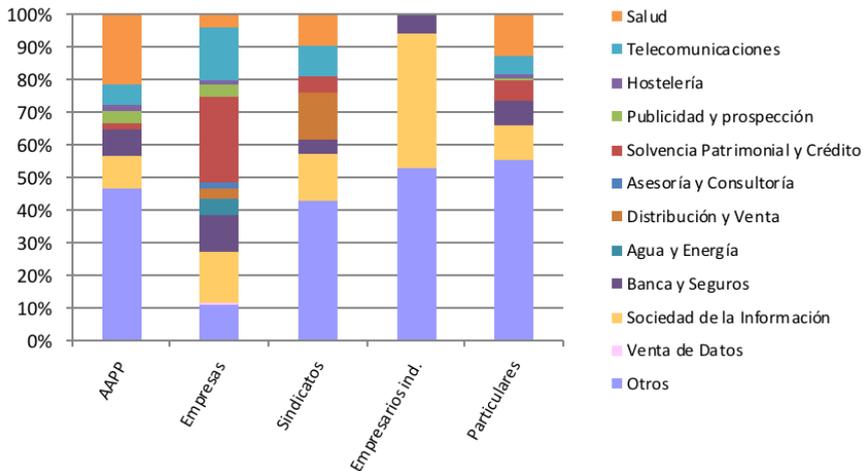
6.2. Tipo de recurrente por materia

A pesar de que existe una baja litigiosidad entre el Sector Público y las agencias de protección de datos, ¿cuáles son las materias que generan ese casi 9% (8,7) de litigios en el periodo analizado? Por otra parte, dentro de la hegemonía de las empresas como recurrentes en el Sector Privado, ¿qué materias son las que generan mayor litigiosidad para este colectivo? A la hora de realizar el estudio empírico, se ha tratado de obtener información que pueda ayudar a responder esas preguntas y a determinar cuáles son las

materias que generan más litigios para cada uno de los sujetos públicos y privados en relación con los que las agencias de protección de datos ejercen sus competencias.

Desde la perspectiva de las diferentes materias que generan litigiosidad, el estudio pone de manifiesto una absoluta hegemonía de la categoría “Otros” en la que destacan mayoría de procedimientos relacionados con captación de imágenes mediante sistemas de videovigilancia, captación no autorizada de imágenes mediante cámaras de video o fotográficas y teléfonos móviles, etc. El 47,1% de los litigios iniciados por las Administraciones Públicas tienen que ver con actuaciones de las agencias de protección de datos que tienen origen en este tipo de cuestiones, además de otras relacionadas con la prestación de servicios públicos a los ciudadanos y el ejercicio de la propia actividad administrativa formalizada. Dentro del Sector Privado, los datos obtenidos reflejan que casi el 43% (42,9%) de los pleitos iniciados por sindicatos tiene que ver con este tipo de cuestiones, además de los tratamientos de datos relacionados con la propia actividad del sindicato en sus intercambios de información con empresas y trabajadores. Por su parte, esta materia constituye el 52,9% de las reclamaciones iniciadas por empresarios individuales y el 55,7% de particulares que no tienen la condición de empresarios.

Figura 176. Datos sobre origen de la litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre materias y tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

Además de esa primera categoría, las materias que más litigiosidad generan en todos los tipos de recurrente son “Sociedad de la Información”, “Telecomunicaciones” y “Solvencia patrimonial y Crédito”. Estas tres materias tienen un gran peso en la litigiosidad iniciada por las empresas (15,5%, 16% y 26,1%, respectivamente). Esta información sobre las empresas contrasta con la obtenida en relación con los empresarios individuales que, si bien litigan en un alto porcentaje por actuaciones de las agencias vinculadas a la “Sociedad de la Información” (41,2%), no litigan prácticamente en relación por cuestiones relacionadas con

las “Telecomunicaciones” o la “Solvencia Patrimonial y Crédito”. Los datos tienen cierto sentido si se analiza cuál es el tratamiento de datos que realiza el empresario individual y cuál es que realiza la empresa. Las actuaciones relacionadas con la “Sociedad de la Información”, relacionadas con páginas webs, blogs o redes sociales generan alta litigiosidad para ambos tipos de recurrente. Ello se explica, probablemente, por el acceso de ambos colectivos al uso de ese tipo de tecnología en el ejercicio de sus actividades económicas.

La baja litigiosidad en materia de “Telecomunicaciones” en relación con el empresario individual se explica por la tipología de supuestos que esa materia recoge en el estudio realizado. Aquellos tratamientos de datos relacionados con servicios de telefonía o con actividades relacionadas con la radio y televisión se realizan en mayor medida por la empresa y no por el empresario individual, lo que genera que sea la primera la que litiga en mayor proporción en esta materia. Lo mismo cabe decir en relación con la materia “Solvencia Patrimonial y “Crédito”. Por lo general, puede asumirse que el empresario individual realiza un menor número de tratamientos relacionados con este tipo de cuestiones que la empresa que, por ejemplo, comunica los datos de sus deudores a los ficheros de morosos. De nuevo, la realidad de la actividad económica explica que sea la empresa la que litiga en mayor medida en esta materia y que no lo haga el empresario Individual.

Por último, resulta de interés analizar la materia “Salud” que genera litigiosidad por parte de todos los tipos de recurrentes, a excepción de los empresarios individuales. Las Administraciones Públicas son las que más litigan en relación con esta cuestión (47,1%), sin duda alguna como consecuencia de los tratamientos de datos personales relacionados con la salud que exigen la sanidad pública y buena parte de la gestión de las prestaciones sociales gestionadas por la Seguridad Social. En un segundo puesto, sorprende que sean los particulares los que más impugnan la actuación de las agencias de protección de datos en materia de salud, con un 12,5% del total de los litigios que formulan en materia de protección de datos. En esta primera edición, estos procedimientos coinciden en su totalidad con recursos de particulares ante la negativa de las agencias a iniciar procedimientos sancionadores. Sin duda, este es un dato que merece atención en futuras ediciones del Informe para determinar si se mantiene una tendencia y conseguir profundizar en las características de estos litigios iniciados por particulares frente a las agencias en materia de salud. En litigios relacionados con la “Salud”, se sitúan en tercer y cuarto lugar los sindicatos (9,5%) y las empresas (4%), respectivamente. Estos litigios, según se ha podido dilucidar en el estudio realizado, se encuentran vinculados al tratamiento de datos sanitarios relacionados con trabajadores que mantienen relación con sindicatos y empresas.

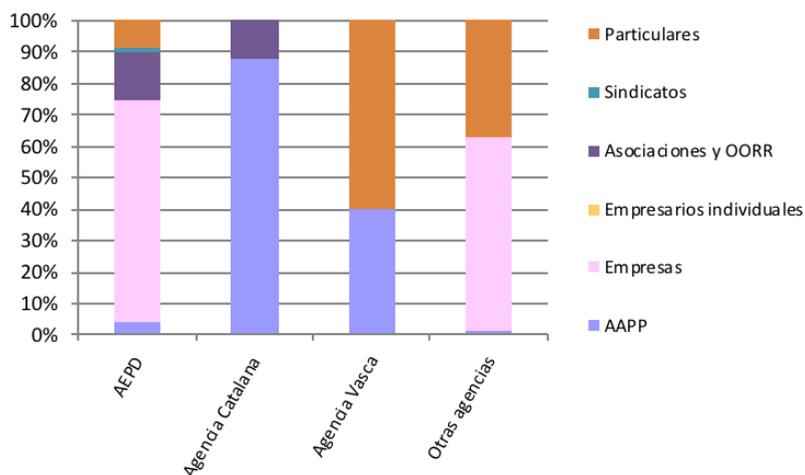
6.3. Tipo de recurrente y agencia responsable de la resolución impugnada

Como último punto de análisis sobre el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos, se ha combinado la información existente sobre el impacto de las diferentes agencias de protección de datos sobre la litigiosidad y el tipo de recurrente. Tras

el estudio empírico, la información obtenida confirma el reparto de competencias entre la AEPD y las agencias autonómicas. La práctica totalidad de litigios relacionados con las agencias autonómicas tienen como recurrente a entidades públicas. El 100% de la intervención de particulares o asociaciones en este tipo de litigios –tan solo tres (3) resoluciones en toda la muestra analizada– se produce en la segunda instancia, en recurso de apelación frente a una sentencia de primera instancia que ha declarado que no existe infracción por parte de alguna entidad del Sector Público. El particular o la asociación, personados en la primera instancia, recurren en apelación la decisión del Tribunal siendo parte apelada la entidad pública que resultó favorecida por la sentencia.

En lo que respecta a los litigios en los que la controversia gira en torno a una actuación de la AEPD, el recurrente “estrella” siempre es la empresa, en un 70,4% de los casos, seguido de asociaciones (15,5%) y particulares (9%). Por otra parte, sorprende la baja incidencia de litigios planteados por parte de las Administraciones Públicas, que puede venir asociado a las competencias que ejerce la Administración a nivel estatal. No obstante, cabe apuntar desde este momento a que las posibles causas pueden estar vinculadas, como es lógico, a la falta de incentivos de las Administraciones Públicas para litigar frente a la AEPD, al no ser sujeto pasivo de sanciones económicas. Por otra parte, sería sensato pensar que los recursos existentes en la Administración General del Estado pueden permitir mejores políticas de tratamiento de datos personales y, por ende, un número menor de resoluciones de la AEPD en relación con el Sector Público Estatal que, como es lógico, se traduciría en una menor litigiosidad por parte de la Administración General del Estado.

Figura 177. Datos sobre origen de la litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre agencias y tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



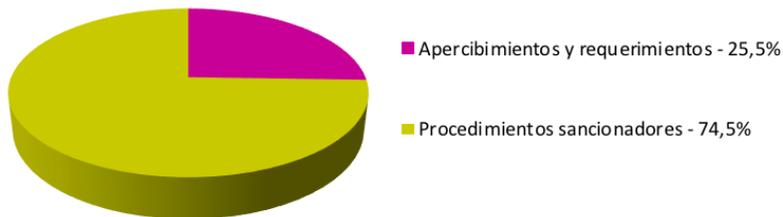
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7. Tipo de objeto

7.1. Datos agregados

Partiendo del carácter revisor de la JCA, que exige siempre una resolución previa por parte de las agencias de protección de datos, se ha considerado necesario analizar cuáles son las características de esas resoluciones que llegan al contencioso y por las cuales se originan los litigios en el sector que nos ocupa. La información obtenida pone de manifiesto que la litigiosidad se encuentra en dos bloques generales: procedimientos relacionados con resoluciones sancionadoras (74,5%) y los vinculados a resoluciones no sancionadoras como apercibimientos y requerimientos (25,5%).

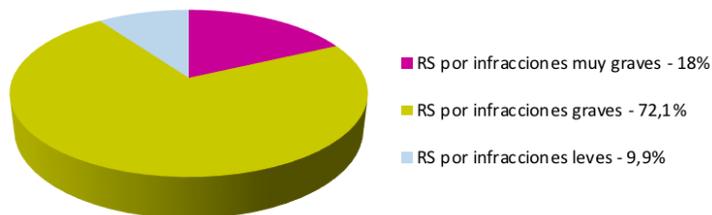
Figura 178. Datos sobre el objeto de la controversia en los litigios relacionados con protección de datos (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]



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

Dentro del bloque relativo a resoluciones no sancionadoras, cabe distinguir dos tipos de procedimientos. En el primer tipo encontramos litigios relativos a apercibimientos de las agencias de protección de datos por las que se adopta la decisión de no iniciar procedimientos sancionadores contra sujetos públicos o privados denunciados por particulares. Estos litigios suponen el 51,6% de los procedimientos no vinculados a resoluciones sancionadoras de las agencias. El otro 48,4% de esos procedimientos lo representan los litigios relativos a resoluciones por las que las agencias de protección de datos requieren a los arzobispados la remisión a un ciudadano reclamante de una certificación en la que se haga constar que el arzobispado ha anotado en su Partida de Bautismo el hecho de que ha ejercido su derecho de cancelación. La relevancia de este último bloque de litigios concuerda con el hecho de que, en el año 2008, la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo dictase sentencia en la que se estableció que los Libros de Bautismo no podían ser calificados como ficheros y, por ende, no les resultaba de aplicación la normativa de protección de datos. De hecho, el estudio realizado muestra cómo a partir del año 2008 no existen más litigios sobre esta materia que, sin duda, había tenido un papel importante en la litigiosidad del sector. En lo que respecta a la litigiosidad relacionada con resoluciones sancionadoras, los datos obtenidos en el estudio indican que la mayor parte de los litigios que se han desarrollado durante el periodo analizado tenían relación con infracciones graves (72,1%) o muy graves (18%). Las infracciones leves únicamente supusieron el 9,9% de la litigiosidad en materia sancionadora en el sector.

Figura 179. Datos desagregados sobre litigios referidos a resoluciones sancionadoras de las agencias (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]



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

La existencia de un mayor volumen de litigios relacionados con las infracciones graves se explica por régimen sancionador de la LOPD, en el que la mayoría de las conductas previstas como infracción constituyen infracciones de esa naturaleza. Por su parte, los tipos infractores leves y muy graves son más reducidos y, en concreto, los muy graves pueden ser realizados por un menor número de responsables del tratamiento de datos personales. En cualquier caso, aunque las diferencias son holgadas, el dato de litigios vinculados a infracciones muy graves no es desdeñable. Una litigiosidad cercana al 19% (18,8%) relacionada con este tipo de supuestos apunta a que en la actividad sancionadora de las agencias existe un número, como mínimo igual y muy probablemente mayor, de resoluciones sancionadoras vinculadas a (i) recogidas engañosas o fraudulentas de datos; (ii) tratamiento irregular de datos especialmente protegidos; (iii) continuación en el tratamiento irregular de datos personales, previo requerimiento de la AEPD; y (iv) realización de transferencias internacionales de datos no amparadas en consentimientos de la AEPD en los casos en los que esta es obligatoria.

La popularización de servicios de correo electrónico, mensajería instantánea, hosting o almacenamiento en la Nube entre empresas, entidades públicas y particulares puede haber generado un elevado número de litigios relacionados con la transferencia internacional de datos, dada la ubicación geográfica de los servidores de las compañías proveedoras de este tipo de servicios (EE.UU., Asia, Sudamérica, etc.). Durante el periodo analizado, una de las cuestiones más controvertidas en el sector ha sido la anulación del Acuerdo de Puerto Seguro suscrito entre los EE.UU. y la Unión Europea (Acuerdo Safe Harbor) por el TJUE en el año 2015 (Sentencia del TJUE dicta en el asunto C-364/14, caso Schrems). Este acuerdo, suscrito entre EE.UU. y la UE, permitía a los responsables del tratamiento utilizar servicios online de proveedores norteamericanos, es decir, realizar transferencias internacionales de datos, sin recabar autorización expresa de la AEPD. Con motivo de la anulación del Safe Harbor, durante el año 2015 la AEPD se dirigió a aquellos responsables del tratamiento que habían declarado estar realizando transferencias internacionales de datos a empresas adheridas al Acuerdo de Puerto de Seguro para informasen sobre qué mecanismos habían adoptado para legitimar dichas transferencias internacionales tras la sentencia del TJUE. En dichas comunicaciones se informaba de que, en el supuesto de no atenderse el requerimiento de

la AEPD y/o no informarse de las modificaciones adoptadas en las transferencias internacionales para adaptarse a la normativa vigente, la AEPD podría iniciar las acciones correspondientes, incluyendo la imposición de sanciones y/o la suspensión temporal de las transferencias. La relevancia de este tipo de servicios online en la vida cotidiana de empresas y particulares permite intuir que entre 2015 y agosto de 2016 podrían haberse incrementado los litigios relacionados con sanciones de las agencias en relación con las transferencias internacionales de datos. Por todo ello, en próximas ediciones del Informe sería interesante obtener información sobre cuál ha sido el volumen de litigios relacionados con transferencias internacionales desde 2015 y hasta agosto de 2016, momento de entrada en vigor del nuevo acuerdo internacional suscrito entre la UE y EE.UU. (Privacy Shield).

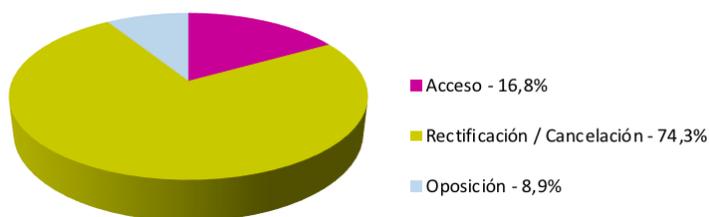
En lo que respecta a la litigiosidad relacionada con infracciones leves, el volumen de procedimientos se reduce a casi un 10% (9,9) del total. En este sentido, es importante recordar que las infracciones leves se encuentran asociadas al incumplimiento de las obligaciones más formales de la LOPD: (i) ausencia de comunicaciones obligatorias a la AEPD; (ii) no inscripción de ficheros; (iii) omisión de los deberes de información al interesado; o (iv) falta de firma de contratos con los encargados de tratamiento. La baja litigiosidad relacionada con este tipo de conductas coincide con la información ya conocida sobre cuál es el nivel de cumplimiento de la normativa sobre protección de datos personales, que sostenía que *“la práctica generalidad del colectivo de pequeñas y medianas empresas españolas conoce la LOPD y es consciente de su sujeción a la misma”*¹⁸.

7.2. Derechos ARCO

En un segundo nivel de análisis sobre el objeto de las controversias judiciales, se ha examinado la muestra con el objetivo de identificar cuáles son los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), que mayor relacionan con la litigiosidad existente en materia de protección de datos. La información obtenida apunta a que son los derechos de rectificación y cancelación los que mayor vinculación presentan con la litigiosidad existente en el periodo analizado, pues están presentes en el 74,3% de los litigios, frente al 16,8% que presenta el derecho de acceso o el 8,9% en el caso del derecho de oposición.

¹⁸ Estudio sobre la protección de datos en las empresas españolas, realizado por Inteco, “Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación”, octubre de 2012.

Figura 180. Datos agregados sobre relación de derechos ARCO con la litigiosidad existente en materia de protección de datos (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]

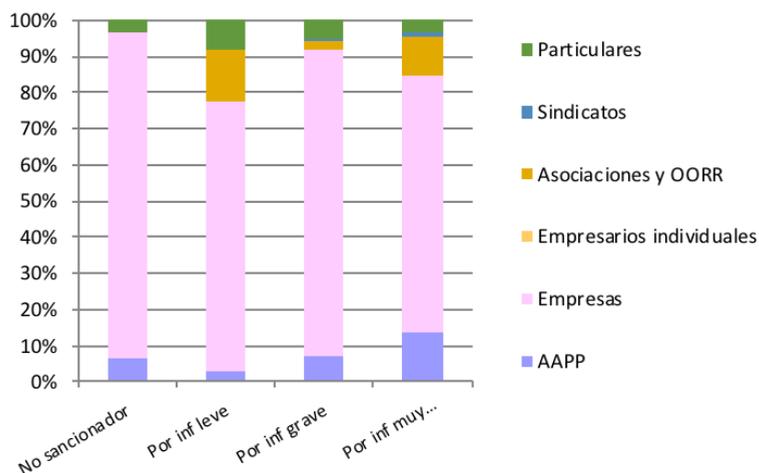


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.3. Tipo de objeto por tipo de recurrente

Con la información obtenida a partir del estudio realizado, es posible cruzar los datos relacionados con el tipo de recurrente y el contenido de las resoluciones administrativas de las agencias que aparecen en las sentencias judiciales analizadas. El resultado permite extraer las siguientes conclusiones: las empresas son los recurrentes que mayor volumen de participación tienen en todos los procedimientos, sin distinción de su objeto. Esto coincide con la información ya comentada que indica que, a nivel agregado, las empresas con las recurrentes en el 70% de las resoluciones analizadas.

Figura 181. Relación entre tipo de recurrente y objeto de la controversia (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

A nivel desagregado, el estudio revela que, en los procedimientos relacionados con resoluciones de las agencias no vinculadas a un procedimiento sancionador, las empresas aparecen como recurrentes en el 90,6% de los supuestos, seguidas de las Administraciones Públicas y otras entidades del Sector Público en un 6,3% de los casos y un mínimo papel de los particulares que participan en un 3,1% de los procesos. En lo que respecta a la litigiosidad

relacionada con procedimientos sancionadores, las empresas aparecen como recurrentes en el 75% de los procesos relacionados con infracciones leves, en el 84,3% de los vinculados a infracciones graves y en el 70,8 % de aquellos versados sobre infracciones leves. Dentro del sector privado, los particulares únicamente presentan un mayor protagonismo en los procedimientos relacionados con infracciones leves, si bien por detrás del resto de tipologías de recurrentes. Por su parte, las asociaciones y organizaciones religiosas también tienen un elevado protagonismo en los procesos vinculados a infracciones leves (13,9%) y a infracciones muy graves (10,8%). Los sindicatos, por su parte, presentan un bajo impacto en todos los procedimientos, con independencia de su objeto.

En lo que respecta a los datos relacionados con asociaciones y organizaciones religiosas, los datos obtenidos pueden explicarse por el carácter poco profesionalizado de la gestión de algunas entidades, que podrían conducir a un menor asesoramiento en materia de protección de datos y, por ello, a un menor cumplimiento y una mayor vulnerabilidad a ser sancionadas por parte de las agencias. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que este tipo de entidades tratan datos especialmente protegidos (v.g. creencias o religión) que las sitúan en una posición de mayor riesgo de ser inspeccionados y/o sancionadas por las agencias.

Por último, resulta de interés la información relacionada con las Administraciones Públicas y otros entes del Sector Público, que refleja una mayor litigiosidad por su parte en relación con las infracciones muy graves (13,8%) que en el resto de los supuestos analizados. Este dato puede estar vinculado al nivel de intervención de las agencias sobre los entes públicos cuando la infracción sancionada es muy grave, en lugar de leve o grave, que podría generar una mayor resistencia por parte de las entidades sancionadas a aquietarse con la decisión de las agencias y un mayor incentivo para acudir a los Tribunales.

8. Proposición y práctica de prueba

En atención a la relevancia que lo procedimientos sancionadores tramitados por las agencias tienen en la litigiosidad global del sector, resulta de especial interés conocer cuál es el comportamiento de los Tribunales en la revisión de la actuación de estas agencias y la forma y calidad de la tutela que proporcionan a los diferentes tipos de recurrente. En este sentido, precisamente por la naturaleza mayoritariamente sancionadora de la actividad de las agencias que llega a conocimiento de los Tribunales, se ha analizado el fenómeno de la prueba, como elemento fundamental del ejercicio del derecho de defensa de todos aquellos recurrentes que impugnan ante la JCA una resolución de naturaleza sancionadora. En relación con la prueba, el estudio realizado ha recopilado información sobre dos cuestiones procesales vinculadas a la prueba en los procedimientos contencioso-administrativos: (i) volumen de procedimientos en los que el recurrente solicita la práctica de prueba y (ii) volumen de procedimientos en los que los Tribunales dictaminan la apertura del procedimiento a prueba.

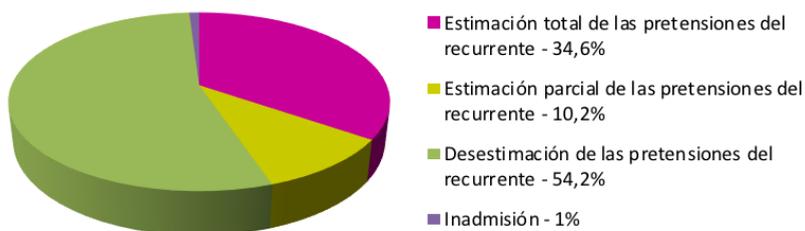
Por un lado, la información obtenida en relación con la solicitud de práctica de prueba a nivel agregado indica un reducido índice de peticiones de práctica de prueba por parte de los recurrentes (inferior al 39%). De otro, los datos indican que los Tribunales deciden la apertura de los procesos a prueba en un porcentaje muy inferior de los supuestos en los que los recurrentes lo solicitan. La muestra refleja que solo se abre el proceso a prueba en un 33,5% de los casos. La información obtenida en cuanto al porcentaje de supuestos en los que no se practica prueba debe ser leída con cautela. El estudio refleja un elevado índice de procedimientos en los que no se ha practicado prueba debido a que, en muchas ocasiones, las sentencias no recogen si esta se ha producido o no. Esa falta de información puede haber incrementado el número de casos consignados como procesos en los que no se decreta la práctica de prueba. Aun con estas cautelas, sigue siendo significativo el número de procedimientos en los que expresamente se afirma en la resolución que no se ha practicado prueba si se compara con el volumen de procedimientos en los que la práctica se solicita.

9. Sentido del fallo

9.1. Datos agregados

Una vez analizada la cuestión de la prueba, a continuación, se presentan los datos obtenidos en relación con el resultado de los casos analizados en la muestra. La información obtenida refleja que, a nivel agregado, el porcentaje de procedimientos en los que se confirman por completo la actuación de las agencias, con plena desestimación de las pretensiones del recurrente, es ligeramente superior (54,2%) a los casos en los que estas se estiman en todo (34,6%) o parte (10,2%). En total, los datos indican que se desestiman las pretensiones del recurrente en el 54,2% de los casos y se le estima, como mínimo, una parte de su recurso en el 44,8% de los supuestos analizados. Parece, por lo tanto, existir un cierto equilibrio entre los supuestos en los que las agencias y los particulares consiguen que los Tribunales acepten sus argumentos jurídicos en sentencia.

Figura 182. Sentido del fallo a nivel agregado (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



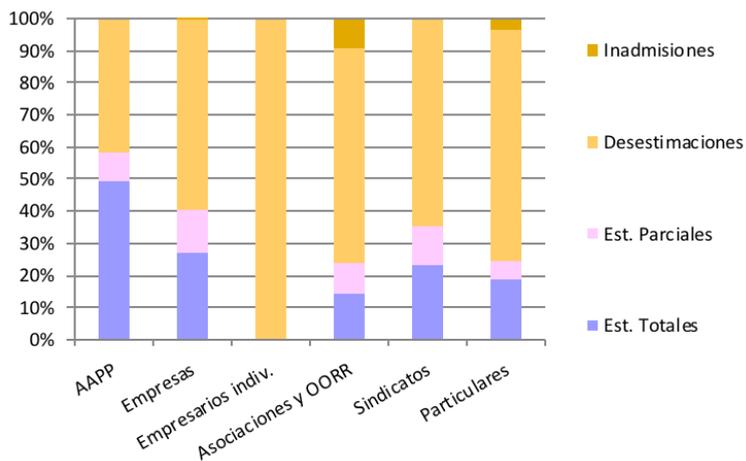
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

9.2. Sentido del fallo por tipo de recurrente y por agencia autora de la resolución impugnada

A nivel desagregado, el estudio refleja que existe una relación estadísticamente significativa entre el tipo de recurrente y el resultado de los litigios en el contencioso-administrativo. Sin embargo, las diferencias entre los tipos de recurrente no son evidentes.

Sin duda, el dato más llamativo para el lector podría ser el relacionado con los empresarios individuales, que refleja un 100% de desestimaciones. Sin embargo, no es un dato concluyente por el reducido número de casos existentes en la muestra en los que el tipo de recurrente pertenece a esta categoría. Así pues, el dato obtenido podría deberse a una infrarrepresentación de los empresarios individuales que, aunque es fruto de un resultado aleatorio, debe tenerse en cuenta a la hora de extraer conclusiones. En cuanto al resto de recurrentes, son las asociaciones y organizaciones religiosas (66,7%), los sindicatos (64,7%) y los particulares (72,2%) quienes presentan un mayor índice de desestimaciones en todas las instancias, frente a empresas (59,2%) y Administraciones Públicas y entes del Sector Público (41,8%). Por último, son las Administraciones Públicas las que presentan un mayor índice de éxito en sus litigios frente a las agencias, con un nivel de estimaciones totales del 49,1% y un 9,1% de estimaciones parciales. Estas cifras, sin duda, son muy superiores, a los litigios de las empresas, que tan solo presentan un 27,2% de casos en los que obtienen estimación total de sus pretensiones y un 13,4% de estimación parcial. El resto de tipos de recurrente se sitúan muy por debajo de esos porcentajes de estimación.

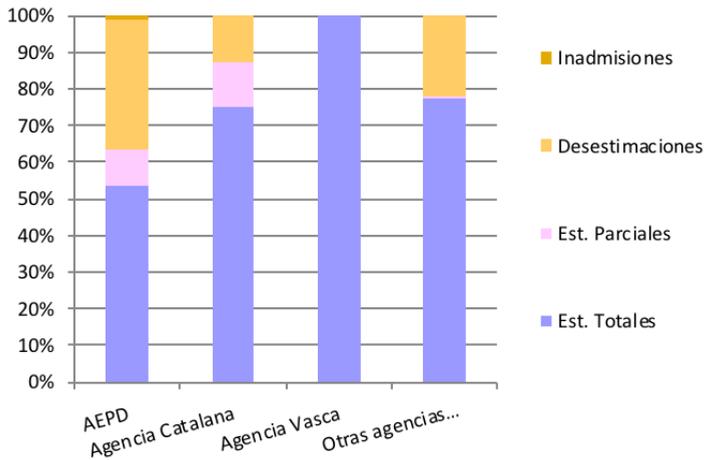
Figura 183. Relación entre sentido del fallo y el tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

En sentido inverso, también se ha cruzado la información relacionada con el sentido del fallo en las resoluciones judiciales que conforman la muestra analizada y la identidad de las agencias de protección de datos que intervenían en los procesos a los que hacían referencia esas resoluciones. De nuevo, la información obtenida arroja una relación estadísticamente significativa entre las diferentes agencias de protección de datos y el resultado de los procesos contencioso-administrativos originados por su actividad formalizada.

Figura 184. Relación entre sentido del fallo y las agencias de protección de datos (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

Destaca el elevado índice de éxito de la Agencia Vasca de Protección de Datos en los litigios desarrollados sobre sus resoluciones (100% de estimaciones). No obstante, este dato debe ser analizado con cautela por la posible infrarrepresentación de esta agencia en la muestra como resultado de la selección aleatoria de la muestra. No obstante, sí parece existir una conexión entre las agencias autonómicas y un mayor índice de confirmación de las resoluciones administrativas por los Tribunales, frente a los recursos de los particulares. Si también se tienen en cuenta los casos de estimación parcial, lo cierto es que las agencias autonómicas presentan un nivel de éxito mucho más elevado que la AEPD en sus litigios.

Si se tiene en cuenta que los datos sobre el sentido del fallo de las sentencias por tipo de recurrente arrojaban un mayor nivel de estimaciones de Administraciones Públicas y otros entes del Sector Público y se analiza el alto nivel de “victorias” de las agencias autonómicas en la muestra, la información obtenida parece apuntar a que el espacio en el que este tipo de recurrente obtiene un alto índice de estimaciones es en los litigios frente a la AEPD. En otras palabras, el estudio empírico arroja indicios razonables para sostener que las administraciones autonómicas y locales pierden más procedimientos frente a las agencias autonómicas y que es la Administración estatal la que mayor porcentaje de estimaciones consigue en sus litigios, todos ellos frente a la AEPD.

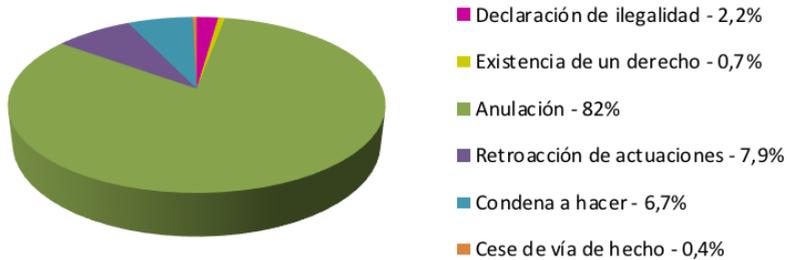
10. Tipo de tutela

10.1. Datos generales

Una vez conocidos los datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones, se ha tratado de conocer mejor el tipo de tutela que los tribunales proporcionan a los recurrentes en relación con la actividad administrativa impugnada en el ámbito de la

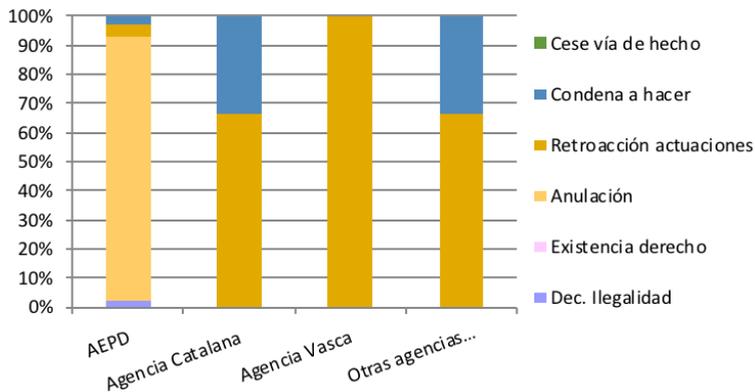
protección de datos personales. El estudio realizado arroja que, con mucha diferencia, es la tutela anulatoria la más presente en toda la litigiosidad existente en el sector (82%). La declaración de ilegalidad de las resoluciones únicamente se declara de forma expresa en el 2,2% de los supuestos analizados, si bien se encuentra incluida de forma expresa en todos los casos en los que se anula la resolución administrativa impugnada.

Figura 185. Tipo de tutela (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

Figura 186. Datos desagregados sobre el tipo de tutela por agencias de protección de datos (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]



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

La clasificación de la información obtenida sobre el tipo de tutela por tipo de recurrente no permite deducir una correlación fuerte entre ambas variables. En todas las categorías definidas para operacionalizar la variable tipo de recurrente, la anulación es el tipo de tutela con mayor presencia en todos los litigios. Las diferencias entre tipo de recurrente en relación con la retracción de actuaciones como mecanismo de tutela son evidentes en la muestra analizada. No obstante, no es posible establecer una correlación estadísticamente representativa en relación con esta cuestión. A nivel desagregado, resulta de interés la información sobre el tipo de tutela clasificada por procedimientos en función de qué agencia de protección de datos es la autora de la actividad administrativa impugnada.

Como puede observarse, las anulaciones se centran en la litigiosidad relacionada con la AEPD, en consonancia con el dato ya comentado sobre el mayor índice de estimaciones de recursos frente a la agencia estatal que en los litigios contra las agencias autonómicas. Por su parte, los litigios relacionados con las agencias autonómicas presentan un menor porcentaje de anulaciones definitivas de la actuación administrativa impugnada y una mayor presencia de resoluciones que ordenan la retroacción de actuaciones. Aunque la información obtenida refleja que las agencias autonómicas tienen un alto nivel de éxito en los litigios en los que interviene como demandada o recurrida, los datos sobre el tipo de tutela que se reconocen a los recurrentes apuntan que los procedimientos perdidos por las agencias autonómicas se encuentran vinculados a la infracción del procedimiento sancionador en relación con las administraciones autonómicas y locales que estas agencias suelen controlar.

10.2. Tipo de tutela: cambio de la tipificación

Dentro del grupo de procedimientos con resultado estimatorio para los recurrentes que impugnan las resoluciones de las agencias de protección de datos, se ha tratado de obtener información más completa sobre la tutela que proporcionada por los Tribunales. En concreto, se ha analizado si los Tribunales modifican en sentencia la tipificación realizada por las agencias. La información obtenida revela claramente que los Tribunales no modifican la tipificación de la conducta. Asumiendo el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, los Tribunales anulan o confirman las resoluciones de las agencias de protección de datos, pero en pocas ocasiones –menos de un 10% (9,6)– modifican la tipificación ya realizada por las agencias.

Los resultados sobre la modificación de la tipificación, clasificados por tribunales, indican una mayor propensión de los TS a este tipo de tutela, compaginando el derecho de defensa de los recurrentes con el principio de conservación de los actos administrativos. La información desde el punto de vista de la instancia confirma que es en sede de casación donde más se producen modificaciones de tipificación, aunque, como ya se ha dicho, sigue siendo un fenómeno residual en el sector.

10.3. Tipo de tutela: cambio de la cuantía de la sanción

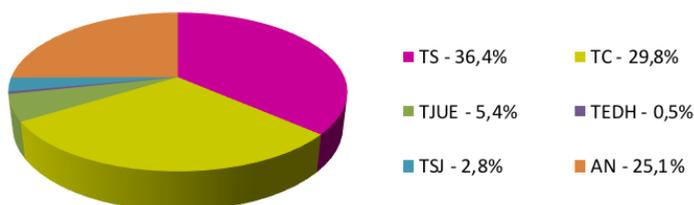
Además de la modificación de la tipificación, las sentencias estimatorias en materia sancionadora pueden tener como consecuencia la reducción del importe de la sanción impuesta por las agencias de protección de datos a los recurrentes. La información que se ha extraído de la muestra refleja que el número de procedimientos en los que se modifica la cuantía de las sanciones impuestas por las agencias de protección de datos es mayor que el número de supuestos en los que, como se ha visto, se modifica la tipificación. Se modifica la cuantía de las sanciones en el 14% de los litigios favorables a los recurrentes. A pesar de ese pequeño incremento, la información parece apuntar a una predisposición de los Tribunales a anular las resoluciones sancionadoras y no a conservarlas modificando la tipificación o la cuantía.

La clasificación de los procedimientos por tipo de tribunal permite profundizar sobre la cuestión de la modificación de los importes sancionadores en sentencia. En este sentido, el estudio realizado aporta información diferente a la obtenida sobre las modificaciones de tipificación de las conductas en sentencia. En este punto, la AN se muestra como el órgano jurisdiccional más favorable a la reducción de los importes de las sanciones, en un 19,7% de los casos, seguido del TS, que lo hace en un 9,9% de los procesos. Desde el punto de vista de la instancia, el estudio refleja que no existen diferencias relevantes en relación con el número de supuestos en los que se producen modificaciones del importe de las sanciones impuestas a los recurrentes por las agencias de protección de datos. La información sobre la modificación de la cuantía de las sanciones ha podido ser clasificada en atención a las diferentes tipologías de recurrentes identificados en el estudio realizado. La combinación de esta información indica que son las empresas (19,4%), seguidas de los sindicatos (11,8%) las que en más ocasiones obtienen de los Tribunales la reducción de la cuantía de las sanciones que recurren.

11. Fundamentación de la sentencia

Asumiendo que la LOPD y su reglamento de desarrollo constituyen la base normativa de las resoluciones judiciales del sector, se ha pretendido conocer cuáles son los referentes interpretativos utilizados por los Tribunales a la hora de resolver los recursos que se les plantean. Como primer referente interpretativo, el estudio pone de manifiesto que la práctica totalidad de las resoluciones judiciales que conforman la muestra contienen referencias a pronunciamientos judiciales de otros órganos jurisdiccionales competentes en materia de protección de datos personales. En concreto, se pone de manifiesto que la jurisprudencia del TS (36,4%) y del TC (29,8%), así como de la AN (25,1%), muestran un elevado índice de referencias en las resoluciones judiciales examinadas. La cita de jurisprudencia del TJUE (5,4%) y del TEDH (0,4%) es, por el contrario, minoritaria en el sector. Asimismo, se pone de manifiesto un elevado índice de resoluciones judiciales en las que se invocan derechos fundamentales (59%), con especial protagonismo del artículo 18 de la Constitución española. Resulta de interés la moderada frecuencia con la que aparecen en las resoluciones judiciales referencias a la normativa comunitaria relativa a la protección de datos (26,5%). Esta cifra seguramente se incrementará exponencialmente en los próximos años con la aplicación del RGPD a partir de 25 de mayo de 2018.

Figura 187. Origen de la jurisprudencia citada en sentencias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]



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

12. Condena en costas

Como última cuestión a analizar en el estudio de la justicia administrativa en el sector de la protección de datos, se ha enfocado el estudio empírico realizado a la recopilación de información sobre la condena en costas en los litigios existentes. A nivel agregado, la información obtenida muestra un elevado número de procedimientos en los que no se condena en costas a los recurrentes. En concreto, no se condena en costas en el 72% de los casos analizados.

Si se tiene en cuenta que el estudio refleja que el 54,2% de los recursos son desfavorables a los recurrentes y que el 64,1% tiene lugar en primera o única Instancia, la información sobre condena en costas pone de manifiesto que los Tribunales aplican en muchos procedimientos la regla prevista en el artículo 139 LJCA para no imponer las costas en aquellos supuestos en los que no existe temeridad o mala fe por parte del recurrente. Ahora bien, en los casos en los que se imponen las costas, los Tribunales no hacen uso de la facultad que la LJCA les atribuye para limitar el importe de las costas, pues hacen uso de ella solo en el 18,7% de los supuestos analizados. Este último dato resulta de especial interés para poder detectar una posible barrera de acceso a la tutela judicial efectiva para los recurrentes, que se exponen a ser condenados en costas sin limitación de su importe en el 81,3% de los casos que se plantean ante los Tribunales. Si se tiene en cuenta que las tasaciones de costas se realizan en función de la cuantía de los procedimientos, que la cuantía en el sector de la protección de datos depende del importe de las sanciones recurridas y que el importe de una sanción leve puede alcanzar los cuarenta mil euros, la tendencia de los Tribunales a no limitar el importe de las costas podría llegar a tener un efecto disuasorio negativo a la hora de que un sujeto público o privado decida recurrir una resolución sancionadora.

IV. Conclusiones

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:

Mayor litigiosidad con presencia de la AEPD y empresas

- ◆ La agencia de protección de datos que aparece con mayor frecuencia en la litigiosidad producida en el sector es la AEPD. Además del aspecto competencial, los recursos de las agencias autonómicas pueden ser un elemento a tener en cuenta a la hora de examinar su menor incidencia en la litigiosidad. Menos recursos suponen menos actuaciones y, en consecuencia, un menor índice de impugnaciones.

- ◆ Desde el punto de vista del recurrente, son las empresas las que más recurren las resoluciones de las agencias de protección de datos. En concreto, por sus competencias, recurren las resoluciones de la AEPD.

Las agencias de protección de datos ven confirmada sus actuaciones ante los Tribunales

- ◆ El nivel de desestimaciones de los recursos en todas las instancias es elevado. 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.

Preminencia de la tutela anulatoria. Escasas modificaciones de las tipificaciones o las cuantías de las sanciones

- ◆ Dentro de los supuestos de estimación, el tipo de tutela que los Tribunales suelen otorgar a los recurrentes es la anulación de la resolución recurrida, acompañada en ocasiones de la retroacción de actuaciones en el procedimiento administrativo. Los Tribunales entran en pocas ocasiones a modificar la tipificación o la determinación del importe de la sanción ya realizada por las agencias de protección de datos.

La condena en costas es la excepción

- ◆ El estudio arroja un elevado número de supuestos en los que no se produce condena en costas ni a los recurrentes ni a las agencias de protección de datos. Si bien es cierto que existe un volumen de casos que son estimaciones parciales que explican el resultado, parece haber una tendencia por parte de los Tribunales a no imponer las costas a los recurrentes en el sector.

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

Isaac Martín Delgado

I. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

1. Justificación y datos generales

Por primera vez se incluye en este Informe un análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. La decisión de hacerlo es consecuencia de la introducción en nuestro sistema jurídico de un mecanismo de solución de conflictos en las relaciones entre Administración y ciudadanos para este concreto sector, alternativo al sistema ordinario de recursos administrativos, que está ofreciendo resultados interesantes.

La transparencia, en general, constituye un ámbito sectorial determinado, perfectamente identificable, respecto del conjunto del Derecho Administrativo y el acceso a la información pública es una materia lo suficientemente específica como para que el control de legalidad y el impulso de buenas prácticas puedan ser encomendados a un órgano especializado. Efectivamente, la regulación de la realización del principio de transparencia de la actuación administrativa consagrado en el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y del derecho de acceso a información pública reconocido a las personas en el artículo 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) se ha llevado a cabo en una norma específica con rango de Ley –la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG)–, cuyo objeto es precisamente ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y garantizar el derecho de acceso; además, en la LPAC la transparencia se contempla como un principio horizontal con diversas aplicaciones prácticas –tramitación del procedimiento administrativo, ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria o acceso a la normativa en vigor–. Junto con ello, la transparencia posee aplicaciones de carácter horizontal en otros sectores del ordenamiento jurídico-administrativo, tales como la contratación pública o el medio ambiente, y vínculos directos con la nueva forma de entender la Administración Pública que se deriva de los conceptos de Administración electrónica y Gobierno Abierto. No puede olvidarse, finalmente, que la Ley ha regulado un procedimiento propio para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública.

Con carácter adicional, ha de tenerse presente que la norma de referencia en este sector afecta a una materia muy sensible desde la perspectiva de la Administración y directamente vinculada con la participación y el principio democrático por parte del ciudadano. Efectivamente, el deber de publicidad de la información en poder de los entes públicos y el ejercicio del derecho de acceso deben conciliarse con toda una serie de intereses públicos y privados, protegidos igualmente por el ordenamiento jurídico y concretados en los límites que regula la propia LTBG, en especial el derivado del derecho a

la protección de datos de carácter personal. Todo ello apunta hacia la necesidad de una especialización del control, como lo hace igualmente el hecho de que el juego conjunto de Transparencia, Administración electrónica y Gobierno Abierto está suponiendo un cambio de paradigma en las relaciones entre Administración y ciudadanos que tiene su fundamento en el acceso a la información por medios electrónicos y en la posibilidad de reutilización de la misma para cualquier fin. A todo ello ha de sumarse –y esto es definitivo– que la mayor parte de los conflictos derivados de la aplicación de la norma serán de muy escasa cuantía económica y responderán en la generalidad de los casos a intereses personales o colectivos no conectados con ventajas económicas. Dicho sencillamente, en muy pocas ocasiones, en caso de desestimación de la solicitud de acceso a información, interesará al solicitante acudir al contencioso-administrativo, más aún si se tiene en cuenta que, normalmente, el ejercicio del derecho de acceso tendrá un carácter instrumental, estando al servicio de finalidades diferentes de la de obtener la información en sí, lo que requiere inmediatez en la respuesta para que esta resulte satisfactoria.

Además, no pueden ignorarse dos elementos circunstanciales generados por la propia Ley: de un lado, se está produciendo en la práctica una especialización en el interior de la organización administrativa, dado que la gestión de la información y, más en concreto, de las solicitudes de acceso a información pública se está encomendando a unidades administrativas de información especializadas por razón de la materia; de otro, se ha puesto en funcionamiento un órgano especializado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), que no está únicamente encargado de resolver solicitudes de acceso, sino que, además, es aquél al que la Ley ha confiado el impulso de la transparencia en el ámbito administrativo, de tal modo que el éxito en su funcionamiento práctico influirá decisivamente sobre el cumplimiento del conjunto de la LTBG.

Finalmente, la necesidad de optar por mecanismos sustitutivos de los recursos ordinarios resulta evidente en un sector, como es el de la transparencia, tan sensible a intereses políticos. Ha de tenerse presente que el acceso a la información pública, en el contexto de una Administración habituada a la opacidad, genera una inercia de rechazo a ofrecer la información requerida por el ciudadano, especialmente en la cúspide de la organización administrativa, que haría prácticamente inoperante cualquier recurso administrativo tradicional, tanto el de reposición como, particularmente, el de alzada.

Como es sabido, el art. 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la posibilidad de que, por Ley, los recursos de alzada y de reposición fueran sustituidos por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje. Y lo hizo con tres exigencias mínimas: en cuanto al ámbito, la sustitución tendría cabida solo en sectores determinados, cuando la especialidad de la materia así lo justifique; en cuanto al órgano responsable del control, la reclamación debe ser presentada ante órganos colegiados o Comisiones específicas no

sometidas a instrucciones jerárquicas; finalmente, en cuanto a la forma, han de respetarse los principios, garantías y plazos que la propia Ley reconoce a los ciudadanos e interesados en el contexto de todo procedimiento administrativo. Todos y cada uno de ellos son mantenidos por el artículo 112.2 LPAC. En aplicación de tal posibilidad, el artículo 23 LTBG ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico una reclamación ante una entidad de Derecho Público de carácter independiente que sustituye a los recursos administrativos ordinarios en la función de control de la legalidad de las decisiones adoptadas por órganos de naturaleza administrativa –en concreto, Administraciones territoriales y los órganos y organismos adscritos o vinculados a ellas–, en respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Efectivamente, su primer apartado establece que “[l]a reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”. Y lo ha hecho otorgando a tal reclamación carácter potestativo (con posibilidad de impugnación directa en vía judicial), encomendando su resolución a un órgano independiente y remitiéndose en cuanto a su tramitación a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común. Así se deriva de lo previsto en el primer apartado del artículo 24, de conformidad con el cual “[f]rente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”.

En el ámbito de la transparencia, pues, no juegan las reglas de agotamiento de la vía administrativa en función del rango jerárquico del órgano que resuelve, sino que la Ley ha querido otorgar a los solicitantes de información pública un acceso directo a la jurisdicción y la posibilidad de una reclamación administrativa ante una autoridad independiente de carácter especializado. Lo establece el artículo 20.5 cuando afirma que “[l]as resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”.

La función de resolver esta reclamación, como ha sido anticipado, es encomendada al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 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. De conformidad con lo previsto en el artículo 35 LTBG, está compuesto por dos órganos: la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que lo es también de la Comisión. 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.

La LTBG prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas opten por la creación de sus propios órganos específicos de control en materia de transparencia, en cuyo caso corresponderá a estos la competencia para conocer de las resoluciones dictadas por la Administración autonómica y su sector público y las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial. No obstante lo anterior, algunas Comunidades Autónomas han optado por atribuir la competencia para resolver este tipo de reclamaciones al propio Consejo de Transparencia, para lo cual, tal y como establece la Disposición Adicional Cuarta LTBG, es necesaria la celebración de un convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones bajo las cuales la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias.

En virtud de lo previsto en la Disposición Final Novena, la LTBG entró en vigor para los órganos integrantes de la Administración General del Estado el 10 de diciembre de 2014; los órganos de las Comunidades Autónomas y de los entes locales han dispuesto de un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley (que les es plenamente de aplicación a partir del 10 diciembre de 2015, salvo en los aspectos adicionales que hubieran podido ser incluidos en la normativa autonómica de transparencia ya aprobada y en vigor con anterioridad a tal fecha). La puesta en funcionamiento del Consejo de Transparencia tuvo lugar en diciembre de 2014, si bien fue durante el año 2015 cuando comenzó a adoptar sus primeras resoluciones y se interpusieron los primeros recursos contencioso-administrativos.

En aplicación de la posibilidad enunciada, Madrid, Ceuta, Melilla, La Rioja, Cantabria, Asturias y Extremadura han optado por atribuir la competencia para resolver tales reclamaciones al CTBG. En el caso de La Rioja, la opción se formula directamente en su Ley; también lo hace así Extremadura, sin descartar la creación de un órgano propio; en el caso de Cantabria se ha previsto la posibilidad de crear un Consejo regional en el futuro; Castilla-La Mancha ha firmado convenio hasta que se proceda a la constitución del órgano de control previsto en su propia normativa. Otras Comunidades Autónomas han instituido un órgano propio de control; es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y la Región de Murcia. Finalmente, algunas han encomendado la función de resolver reclamaciones en materia de acceso a órganos ya existentes, como han hecho Castilla y León (Procurador del Común) y Galicia (Valedor do Pobo), o a comisiones creadas específicamente con carácter provisional, como ha ocurrido en País Vasco e Islas Baleares.

Los diferentes Consejos de Transparencia autonómicos –allí donde existen– se han ido creando y han comenzado a ejercer sus funciones a partir de 2015, con lo que no existe aún un número de resoluciones dictadas en vía administrativa y de sentencias judiciales suficientemente indicativo como para permitir alcanzar conclusiones en su conjunto. Por todo ello, en este análisis se ha optado por ceñir el estudio al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno y a la impugnación en vía judicial de sus resoluciones, dejando de lado los órganos autonómicos de control en materia de transparencia.

El objetivo buscado con este análisis, en última instancia, es valorar, sobre la base de diferentes indicadores y variables, si la sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos para encomendar la labor de resolución de impugnaciones al CTBG está teniendo efectos positivos desde la perspectiva de la garantía del derecho de acceso.

2. Ficha metodológica

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 la actividad de los años 2015 y 2016), así como de los que se ofrecen 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. En relación con este extremo, se ha optado por presentar datos acumulados desde la entrada en vigor de la Ley y la puesta en funcionamiento del CTBG (a efectos prácticos, 2015) hasta el 31 de mayo de 2018¹⁹ —por ser ésta la última actualización disponible en el momento de realizarlo—, y siempre en relación con decisiones de órganos de la Administración General del Estado.

Por lo que se refiere a la actividad en el ámbito contencioso-administrativo, se ha realizado un estudio jurisprudencial propio que incluye las sentencias dictadas en aplicación de la LTBG desde 2015 hasta febrero de 2018 y siempre en relación con decisiones de órganos de la Administración General del Estado. En total, se han analizado 52 sentencias dictadas por los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo (35), la Audiencia Nacional (16) y el Tribunal Supremo (1).

Todo ello permitirá establecer una panorámica general de la que partir para continuar con el análisis en los próximos años y, de este modo, poder valorar la evolución sobre la base de elementos objetivos.

3. Volumen de actividad

3.1. Asuntos

A pesar de que, como ha reconocido el Consejo en numerosas ocasiones, el número de solicitudes de acceso a la información pública planteadas en nuestro país es considerablemente inferior a las presentadas en países de nuestro entorno, el grado de litigiosidad es ciertamente alto en proporción. 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, ha rechazado su competencia en relación con determinados

¹⁹ No obstante, en relación con algunos extremos —particularmente, los referidos al contenido de las solicitudes de acceso y de las actuaciones administrativas impugnadas, así como al sentido de las resoluciones del CTBG— el análisis abarca únicamente hasta el 31 de diciembre de 2017.

sectores del ordenamiento jurídico en los que existe una normativa propia con un régimen específico de acceso a la información pública (por ejemplo, en materia ambiental y de reutilización, en el acceso a los archivos o, limitadamente, en relación con la obtención de información municipal por parte de cargos electos). Dicho sencillamente, el Consejo no se considera competente para conocer de parte de las solicitudes contabilizadas por el Departamento encargado de la gestión del Portal de Transparencia –actualmente, con el cambio de Gobierno, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública–, con lo que no todas las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos tramitados como consecuencia de las mismas son susceptibles de reclamación.

A fecha de 31 de mayo de 2018, el dato acumulado de solicitudes de acceso a la información asciende a 13.886²⁰, como se muestra en la siguiente Tabla. Por su parte, se han presentado hasta entonces un total de 1.960 reclamaciones ante el CTBG frente a actos –expresos o presuntos– de órganos integrados en la Administración General del Estado, lo que supone un 14,11% de solicitudes reclamadas sobre el total. Curiosamente, a pesar de que el dato de peticiones de información se mantiene estable a lo largo del tiempo (tanto en cómputo mensual como en cómputo anual, con ligeras variaciones no significativas), puede apreciarse un incremento moderado en el número de reclamaciones presentadas, que parece será incluso mayor en el presente año:

²⁰ Ha de advertirse que la suma de los datos mensuales que se ofrecen en formato abierto (xls) en el último boletín estadístico del Portal de Transparencia no es correcta, como puede apreciarse en las últimas casillas de la tabla. No obstante, se ha tomado como referencia la cifra final de 13.886 solicitudes, por ser la que maneja el Portal en sus estadísticas y sobre la base de la cual ofrece resultados.

Tabla 6. Solicitudes de acceso a la información pública (Diciembre de 2014- Mayo de 2018) [en número]

Mes	Nº solicitudes	Acumulado	Mes	Nº solicitudes	Acumulado
dic-14	608	608	sept-16	288	6.292
ene-15	329	937	oct-16	315	6.607
feb-15	267	1.204	nov-16	250	6.857
mar-15	322	1.526	dic-16	239	7.096
abr-15	297	1.823	ene-17	379	7.475
may-15	251	2.074	feb-17	441	7.916
jun-15	263	2.337	mar-17	460	8.376
jul-15	225	2.562	abr-17	376	8.752
ago-15	154	2.716	may-17	451	9.203
sept-15	246	2.962	jun-17	350	9.553
oct-15	327	3.289	jul-17	338	9.891
nov-15	235	3.524	ago-17	242	10.133
dic-15	233	3.757	sept-17	226	10.358
ene-16	201	3.958	oct-17	282	10.640
feb-16	320	4.278	nov-17	321	10.961
mar-16	290	4.568	dic.-17	364	11.321
abr-16	311	4.878	ene-18	519	11.839
may-16	325	5.203	feb-18	558	12.395
jun-16	300	5.503	mar-18	497	12.896
jul-16	301	5.804	abr-18	502	13.400
ago-16	200	6.004	may-18	483	13.886

Fuente: Portal de Transparencia.

Tabla 7. Reclamaciones presentadas (2015-2017) [en número]

Totales	2015	2016	2017	2018 (enero-mayo)
1.960	517	557	557	329

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Estos datos apuntan una doble idea: de un lado, los Ministerios y Organismos Públicos que tienen en su poder información muestran una clara resistencia a dar acceso a la misma a quien lo solicita, lo cual resulta comprensible en el contexto de los primeros años de aplicación de una normativa inédita en nuestro sistema; de otro, la actuación del CTBG puede estar operando como incentivo para la presentación de reclamaciones a medida que se va conociendo su existencia y, sobre todo, constatando que la sustitución de los recursos administrativos en este ámbito por un medio de impugnación ágil, eficaz y gratuito ante un órgano independiente está funcionando en la práctica.

3.2. Tasa de resolución

Aunque, dado que solo existe una serie de tres años, quizás sea aún excesivamente pronto para valorar los resultados de la actuación del CTBG desde la perspectiva de la tasa

de resolución (ritmo de resolución de asuntos en un año²¹ sobre la base del número de nuevas reclamaciones presentadas en el mismo), puede afirmarse, siquiera con carácter provisional, que su actuación está siendo eficaz a la hora de resolver las mismas.

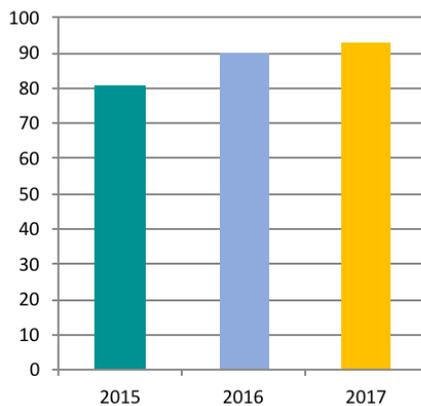
Tabla 8. Reclamaciones resueltas por año de resolución (2015-2017) [en número]

2015	2016	2017
415	502	518

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

Nota metodológica: Estos datos no aparecen publicados como tales en ninguno de los informes del Consejo. Los correspondientes a 2015 y 2016 se han obtenido de las respectivas Memorias Anuales. El dato de 2015 que se presenta en la Memoria difiere del publicado en la web del órgano (415 reclamaciones resueltas frente a 410, respectivamente). El relativo a 2017 que se ofrece en la tabla es el resultante de restar el acumulado de reclamaciones tramitadas y resueltas a fecha de 31 de diciembre de 2017 del acumulado relativo a 2016. En 2014 fueron presentadas dos reclamaciones que han sido computadas a todos los efectos en 2015, cuando realmente se puso en funcionamiento el CTBG.

Figura 188. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]



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

²¹ No resulta posible saber con precisión el número de reclamaciones resueltas por el CTBG en un concreto año, puesto que en los datos que este órgano ofrece en formato abierto las resoluciones se computan no por año de resolución, sino por mes/año de entrada de la reclamación, de modo tal que aquellas reclamaciones que hayan sido registradas en 2015, 2016 o 2017 aparecen contabilizadas en esos años, respectivamente, aun cuando hayan sido resueltas en el año posterior. Junto con ello, en relación con este extremo, no coinciden algunas de las cifras que se ofrecen en las Memorias Anuales presentadas a las Cortes Generales con las de la web del Consejo. Además, en el momento de estudiar los datos disponibles se han detectado algunas discordancias y duplicidades en las tablas anuales, seguramente debidas a un error del archivo en formato Excel, que han sido puestas en conocimiento del órgano. Ante tal situación, y en ausencia de presentación de la Memoria correspondiente a 2017 a la fecha de realización de este Informe, se ha optado por calcular las tasas de resolución y congestión sobre la base de los datos de las dos Memorias hasta ahora presentadas (por entender que es el documento “más oficial” sobre la actuación del órgano) y por ofrecer los restantes datos en cuanto a los contenidos de las reclamaciones por año de presentación de las mismas. Lo contrario podría generar errores al quedar en manos del investigador la reclasificación de las resoluciones sobre la base de los datos ofrecidos en formato abierto.

Cada año, en la serie 2015-2017, la tasa de resolución ha estado por encima del 80% y ha ido aumentando progresivamente, a pesar del incremento de reclamaciones (80,27% en 2015; 90,13% en 2016 y 93% en 2017), lo cual es indicativo de la capacidad del Consejo de adaptación al volumen anual de trabajo y, al mismo tiempo, expresivo del hecho de que se van consolidando criterios interpretativos y pautas de actuación que se replican en supuestos ya resueltos carentes de elementos novedosos.

3.3. Tasa de congestión

Con el fin de obtener una visión de conjunto de la capacidad del CTBG para el cumplimiento de su misión de garantizar el derecho de acceso a la información pública mediante la resolución de reclamaciones, junto con la tasa de resolución es preciso calcular la tasa de congestión, que resulta de la suma de asuntos pendientes y asuntos nuevos dividida entre los asuntos resueltos en un concreto periodo. Como quedó explicado en el análisis relativo a contratación pública, un porcentaje cercano al 100% significa que el órgano de control tramita y resuelve un número de casos similar al número de reclamaciones que recibe. La elevación de este porcentaje implica una superación del volumen de trabajo con respecto a su capacidad.

El intervalo temporal 2015-2017 es aún insuficiente para obtener una tasa de congestión definitiva, aunque permite apuntar inercias. La tasa de 2015 fue del 124,58%, y aumentó en 2016 hasta el 131,27%, si bien en 2017 se ha reducido ligeramente hasta el 118,15%, la más baja de la serie a pesar del aumento del número de reclamaciones. No obstante, el incremento de la carga de trabajo que se va apreciando pone en riesgo la tramitación y resolución en plazo de las mismas. En este sentido, de seguir aumentando el número de solicitudes, si se mantienen los medios que posee actualmente el Consejo, es presumible una nueva subida de esta tasa, a pesar del considerable esfuerzo que el órgano está realizando, demostrado en el aumento del número de solicitudes resueltas en el último año. En sus dos Memorias anuales hasta ahora presentadas, el propio CTBG ha denunciado la insuficiencia de recursos para el cumplimiento eficaz de su función, tanto por falta de medios materiales y humanos en general, como por falta de perfiles concretos de empleados públicos en su plantilla (en particular, especialistas en informática y comunicaciones). Además, aunque no se analizan los datos en este informe, las reclamaciones presentadas frente a resoluciones autonómicas están aumentando considerablemente. A fecha de 31 de Mayo, de las 3.053 reclamaciones presentadas desde la puesta en funcionamiento del Consejo, 1.960 se refieren a solicitudes registradas ante órganos de la Administración General del Estado y 1.093 a solicitudes presentadas ante “Administraciones territoriales”, en terminología del propio órgano. Ello, sin duda, afecta a su funcionamiento ordinario. Hasta tal punto es así, que en su Memoria de 2016 afirma que “la insuficiencia de recursos constituye una de las debilidades del organismo” (pág. 152). Más adelante se ofrecen datos concretos sobre el presupuesto anual del órgano.

4. Actividad administrativa impugnada ante el Consejo

4.1. Tipo de información solicitada

Un dato sumamente interesante en el ámbito de la transparencia desde la perspectiva de la actividad administrativa impugnada es el relativo al tipo de información solicitada en los casos en los que se presenta reclamación ante el CTBG. De conformidad con lo previsto en la LTBG –y en lo que interesa a este informe–, el derecho de acceso tiene por objeto cualquier información, con independencia de su formato o soporte, que obre en poder de un órgano administrativo y haya sido elaborada o adquirida por éste en el ejercicio de sus funciones; precisamente por ello, no puede establecerse una clasificación completa del tipo de información solicitada que aglutine exhaustivamente todos los supuestos. No obstante, a los efectos de realizar una aproximación en este sentido, puede resultar adecuado tomar en consideración la clasificación que la propia Ley realiza en relación con las obligaciones de publicidad activa.

De este modo, se ha partido a la hora de analizar los datos de una diferenciación entre tres tipos de información: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. El Portal de Transparencia usa habitualmente esta clasificación a la hora de ofrecer sus resultados. La siguiente tabla, a pesar de que las categorías no coinciden exactamente con los tipos de información relativos a las obligaciones de publicidad activa, permite conocer la información más demandada:

Tabla 9. Solicitudes por categoría de publicidad activa (2017) [en porcentaje]

Solicitudes por categorías de Publicidad Activa	Porcentaje
1.1.1 Funciones.	3,84%
1.2.1 Estructura organizativa	1,14%
1.2.2 Perfiles profesionales altos cargos y máximos responsables	0,80%
1.3.1 Planes y programas anuales y plurianuales	1,13%
2.1 Directrices, instrucciones, circulares	1,24%
2.2 Resoluciones expedientes	2,14%
2.3 Respuestas a consultas planteadas por particulares u otros órganos	9,55%
2.4 Proyectos normativos	1,93%
2.5 Informes técnicos	3,42%
2.6 Otra documentación	4,16%
3.1.1 Contratos y adjudicación	6,59%
3.1.2 Contratos menores	0,18%
3.2.1 Convenios de colaboración	0,96%
3.2.2 Encomiendas de gestión	0,34%
3.3.1 Subvenciones y ayudas públicas concedidas	2,84%
3.4.1 Presupuestos	2,83%
3.4.2 Gastos concretos	5,16%
3.4.3 Sistemas de control financiero y contable	0,23%
3.5.1 Retribuciones altos cargos y máximos responsables	2,35%
3.5.2 Buen gobierno	1,07%
3.5.3 Relaciones de puestos de trabajo	2,78%
3.5.4 Retribuciones empleados públicos	3,67%
3.5.5 Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a empleados públicos	0,40%
3.6.1 Estadísticas actividad	6,99%
3.7.1 Bienes inmuebles y derechos reales	1,11%
4 Otra información	33,15%
TOTAL	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Nota metodológica: Estos resultados no se corresponden con el total de solicitudes acumuladas a fecha de 31 de mayo de 2018, sino sólo con las clasificadas por tipo de información que, no obstante, ascienden a 11.919, con lo que el dato es significativo.

De conformidad con las categorías de reutilización de la información del sector público, los datos son los siguientes:

Tabla 10. Solicitudes por categoría de reutilización de la información del sector público (2017) [en porcentaje]

RISP Nivel 1	Porcentaje
Ciencia y tecnología	3,35%
Comercio	0,51%
Cultura y ocio	1,17%
Demografía	1,33%
Deporte	0,58%
Economía	1,99%
Educación	3,54%
Empleo	2,05%
Energía	1,30%
Hacienda	9,25%
Industria	0,75%
Legislación y justicia	5,50%
Medio ambiente	3,00%
Medio rural y pesca	0,84%
Salud	3,12%
Sector público	29,96%
Seguridad	12,32%
Sociedad y bienestar	4,35%
Transporte	12,15%
Turismo	0,29%
Urbanismo e infraestructuras	2,34%
Vivienda	0,30%
TOTAL	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

Finalmente, por el tipo de unidad de información a la que se le solicita la información, el resultado es el que se expone a continuación:

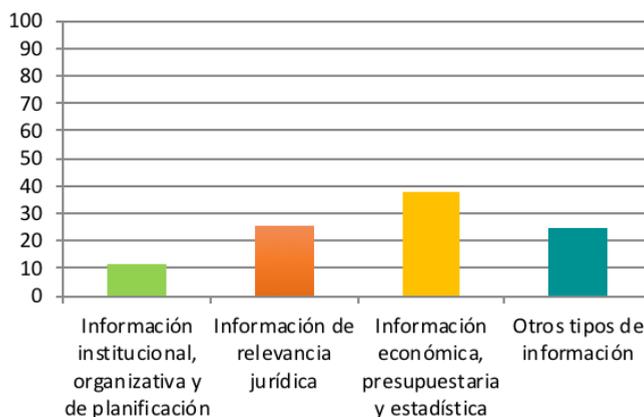
Tabla 11. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (2017) [en número y en porcentaje]

Unidad de Información de Transparencia	Nº Solicitudes	Porcentaje
UIT Hacienda y Función Pública (1)	2.334	16,81%
UIT Interior	2.329	16,77%
UIT Fomento	1.633	11,76%
UIT Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales - Presidencia del Gobierno (2)	926	6,67%
UIT Educación, Cultura y Deporte	755	5,44%
UIITS Seguridad Social	742	5,34%
UIT Justicia	721	5,19%
UIT Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (3)	674	4,85%
UIT Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	663	4,77%
UIT Economía, Industria y Competitividad (5)	597	4,30%
UIT Empleo y Seguridad Social	590	4,25%
UIT Energía, Turismo y Agenda Digital (4)	532	3,83%
UIT Defensa	523	3,77%
UIT Asuntos Exteriores y Cooperación	414	2,98%
Casa Real	287	2,07%
UIITS Agencia de Protección de Datos	166	1,20%
Total	13.886	100%

Fuente: Portal de Transparencia.

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, partiendo del listado de la concreta información que ha de ser objeto de publicidad activa en relación con cada uno de los grandes tipos mencionados. Tras una labor de integración de los descriptores en los tres tipos de información antes señalados, se obtienen los siguientes resultados:

Figura 189. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2017) [en porcentaje]



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos por el CTBG en su portal de internet.

Nota metodológica: solo se contemplan datos de 2017, pues a partir de entonces el Consejo ha comenzado a emplear descriptores para referir el tipo de información a la que afecta la reclamación. Ha de advertirse, no obstante, que la precisión de estos datos es relativa, pues los descriptores empleados por el Consejo no se corresponden exactamente con los tres tipos de información mencionados. 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 y un dato fijo que sirve de referencia para los informes de los próximos años. Ello ha conducido a la necesidad de excluir del análisis los datos de 2015 y de 2016, pues la clasificación se hubiera guiado por elementos subjetivos y no por los descriptores objetivos del CTBG.

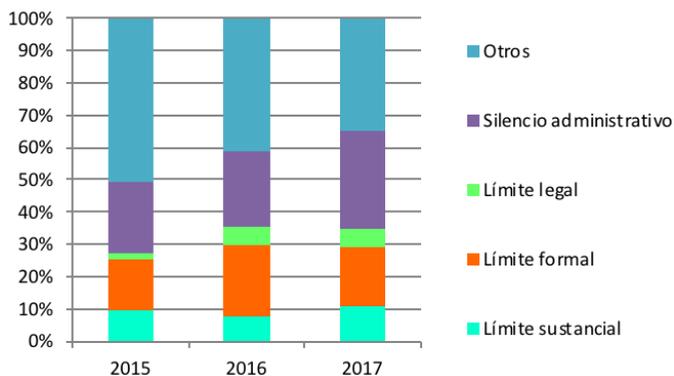
A falta de datos relativos a un espacio temporal más amplio que permitan confirmar las conclusiones provisionales que plantean los que acaban de presentarse en relación con el tipo de información más relevante, puede señalarse que es la información económica la que predomina claramente tanto en relación con las solicitudes planteadas, como respecto de las reclamaciones interpuestas en vía administrativa, y se mantiene en vía contencioso-administrativa como objeto de mayor interés –y de mayor disputa– desde la perspectiva de la transparencia.

4.2. Tipo de acto impugnado

La introducción en nuestro sistema jurídico de un medio de impugnación en vía administrativa de carácter gratuito ante un órgano independiente tiene por objeto reforzar las garantías del derecho de acceso consagrado en nuestro ordenamiento ante resoluciones administrativas que no reconocen su ejercicio. Puede resultar por ello interesante analizar los datos relativos al tipo de acto impugnado (expreso o presunto) y, dentro de las resoluciones objeto de reclamación, el sentido de las mismas (acceso parcial, desestimación por concurrencia de límites o inadmisión a trámite). Ello nos 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. Como se comprobará inmediatamente, lejos de lo que pudiera pensarse en el momento de aprobación de la LTBG –las críticas se centraron en la amplitud de los límites al derecho–, la válvula de escape está siendo la aplicación de las causas de inadmisión.

A efectos puramente ordenadores, puede establecerse una diferenciación entre tres tipos de límites al derecho de acceso: límites sustanciales (los recogidos en los arts. 14 y 15), límites formales (las causas de inadmisión) y límites legales (la existencia de un régimen específico de acceso, que lleva al Consejo a entender que no es competente para conocer de las reclamaciones en esos ámbitos de actuación). A ellos habrían de sumarse las denegaciones por carecer de la información solicitada. Sobre la base de estos criterios de clasificación, un análisis de las resoluciones correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017 ofrece los siguientes datos:

Figura 190. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente (2017) [en porcentaje]



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

Nota explicativa: el elevado porcentaje de “otros” motivos correspondientes a 2015 se debe a la inadmisión de solicitudes de acceso referidas a información autonómica y local, dado que la LTBG aún no estaba en vigor para CCAA y entes locales; en el caso de 2016 y 2017 la causa predominante es que solo se concede parte de la información solicitada y no toda.

Como puede apreciarse, existe una clara predominancia de las reclamaciones frente a actos administrativos expresos de inadmisión a trámite de solicitudes de acceso por concurrencia de alguna (o algunas) de las causas del artículo 18 en relación con los límites sustanciales. Al mismo tiempo, se pone de manifiesto que los supuestos de silencio administrativo –desestimatorio, por previsión expresa de la Ley– constituyen un porcentaje muy significativo, si bien es cierto que en una gran mayoría de los casos el órgano administrativo responde a la solicitud en fase de impugnación ante el CTBG cuando este le da traslado de la reclamación presentada por el solicitante, tal y como puede comprobarse en el relato de los hechos presente en sus resoluciones. Pero, frente a una y otra causa, prevalece como motivo de impugnación la estimación parcial de la solicitud, es decir, los supuestos en los que solo se concede parte de la información pedida.

Resulta curioso comprobar cómo, a pesar de que en la información sobre reclamaciones ofrecida por el CTBG aparece como causa de reclamación la desestimación por silencio, el Portal de Transparencia indica que ello sucede únicamente en un muy escaso número de supuestos (y así se refleja en la propia Memoria Anual que el Consejo eleva a las Cortes Generales). Por ejemplo, en la Memoria correspondiente a 2015, se indica que sólo en 11 casos el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se cerró con silencio desestimatorio (lo que supone un 0,3 % de las solicitudes presentadas, muy lejos del 22,15 % que se extrae del análisis de las reclamaciones resueltas por este último).

5. Administración responsable

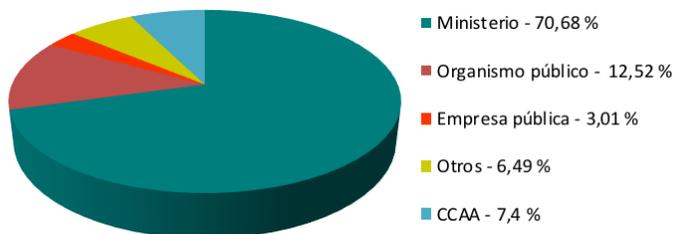
El dato relativo al órgano administrativo frente al que se presenta solicitud de acceso y, por tanto, cuya actuación es objeto de impugnación se considera interesante no sólo desde la perspectiva del tipo de información solicitada, como ha podido apreciarse con

anterioridad, sino también para valorar los niveles de litigiosidad y, por decirlo de un modo más expresivo, combatividad frente a la transparencia. Resulta evidente 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 de los marcados por la LTBG; pero no menos evidente es que, en no pocos casos, una lectura de las resoluciones del CTBG, así como de las sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y de la Audiencia Nacional, ponen de manifiesto una clara voluntad de ocultar la información requerida.

En esta sección se ofrecen los datos del tipo de entidad afectada (Ministerio, Organismo Público, Empresa Pública y otros, entre los que se encontrarían sujetos de los más variados, tanto entes privados como órganos constitucionales del Estado). Los resultados apuntan la idea de que son los Ministerios los que tramitan el mayor número de solicitudes de acceso y, al mismo tiempo, frente a cuyas resoluciones hay 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 ella.

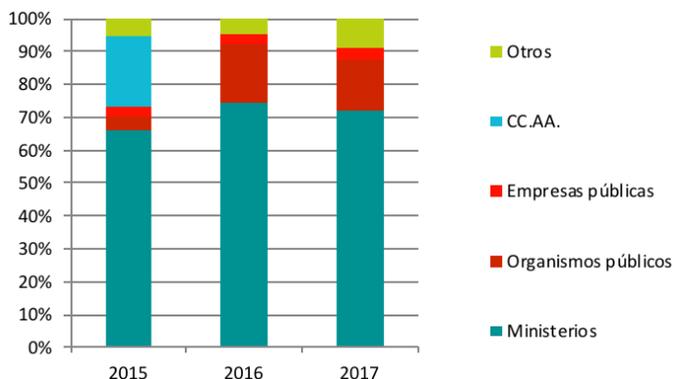
Figura 191. Cifra agregada de reclamaciones presentadas en función del tipo de entidad afectada (2015-2017) [en porcentaje]



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

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

Figura 192. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años (2015-2017) [en porcentaje]



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

Nota explicativa: como quedó apuntado anteriormente, 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.

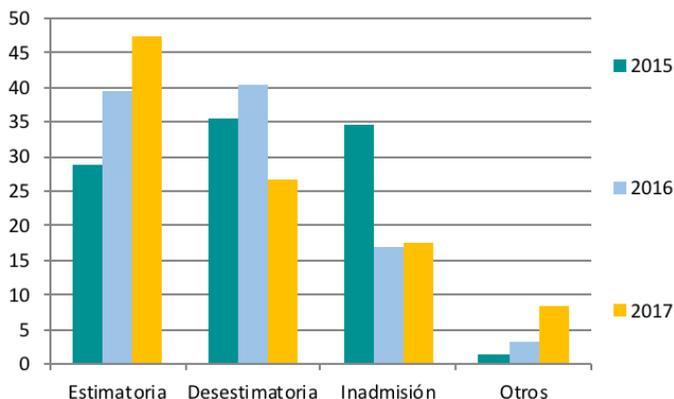
6. Sentido de la resolución

6.1. Datos sobre estimaciones, desestimaciones e inadmisiones

Para completar los resultados presentados anteriormente, 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.

En la figura 193 puede apreciarse una cierta similitud entre el número de solicitudes estimadas y desestimadas en cada año, que se mantiene constante en el ciclo, si bien estas últimas son ligeramente superiores en 2015 y en 2016. Se observa, sin embargo, una clara tendencia hacia el aumento de la estimación de solicitudes a medida que el órgano va consolidando su actuación, probablemente derivado de la mayor seguridad jurídica que genera la existencia de criterios interpretativos y pautas de actuación, que queda patente en la inversión de la inercia: es mayor el número de solicitudes estimadas que el de solicitudes desestimadas.

Figura 193. Sentido de la resolución del CTBG desglosado por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]



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

Llama la atención, igualmente, el dato relativo a la inadmisión de reclamaciones por parte del CTBG por existencia de régimen jurídico específico de acceso, sobre todo, porque 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.

6.2. Tasa de éxito

Sobre la base de los datos presentados acerca del sentido de la resolución, resulta interesante extraer la tasa de éxito 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 fondo²². Antes de exponer los datos, ha de tenerse presente que el CTBG no siempre parte de las categorías conceptuales ni de los trámites procedimentales contemplados en la LPAC en relación con el procedimiento administrativo en vía de recurso. Así, por señalar un ejemplo, pueden detectarse resoluciones que estiman la reclamación en caso de silencio sin entrar a valorar el fondo del asunto (que se catalogan en lo que el órgano denomina “estimación por motivos formales”). En todo caso, se ha optado por seguir las categorías manejadas por el órgano. El Consejo ofrece los siguientes datos acumulados (a fecha de 31 de mayo de 2018):

²² 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 12. Reclamaciones presentadas y resueltas y sentido de la resolución (2015-mayo de 2018) [en número]

Resoluciones totales	Resoluciones de la Administración del Estado (AE)
Resueltas	1.774
Inadmitidas	385
Admitidas	1.341
Archivadas	48
En tramitación	186
TOTALES	1.960

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

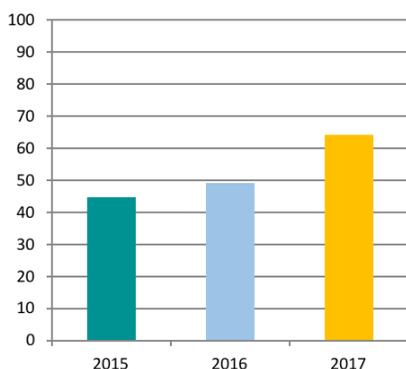
Tabla 13. Sentido de la resolución (2017-mayo de 2018) [en número y en porcentaje]

Sentido de la resolución	AE (núm.)	AE (%)
Estimadas	712	53,09%
Desestimadas	599	44,67%
Retrotraer actuaciones / suspendidas	30	2,24%

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Como puede apreciarse, desde la puesta en marcha del CTBG se han presentado 1.960 reclamaciones frente a órganos de la Administración General del Estado, de las cuales se han tramitado y resuelto 1.774. De ellas, 385 han sido inadmitidas a trámite y 48 archivadas o suspendidas. Por tanto, tomando como referencia el dato de reclamaciones que han sido resueltas en cuanto al fondo (1.311), la tasa de éxito global sería del 54,30 %. La evolución por años puede verse en el siguiente gráfico (a fecha de 31 de diciembre de 2017):

Figura 194. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG desglosada por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]



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

Con ello queda patente que la tasa de éxito está aumentando a medida que se asienta el papel del CTBG en el sistema y se consolidan sus criterios interpretativos y pautas de actuación, a pesar del incremento de reclamaciones, lo cual puede operar 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.

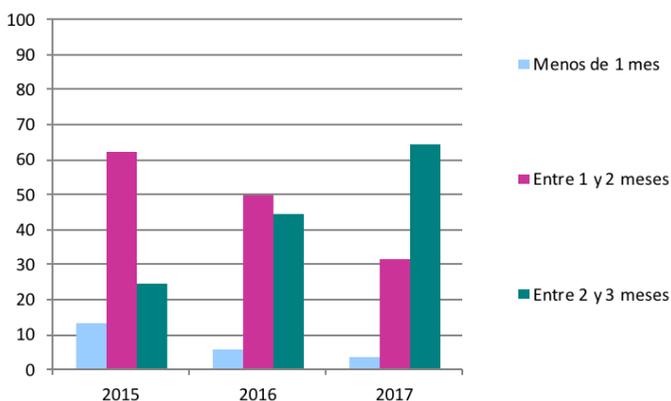
7. Duración del procedimiento

Como se afirmó en la introducción de estas páginas, una de las razones que justifican la incorporación de un medio de resolución de litigios en vía administrativa alternativo al régimen ordinario de recursos es precisamente la necesidad de contar con un instrumento de impugnación ágil, gratuito y eficiente. Más aún en un ámbito como el de la transparencia, donde el derecho de acceso requiere de inmediatez para que sea realmente satisfecho. Efectivamente, a diferencia de lo que ocurre en algunos de los sectores incorporados en este Informe, 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. Más allá de que la norma contiene algunas carencias que sería deseable corregir para evitar un alargamiento innecesario —e, incluso, fraudulento—, del procedimiento de acceso y de que ha optado por otorgar al órgano de control el tiempo de resolución previsto para el recurso de reposición en lugar del más breve del recurso de alzada, obtener los datos de duración de la resolución de reclamaciones resulta útil desde esta perspectiva. Hay que tener en cuenta que la norma no prevé un tiempo máximo de tramitación entre la recepción de la solicitud

por medios electrónicos a través del Portal de Transparencia y la remisión al órgano competente para resolver, con lo que, en la práctica, no es infrecuente encontrar supuestos en los que transcurren más de 15 días –e, incluso, más de un mes– entre recepción y remisión, con lo que el plazo para resolver la solicitud se alarga *de facto*, contradiciendo el espíritu de la norma.

En general, puede concluirse que el CTBG cumple escrupulosamente con el plazo para resolver, pues son muy excepcionales los supuestos en los que excede el mismo, si bien puede apreciarse una creciente tendencia a apurar los tres meses que le concede la LTBG a medida que ha ido aumentando la carga de trabajo. El dato habla por sí solo: en 2017, año en el que se han presentado y resuelto más reclamaciones, el CTBG ha aumentado la media de tiempo de resolución para situarla en un significativo porcentaje de supuestos cercana a los tres meses.

Figura 195. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]



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

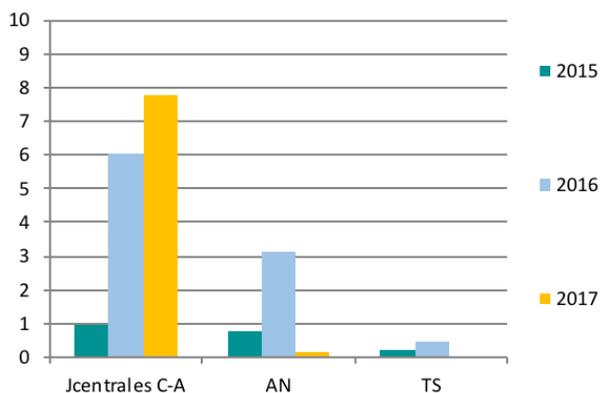
Nota metodológica: No es posible obtener con precisión el dato objetivo de supuestos en los que el CTBG no resuelve y notifica en el plazo de 3 meses ni tampoco la duración media en días, puesto que en los cuadros informativos sobre sus resoluciones no especifica fecha concreta de entrada y de resolución,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

8. Impugnación ante la JCA

A diferencia de lo que podía preverse en el momento de la entrada en vigor de la LTBG, la conflictividad en el ámbito de la transparencia en vía contencioso-administrativa es considerable. Llama la atención que, en la mayor parte de los casos, el recurrente no es el solicitante de acceso a la información, sino la entidad pública –Ministerio u Organismo– que la tiene en su poder. Conectando el dato con el sector de análisis ello evidencia una resistencia a la apertura de la información que, lejos de disminuir a medida que se va normalizando la aplicación de la LTBG, va en aumento.

Del mismo modo, resulta también llamativo el dato del número de asuntos en los que es el propio CTBG quien presenta recurso –de apelación– frente a decisiones de los Juzgados Centrales en defensa de sus criterios interpretativos y pautas de actuación, particularmente en supuestos en los que el órgano judicial ha considerado necesario facilitar la información requerida, en contra de la posición del Consejo. Efectivamente, de los 18 recursos de apelación interpuestos hasta el 31 de diciembre de 2017, en 8 casos ha sido el Consejo la parte apelante. En definitiva, como podrá apreciarse inmediatamente –y, de forma particular, en el segundo apartado de este análisis, referido a los litigios sobre el ejercicio del derecho de acceso en la jurisdicción contencioso-administrativa– puede constatar una clara tendencia al aumento del número de recursos desde la puesta en funcionamiento del CTBG.

Figura 196. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales y en la web del CTBG.

Nota metodológica: El CTBG no computa los recursos individualmente, sino por resolución impugnada, tanto en primera como en segunda instancia y en casación. Ha de tenerse presente que el aumento de los recursos contencioso-administrativos en primera instancia traerá consigo un aumento de los recursos de apelación, incremento que no puede apreciarse aún en el gráfico porque una parte muy significativa de los interpuestos en 2016 y 2017 se encuentra pendiente de resolución.

9. Medios personales y presupuesto

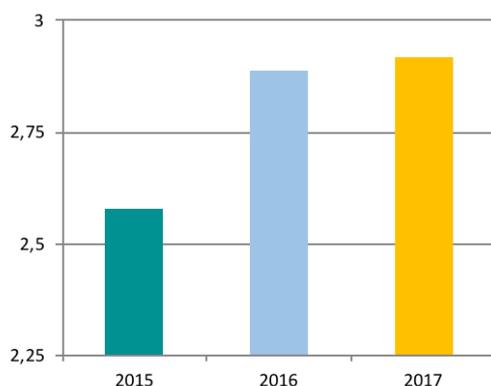
Más allá de la necesidad de que la configuración legal del órgano de control en materia de transparencia garantice la independencia del mismo en su actuación a través de su reconocimiento explícito, resulta evidente que, en la práctica, su grado real de autonomía institucional, económica y organizativa en el ejercicio de sus funciones dependerá de los medios materiales y humanos que tenga asignados. Dado que este primer análisis solo incorpora los datos relativos al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, a los efectos de resolución de reclamaciones, funciona como órgano unipersonal, no se incluye el número de personas que componen el órgano. La mayor parte de las leyes autonómicas de transparencia atribuyen la competencia para resolver reclamaciones a órganos colegiados, integrados por diferentes personas que desempeñan sus funciones en régimen de

dedicación exclusiva o no, en función de los casos. Tan sólo el Comisionado de la Transparencia de Canarias y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía operan como órganos unipersonales a estos efectos.

Los criterios objeto de análisis serán presupuesto y número de empleados. Ambos tipos de datos pueden consultarse en las Memorias anuales que presenta el CTBG a las Cortes Generales. 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 presupuesto, el CTBG ha ido 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 el Consejo ofrece 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, ha de tenerse presente que en los Presupuestos correspondientes a 2018 se prevé un recorte de alrededor del 22%, quedando reducidos a 2.276.860 €. De confirmarse el dato, en un contexto de aumento del número de reclamaciones –estatales y autonómicas–, ello afectará a las tasas de resolución y de congestión y a la agilidad en la tramitación de los recursos.

Figura 197. Presupuesto (2015-2017) [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 cubiertos los distintos puestos de trabajo en ella previstos, se ha mantenido en estos años una constante de 20 empleados, todos ellos funcionarios de carrera, a los que hay que sumar el Presidente (actualmente vacante, por fallecimiento). No obstante, resulta preciso

tener en cuenta que se ha producido una ampliación de la RPT en relación con la aprobada en el momento de puesta en funcionamiento y que existen algunas vacantes. El propio Consejo señala que la cobertura de la RPT está en el 85%. Ha de tenerse presente, no obstante, que la carga de trabajo está aumentando considerablemente, no solo por el incremento del número de reclamaciones frente a actuaciones de órganos de la Administración General del Estado, sino por la asunción, vía convenio, de la función de resolver reclamaciones relativas a información en poder de órganos de algunas Administraciones autonómicas (y los entes locales en ella integrados), lo que obligó a modificar su estructura orgánica para crear una Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales. Como ha sido señalado anteriormente, el propio órgano insiste en sus memorias anuales en la falta de medios en un contexto de progresivo aumento de funciones. De hecho, más del 40% del presupuesto se destina a Capítulo I (personal) y más del 30% a mantenimiento de la sede, con lo que la cantidad disponible para cubrir otras necesidades operativas es limitada.

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

Tras exponer los datos relativos a solicitudes para el ejercicio del derecho de acceso y 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, los datos no se han obtenido a partir de una muestra, sino que están referidos a las 52 sentencias dictadas en recursos frente a decisiones del Consejo de Transparencia a fecha de febrero de 2018, tanto en primera instancia como en apelación y casación.

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 estos pueden ser recurridas en apelación ante la Audiencia Nacional. El recurso de casación también resulta procedente si se cumplen los requisitos previstos en la LJCA. Se excluyen del análisis los casos de impugnación directa en vía contencioso-administrativa sin hacer uso de la reclamación potestativa ante el Consejo (se desconoce si existe algún supuesto), así como los recursos presentados frente a decisiones de Comunidades Autónomas y entes locales. Sin perjuicio de que en próximos años se vayan ampliando las variables, tras valorar los resultados obtenidos, se han incluido aquéllas que se consideran más relevantes a los efectos que interesan al Informe.

1. Normativa aplicada

Ante la especialidad de la materia transparencia, que quedó justificada al inicio de estas páginas, y en ausencia de aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley, 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 de acceso, 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. Sin embargo, una y otra pueden verse alteradas por dos circunstancias: la eventual aprobación del borrador de Real Decreto de desarrollo de la Ley que ha sido sometido a trámite de información pública en dos ocasiones (el último de ellos se cerró el 31 de mayo de 2018), y la promulgación de la Proposición de Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, en la que se prevé una importante reforma de la LTBG, en estos momentos en fase de tramitación parlamentaria, aunque de futuro incierto.

2. Actividad administrativa impugnada

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 quién y qué se recurre ante los Jueces y Tribunales de lo contencioso-administrativo. Más allá de recordar que la información que mayor conflictividad suscita es la de tipo económico (*vid. apartado 4.1.*), si bien es muy importante el porcentaje de reclamaciones y recursos judiciales en relación con información de carácter jurídico (informes, acta y similares), los recursos analizados ofrecen los datos que se presentan a continuación. A fecha de 31 de mayo de 2018, el total de recursos frente a resoluciones de órganos estatales es el siguiente:

Tabla 14. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA (2015-mayo de 2018) [en número]

Años	Administración General del Estado
2018 (enero-mayo)	11
2017	44
2016	27
2015	5
TOTAL	87

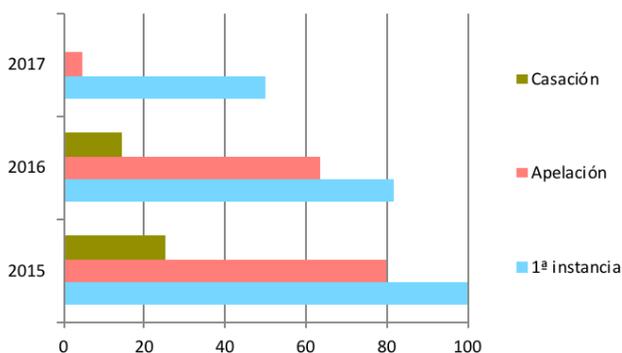
Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Una simple lectura de los mismos evidencia el aumento exponencial de la litigiosidad en vía contencioso-administrativa o, lo que es lo mismo, si se tiene en cuenta que en una gran mayoría de supuestos, como inmediatamente se verá, el órgano recurrente es el que

posee la información solicitada, puede apreciarse un claro aumento de la resistencia a ofrecer la misma a medida que el órgano de control va normalizando su funcionamiento en el sistema.

Llama la atención, igualmente, que en un número relevante de supuestos el asunto llega a la Audiencia Nacional a través del recurso de apelación. 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, motivando la primera sentencia del Tribunal Supremo en aplicación de la LTBG. En el año 2016, de los 27 recursos presentados, están pendientes de resolución en primera instancia 5 de ellos; 14 de las sentencias dictadas han sido recurridas en apelación y 2 de ellas en casación (el Tribunal Supremo ha admitido uno de los recursos). En 2017, de los 44 recursos presentados, 22 de ellos se encuentran pendientes de sentencia en primera instancia y otros 22 han sido resueltos; solo se ha dictado una sentencia en apelación. En el siguiente gráfico puede apreciarse la evolución. Dejando de lado 2017, puesto que más del 50% de los recursos presentados en primera instancia no han sido resueltos aún, se llega a la conclusión de que en 2015 y en 2016 más de la mitad de los asuntos han llegado a fase de apelación.

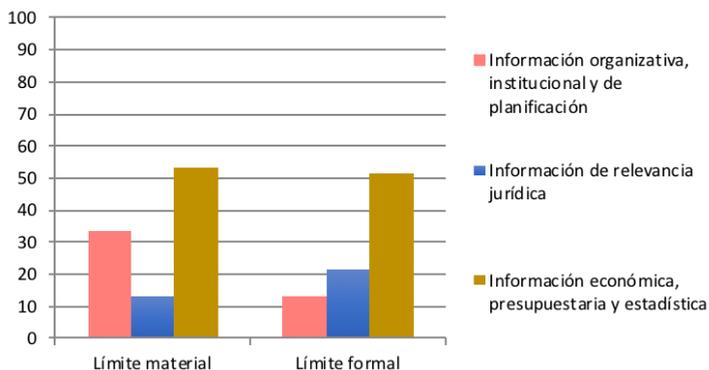
Figura 198. Asuntos que han generado recurso contencioso-administrativo (2015-2017) [en porcentaje]



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

En relación con el objeto del recurso contencioso-administrativo, los datos más relevantes para este primer análisis del sector transparencia vienen determinados por el tipo de información que se pretende obtener (o proteger) y la causa invocada para denegar el acceso a la misma. En este sentido, resulta interesante comprobar en qué medida se invocan los que hemos llamado límites sustanciales y límites formales en relación con el tipo de información solicitada en ejercicio del derecho de acceso. Como puede verse en el siguiente gráfico, unos y otros son invocados en mayor medida para denegar el acceso a la información cuando esta es de tipo económico, lo que permite confirmar la hipótesis de que la resistencia a ofrecer la información solicitada es mayor por parte de los Ministerios u Organismos Públicos cuando se trata de información económica.

Figura 199. Tipo de información solicitada en razón de la causa de desestimación (2015-2018) [en porcentaje]



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

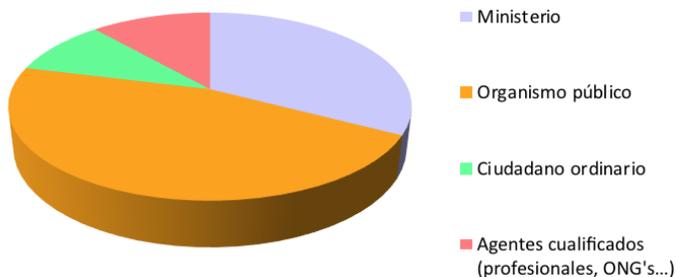
3. Tipo de recurrente

3.1. Datos generales

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 relación con las 52 sentencias objeto de análisis, en un 63,5 % de los casos es la Administración quien presenta recurso, lo que resulta plenamente coherente con la idea que va vislumbrándose en los datos expuestos a lo largo de estas páginas: quien posee la información ofrece resistencia a dar acceso al solicitante. De hecho, solo en el 21,1% de los casos es este último quien recurre (tanto ciudadanos ordinarios como, en la mayor parte de las ocasiones, profesionales o entidades cualificadas). Profundizando en el tipo concreto de recurrente, es muy significativo que en el 46,2% de los casos quien recurra sea un organismo público —esto es, con personalidad jurídica propia, diferente de un Ministerio—, porcentaje al que se ha de sumarse el 32,7% de los supuestos en los que quien recurre es un Ministerio.

Así pues, la tendencia manifestada en vía administrativa, en el sentido de que un significativo porcentaje de solicitantes de información decide acudir a la reclamación potestativa ante el CTBG en defensa de su derecho de acceso, se invierte en vía contencioso-administrativa, donde es la Administración que posee la información quien se muestra más beligerante. Una explicación a este cambio de tendencia radica en el coste que supone para el particular la vía contencioso-administrativa, no solo económico (tasas judiciales, abogado y procurador), sino también material (espera en torno a un año, como se verá más adelante, para tener sentencia), lo que conduce a que no sea rentable en términos coste-beneficio presentar recurso, salvo en supuestos muy concretos.

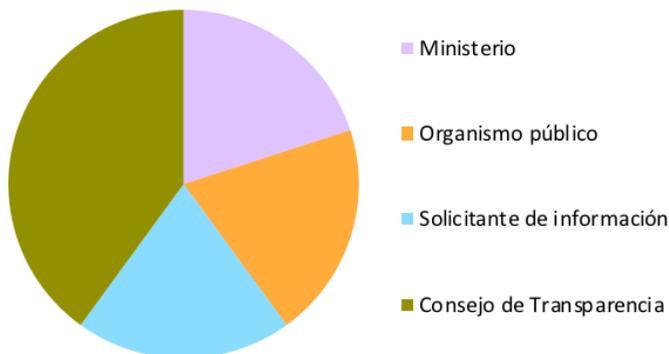
Figura 200. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2015-2018) [en porcentaje]



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

Desde la perspectiva del tipo de recurrente, el dato más interesante se da en fase de apelación. El gráfico que se presenta a continuación pone de manifiesto, como fue anticipado, 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. Son numerosos los casos en los que este órgano recurre la sentencia dictada en primera instancia cuando el Juzgado Central ofrece una solución distinta de la planteada por él en fase de reclamación.

Figura 201. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2015-2018) [en porcentaje]



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

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 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

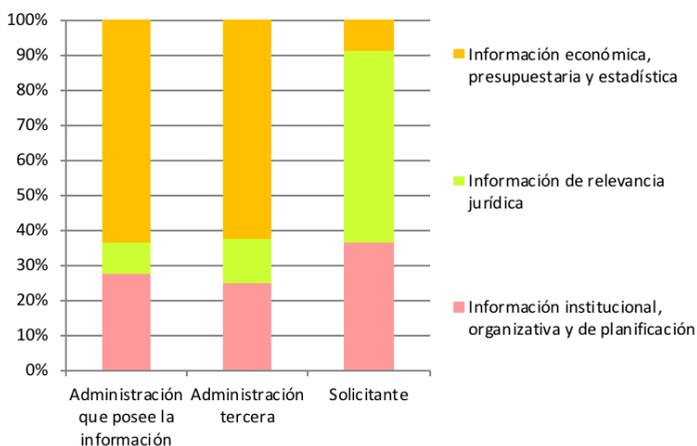
mantenido por el Juzgado Central en primera instancia, presenta recurso de apelación, puesto que, aunque la finalidad de tales acciones está en defender y consolidar interpretaciones de la norma, produce el efecto indirecto de retardar el acceso a la información en los casos en los que finalmente la instancia judicial superior entiende que ha de prevalecer el derecho de acceso.

En cualquier caso, la duda adicional que se plantea es 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 promover un aumento de los recursos judiciales promovidos por estos últimos.

3.2. Tipo de recurrente en razón del tipo de información

Junto a los datos agregados de tipo de recurrente, ayuda a entender mejor la conflictividad que se está generando el cruce de las variables tipo de recurrente y tipo de información solicitada, es decir, comprobar qué tipo de información suscita mayor interés – y a quién– para recurrir, sea en primera instancia, sea en apelación o, incluso, casación.

Figura 202. Tipo de recurrente por tipo de información (2015-2018) [en porcentaje]



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

Nota metodológica: en Administración tercera se han incluido tanto los supuestos en los que es el CTBG quien presenta recurso contencioso-administrativo (en segunda instancia) como algún caso detectado, muy minoritario, en el que interviene en el proceso judicial una Administración distinta de la que posee la información.

Resulta significativo el hecho del menor interés por parte del solicitante en acudir al contencioso-administrativo cuando la información requerida es de tipo económico respecto de cuando se trata de información de relevancia jurídica (informes, actas, directrices, instrucciones...) y, aunque en menor medida, de información organizativa, lo que permite deducir que, en estos casos, el derecho de acceso se ejerce con carácter instrumental. Dicho sencillamente: mientras que la Administración reacciona en contra de las decisiones en vía

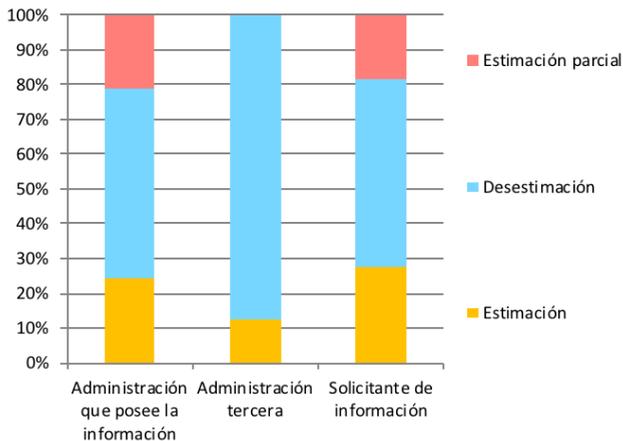
administrativa o judicial que afectan a información sensible, el solicitante lo hace cuando la información le es útil para la defensa u obtención de otros derechos o intereses.

4. Contenido del fallo

En relación con el contenido de las sentencias, resulta sumamente interesante comprobar el sentido del fallo, el porcentaje de confirmación del criterio del CTBG en vía contencioso-administrativa, y el resultante del cruce de datos entre sentido del fallo y la posición jurídica del recurrente. Del total de las 52 sentencias, en 12 casos se ha estimado el recurso, en 31 se ha desestimado y en 9 se ha estimado parcialmente. Además, en 24 de ellos el órgano judicial ha confirmado el criterio del órgano de control, mientras que en las 28 restantes lo ha rechazado. Es decir, 46,0% frente al 53,8%, dato que se explica si se tiene en cuenta que se están analizando en este Informe los primeros recursos resueltos en aplicación de la LTBG y que se están consolidando tanto los criterios del CTBG como la interpretación jurisprudencial de los preceptos legales.

En relación con el sentido del fallo en función del recurrente, el cruce de variables permite comprobar que en un claro porcentaje de supuestos, tanto en primera como en segunda instancia, los órganos jurisdiccionales tienden a desestimar el recurso, conservando así el acto recurrido.

Figura 203. Sentido del fallo por tipo de recurrente (2015-2018) [en porcentaje]

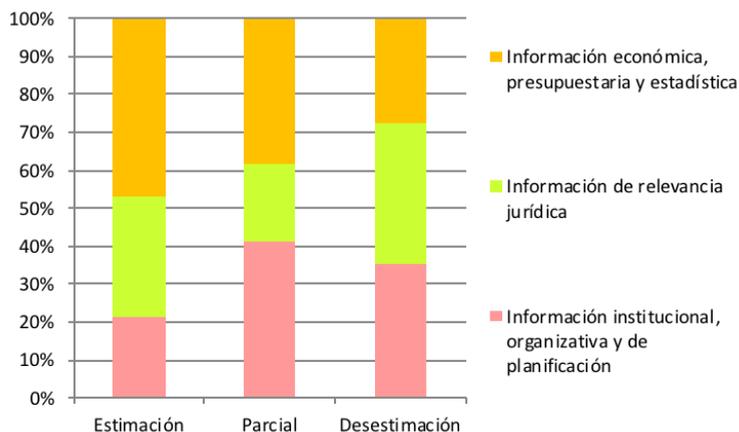


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CJA-UAM.

Nota metodológica: en Administración tercera se han incluido tanto los supuestos en los que es el CTBG quien presenta recurso contencioso-administrativo (en segunda instancia) como algún caso detectado, muy minoritario, en el que interviene en el proceso judicial una Administración distinta de la que posee la información.

Por último, en relación con el tipo de información solicitada, los índices de estimación son más elevados cuando se trata de información de tipo económico que en el resto de los casos.

Figura 204. Sentido del fallo por tipo de información solicitada (2015-2018) [en porcentaje]



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

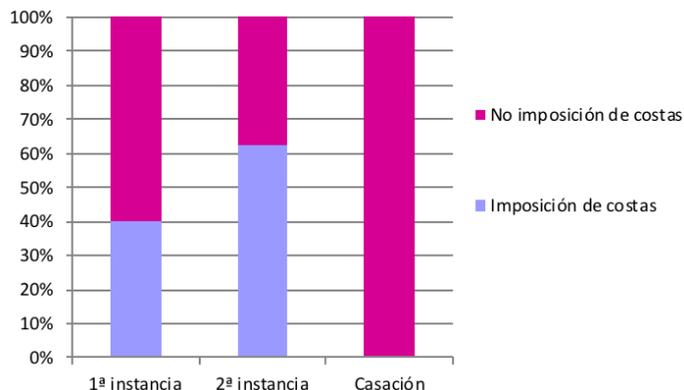
5. Duración del proceso

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, la demora tanto en la tramitación de la solicitud como en la resolución del conflicto 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. De las 52 sentencias analizadas, solo en relación con 26 de ellas se ha podido comprobar con exactitud la duración del proceso. En su conjunto, únicamente en un supuesto ha excedido de un año, lo que ofrece un porcentaje del 96,2% de casos que se resuelven en un periodo de tiempo inferior a 365 días.

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 la imposición de costas procesales en los recursos contencioso-administrativos. De las 52 sentencias analizadas –35 en primera instancia, 16 en apelación y 1 en casación–, en 24 de ellas (46,15%) ha habido imposición en costas y no ha sido así en relación con 28 (53,84%), tanto en primera instancia como en apelación. Puede observarse, sin embargo, una clara tendencia a imponerlas en segunda instancia, mientras que en primera instancia la diferencia no es tan evidente.

Figura 205. Condena en costas. Desglose por instancia (2015-2018) [en porcentaje]



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

Desde la perspectiva de la concreta parte condenada en costas, interesa observar quién recibe la condena. De los 24 casos analizados, en 11 de ellos es el Consejo de Transparencia, actuando en la mayor parte de los supuestos como parte recurrente o apelante, aunque en alguno de ellos resulta condenado como parte demandada; en 10 casos las costas han sido impuestas a la Administración que posee la información (de ellos, en 4 casos se trata de un órgano con personalidad jurídica propia y no un Ministerio); y en 3 a la persona física o jurídica solicitante de información.

III. Conclusiones

Consolidación de las reclamaciones ante el CTBG

- ◆ A pesar del carácter reciente de la opción de la LTBG por la sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos, sin precedentes en el ámbito de la transparencia, el número de reclamaciones presentadas ante el CTBG en apenas tres años de funcionamiento pone de manifiesto el acierto de la misma y su consolidación en el sistema de controles de la Administración.

Silencios y estimaciones parciales como objeto de reclamación

- ◆ Por encima de los límites sustanciales y de las causas de inadmisión, los dos principales motivos que se observan en las reclamaciones presentadas ante el CTBG son la no resolución en plazo de la solicitud de acceso y la estimación parcial de la misma, lo que pone de manifiesto una cierta resistencia pasiva al reconocimiento del derecho consagrado en la LTBG.

Importante litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa y mayor resistencia a dar acceso a información de tipo económico

- ◆ Se detecta una clara reacción de los Ministerios y Organismos Públicos en defensa de la legalidad de las causas por ellos alegadas para inadmitir o rechazar la solicitud de acceso a información pública, que se mantiene en las diferentes instancias del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Tal resistencia es mayor cuando la información requerida es de tipo económico, lo cual permite entender que, desde la perspectiva de la Administración, es la información más sensible.

Ejercicio del derecho de acceso a la información pública con carácter instrumental

- ◆ Desde la óptica del solicitante, los niveles más altos de persistencia en las vías de recurso se detectan en relación con la información de relevancia jurídica, lo que pone de manifiesto que en un porcentaje significativo de los casos el derecho de acceso es ejercido no como instrumento de lucha contra la corrupción por parte de los ciudadanos, sino para la satisfacción de otros derechos o intereses del solicitante.

Aumento de la duración media de los procedimientos en vía administrativa y riesgo de congestión

- ◆ Aunque los datos evidencian un buen ritmo de resolución de reclamaciones por parte del CTBG, la evolución por años del tiempo empleado para ello pone de manifiesto la creciente tendencia a apurar el plazo de tres meses concedido por la Ley. Además, el aumento del número de reclamaciones y la insuficiencia de recursos ponen en riesgo la eficacia del control.

Más coordinación y precisión en la información del Portal de Transparencia y del CTBG

- ◆ Más allá de los errores detectados a la hora de analizar los datos, resulta difícil calcular con precisión tanto las tasas de resolución y congestión del CTBG como la duración real de los procedimientos. Ayudaría a facilitar los análisis una mayor claridad en la presentación de estos datos. También se ve necesario unificar los criterios de presentación de datos ofrecidos en el Portal de Transparencia y por el Consejo.

[X. Ficha Metodológica]

Alfonso Egea de Haro

Análisis estadístico de sentencias

Población objetivo

Sentencias durante el período 2016 (diciembre) – 2018 (febrero) emitidas por órganos jurisdiccionales de la jurisdicción contencioso-administrativa (Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo). En los casos de transparencia el período analizado cubre también los años 2014 a 2016, mientras en el sector de protección de datos la serie temporal abarca el período 2003-2018).

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, función pública, responsabilidad, derechos fundamentales, protección de datos y transparencia) y la aplicación de técnicas de muestreo descritas en el apartado siguiente.

Muestra

Se ha elaborado una muestra consistente en 3.073 sentencias correspondientes a siete sectores: responsabilidad patrimonial de la Administración, tributos, función pública, contratos públicos, derechos fundamentales, transparencia y protección de datos.

Se ha realizado un muestreo estratificado con afijación proporcional de los tres sectores a partir de la siguiente especificación: nivel de confianza 95% y error muestral de +/- 5%. No obstante lo anterior, la representatividad de la muestra se ha maximizado en función del órgano jurisdiccional y la instancia.

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	EMPLEO PÚBLICO	PROTECCIÓN DATOS	TRANSPARENCIA	DERECHOS FUNDAMENTALES	Total
INSTANCIA	PRIMERA INSTANCIA	261 59,0%	554 73,6%	268 70,5%	149 35,0%	402 63,9%	35 67,3%	216 55,4%	1885 61,4%
	SEGUNDA INSTANCIA	156 35,3%	20 2,7%	72 18,9%	188 44,1%	47 7,5%	16 30,8%	133 34,1%	632 20,6%
	APELACIÓN								
	CASACIÓN ORDINARIA	23 5,2%	110 14,6%	34 8,9%	87 20,4%	172 27,3%	1 1,9%	40 10,3%	467 15,2%
	CASACIÓN UNIFICACIÓN DOCTRINA	1 0,2%	65 8,6%	6 1,6%	0 0,0%	8 1,3%	0 0,0%	1 0,3%	81 2,6%
	INTERÉS DE LEY	1 0,2%	4 0,5%	0 0,0%	2 0,5%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	7 0,2%
TOTAL		442 100,0%	753 100,0%	380 100,0%	426 100,0%	629 100,0%	52 100,0%	390 100,0%	3072 100,0%

		CONTRATOS	TRIBUTOS	RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	EMPLEO PÚBLICO	PROTECCIÓN DATOS	TRANSPARENCIA	DERECHOS FUNDAMENTALES	Total
TRIBUNAL	JUZGADO	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	29 55,8%	56 14,4%	85 2,8%
	TSJ	327 73,8%	348 46,2%	224 58,9%	246 57,7%	113 18,0%	0 0,0%	253 64,9%	1511 49,2%
	AN	88 19,9%	227 30,1%	107 28,2%	71 16,7%	336 53,4%	22 42,3%	26 6,7%	877 28,5%
	TSJ	28 6,3%	178 23,6%	49 12,9%	109 25,6%	180 28,6%	1 1,9%	55 14,1%	600 19,5%
	TOTAL	443 100,0%	753 100,0%	380 100,0%	426 100,0%	629 100,0%	52 100,0%	390 100,0%	3073 100,0%

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. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2017) [en porcentaje]	43
Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2017) [en porcentaje]	44
Tabla 3. Número total de contratos celebrados por el sector público (2016) [en número]	107
Tabla 4. Valor estimado agregado del valor de los contratos impugnados de los órganos de recursos contractuales (2017) [en euros]	111
Tabla 5. Cuantía media de los contratos según los tipos contractuales y los datos disponibles (2017) [en euros]	128
Tabla 6. Solicitudes de acceso a la información pública (Diciembre de 2014- Mayo de 2018) [en número]	293
Tabla 7. Reclamaciones presentadas (2015-2017) [en número]	293
Tabla 8. Reclamaciones resueltas por año de resolución (2015-2017) [en número]	294
Tabla 9. Solicitudes por categoría de publicidad activa (2017) [en porcentaje]	297
Tabla 10. Solicitudes por categoría de reutilización de la información del sector público (2017) [en porcentaje]	298
Tabla 11. Solicitudes por Unidades de Información de Transparencia (2017) [en número y en porcentaje]	299
Tabla 12. Reclamaciones presentadas y resueltas y sentido de la resolución (2015-mayo de 2018) [en número]	305
Tabla 13. Sentido de la resolución (2017-mayo de 2018) [en número y en porcentaje]	305
Tabla 14. Recursos frente a resoluciones AGE ante la JCA (2015-mayo de 2018) [en número]	311

Figuras

Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en número]	36
Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2017) [en número]	37
Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en porcentaje]	38
Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2017) [en porcentaje]	40

Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2017) [en porcentaje]	41
Figura 6. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2017) [en porcentaje]	41
Figura 7. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2014-2017) [en días]	45
Figura 8. Tiempo de resolución (2014-2017) [en días]	46
Figura 9. Duración de los procedimientos. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2017) [en días]	46
Figura 10. Tiempo de resolución/disposición. Desglose por órganos judiciales por años (2014-2017) [en días]	47
Figura 11. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia (2015-2017) [en días]	48
Figura 12. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor del particular	50
Figura 13. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor de Administración recurrida	51
Figura 14. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor del particular en función de la instancia en la que se resuelve el asunto	51
Figura 15. Probabilidad (0-1) de estimación (total o parcial) a favor de Administración recurrida en función de la instancia en la que se resuelve el asunto	53
Figura 16. Probabilidad (0-1) de condena en costas a los particulares en función de la instancia y el sector de actividad	54
Figura 17. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2015) [en número]	59
Figura 18. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2015) [en número]	60
Figura 19. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2015) [en número]	61
Figura 20. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2015) [en número]	62
Figura 21. Tasa de resolución del TEAC (2009-2015) [en porcentaje]	64
Figura 22. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2015) [en porcentaje]	65
Figura 23. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2015) [en porcentaje]	67
Figura 24. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2015) [en porcentaje]	67
Figura 25. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2015) [en porcentaje]	68
Figura 26. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2015) [en porcentaje]	69
Figura 27. Número total de ponentes (2003-2015) [en número]	70
Figura 28. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2015)	71
Figura 29. Número total del personal de apoyo (2003-2015) [en número]	72
Figura 30. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2015)	72
Figura 31. Presupuesto total (2003-2015) [en euros]	73
Figura 32. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2015) [en porcentaje]	73

Figura 33. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	76
Figura 34. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]	77
Figura 35. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2017) [en porcentaje]	78
Figura 36. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	80
Figura 37. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2017) [en porcentaje]	81
Figura 38. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2017) [en porcentaje]	81
Figura 39. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	82
Figura 40. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2017) [en porcentaje]	84
Figura 41. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2017) [en porcentaje]	85
Figura 42. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]	85
Figura 43. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios en función del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	87
Figura 44. Invocación de normativa europea por tribunales (2017) [en porcentaje]	87
Figura 45. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	89
Figura 46. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	90
Figura 47. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	91
Figura 48. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	92
Figura 49. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	93
Figura 50. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2016) [en porcentaje]	94
Figura 51. Condena en costas. Desglose en razón de la cuantía (2017) [en porcentaje]	94
Figura 52. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]	106
Figura 53. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en porcentaje]	108
Figura 54. Tasa de congestión de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en porcentaje]	109
Figura 55. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales en 2017 [en porcentaje]	110

Figura 56. Cifra agregada de contratos celebrados en la Comunidad de Madrid por objeto de la prestación (2014-2017) [en porcentaje]	110
Figura 57. Cifra agregada de los nuevos asuntos en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	112
Figura 58. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2014-2017) [en porcentaje]	112
Figura 59. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicador (2017) [en porcentaje]	113
Figura 60. Cifra agregada de la contratación por nivel territorial (2017) [en porcentaje]	113
Figura 61. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]	115
Figura 62. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]	116
Figura 63. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]	117
Figura 64. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en días hábiles o naturales, ver nota metodológica]	119
Figura 65. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2017) [en porcentaje]	120
Figura 66. Número de miembros –entre presidente, vocales y suplentes– de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]	121
Figura 67. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2017) [en número]	123
Figura 68. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de contratación pública (2017) [en porcentaje]	124
Figura 69. Normativa contractual aplicada por la JCA (2017) [en porcentaje]	125
Figura 70. Normativa aplicada por tribunal en la JCA (2017) [en porcentaje]	125
Figura 71. Evolución de la aplicación del TRLCSP en la JCA (2015-2017) y estimación de la aplicación futura de la LCSP 2017 (2011-2024) [en porcentaje]	126
Figura 72. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2017) [en porcentaje]	127
Figura 73. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	129
Figura 74. Tipo de contrato en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	130
Figura 75. Administración responsable en los litigios ante la JCA en función de la instancia (2017) [en porcentaje]	131
Figura 76. Tipo de contrato por Administración responsable en primera instancia (2017) [en número]	132

Figura 77. Tipo de contrato por Administración responsable en sede de recurso (2017) [en número]	132
Figura 78. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2017) [en porcentaje]	133
Figura 79. Tipo de recurrente en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	133
Figura 80. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2017) [en porcentaje]	134
Figura 81. Objeto impugnado mediante recurso especial en casos recurridos ante la JCA. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	134
Figura 82. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2017) [en porcentaje]	135
Figura 83. Sentido del fallo en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	136
Figura 84. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	137
Figura 85. Sentido del fallo en razón del tipo de contrato (2017) [en porcentaje]	138
Figura 86. Tipo de tutela dispensada por Tribunal (2017) [en porcentaje]	139
Figura 87. Tipo de tutela por tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]	139
Figura 88. Duración del proceso por Tribunal (datos agregados) (2017) [en porcentaje]	140
Figura 89. Duración del proceso por instancia (datos agregados) (2017) [en porcentaje]	141
Figura 90. Condena en costas. Desglose por instancia (2017) [en porcentaje]	142
Figura 91. Limitación de la cuantía de las costas por instancia (2017) [en porcentaje]	143
Figura 92. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2016) [en número]	151
Figura 93. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2017) [en número]	152
Figura 94. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los órganos consultivos de Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Murcia (2017) [en porcentaje]	153
Figura 95. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2017) [en porcentaje]	154
Figura 96. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2017) [en porcentaje]	155
Figura 97. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	155
Figura 98. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]	156
Figura 99. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	158
Figura 100. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]	159

Figura 101. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2017) [en porcentaje]	160
Figura 102. Nivel territorial frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]	160
Figura 103. Sector material de actividad en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del nivel territorial de la Administración frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]	161
Figura 104. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del nivel territorial de la Administración frente al que se plantea la reclamación (2017) [en porcentaje]	162
Figura 105. Inclusión de particulares como parte codemandada en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	163
Figura 106. Inclusión de particulares como parte codemandada en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]	164
Figura 107. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	165
Figura 108. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	166
Figura 109. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]	167
Figura 110. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	168
Figura 111. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2017) [en porcentaje]	169
Figura 112. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	170
Figura 113. Graduación de la indemnización por concurrencia de causas. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	170
Figura 114. Criterios utilizados para el cálculo de la indemnización. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	171
Figura 115. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	172
Figura 116. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	173
Figura 117. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón del tribunal (2017) [en porcentaje]	174
Figura 118. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2017) [en porcentaje]	175
Figura 119. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2017) [en porcentaje]	175
Figura 120. Duración del proceso según el tribunal (2017) [en porcentaje]	176

Figura 121. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	177
Figura 122. Limitación de la cuantía de la condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	177
Figura 123. Parte condenada en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	178
Figura 124. Agotamiento de la vía administrativa previa en relación al tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]	187
Figura 125. Agotamiento de la vía judicial previa por derecho fundamental invocado (2017) [en porcentaje]	189
Figura 126. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2017) [en porcentaje]	190
Figura 127. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2017) [en porcentaje]	191
Figura 128. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2017) [en porcentaje]	192
Figura 129. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2017) [en porcentaje]	193
Figura 130. Comparación entre los derechos invocados por los recurrentes en las demandas y los derechos analizados por los órganos judiciales (2017) [en porcentaje]	195
Figura 131. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	196
Figura 132. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Inadmisiónes a limine (2017) [en porcentaje]	199
Figura 133. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el artículo 117.2 LJCA (2017) [en porcentaje]	199
Figura 134. Sentido del fallo. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	201
Figura 135. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	202
Figura 136. Sentido del fallo/sector Educación (2017) [en porcentaje]	204
Figura 137. Sentido del fallo/sector Función Pública (2017) [en porcentaje]	204
Figura 138. Sentido del fallo/sector Estranjería (2017) [en porcentaje]	204
Figura 139. Tipo de tutela dispensada (2017) [en porcentaje]	207
Figura 140. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	208
Figura 141. Duración del proceso según el órgano judicial (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	209
Figura 142. Condena en costas. Datos agregados (2017) [en porcentaje]	211
Figura 143. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	212
Figura 144. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2017) [en porcentaje]	213
Figura 145. Composición del personal funcionario y estatutario de las Administraciones Públicas (2017) [en porcentaje]	224

Figura 146. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de personal (2017) [en porcentaje]	225
Figura 147. Normativa aplicada por la JCA en materia de personal (2017) [en porcentaje]	226
Figura 148. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las peculiaridades de la relación funcional o de procedimientos de acceso al empleo público (2017) [en porcentaje]	227
Figura 149. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en función de la Administración territorial (2017) [en porcentaje]	229
Figura 150. Contenido del objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	230
Figura 151. Contenido del objeto impugnado ante la JCA en razón de la posición jurídica del recurrente (2017) [en porcentaje]	230
Figura 152. Tipo de recurrente en la JCA en cuestiones de personal (agregado) (2017) [en porcentaje]	231
Figura 153. Clases de personal recurrente (2017) [en porcentaje]	232
Figura 154. Recurrentes. Desglosados como personal especial (2017) [en porcentaje]	232
Figura 155. Tipo de recurrente en la JCA en función de la instancia (2017) [en porcentaje]	234
Figura 156. Tipo de recurrente en la JCA desglosado por instancia (2017) [en porcentaje]	235
Figura 157. Comparece el funcionario con abogado (2017) [en porcentaje]	236
Figura 158. Tipo de Administración recurrida en la JCA (2017) [en porcentaje]	237
Figura 159. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2017) [en porcentaje]	238
Figura 160. Sentido del fallo en la JCA en función del recurrente (2017) [en porcentaje]	238
Figura 161. Sentido del fallo en la JCA en función de la Administración territorial (2017) [en porcentaje]	239
Figura 162. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de objeto impugnado (2017) [en porcentaje]	240
Figura 163. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA (2017) [en porcentaje]	241
Figura 164. Transcripción o cita de jurisprudencia en los pronunciamientos en la JCA en función del tribunal (2017) [en porcentaje]	242
Figura 165. Duración del proceso según instancia en la JCA en materia de personal (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	243
Figura 166. Duración del proceso según el objeto en materia de personal impugnado en la JCA (2017) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]	244
Figura 167. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2017)	246
Figura 168. Parte condenada en costas en materia de personal por instancia (2017) [en porcentaje]	247
Figura 169. Datos sobre la distribución de la litigiosidad en materia de protección de datos personales por tribunales (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	263
Figura 170. Datos sobre el origen de la litigiosidad en materia de protección de datos por agencias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	263

Figura 171. Datos sobre el origen de la litigiosidad relacionada con la protección de datos por materias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	264
Figura 172. Datos sobre el origen litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre materias y agencias de protección de datos. (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	265
Figura 173. Datos sobre los tipos de recurrente en primera instancia (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	266
Figura 174. Datos sobre los tipos de recurrente en sede de recurso (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	267
Figura 175. Datos agregados sobre el tipo de recurrente en los procedimientos sobre protección de datos en todas las instancias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	267
Figura 176. Datos sobre origen de la litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre materias y tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	268
Figura 177. Datos sobre origen de la litigiosidad en materia de protección de datos. Relación entre agencias y tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	270
Figura 178. Datos sobre el objeto de la controversia en los litigios relacionados con protección de datos (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]	271
Figura 179. Datos desagregados sobre litigios referidos a resoluciones sancionadoras de las agencias (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]	272
Figura 180. Datos agregados sobre relación de derechos ARCO con la litigiosidad existente en materia de protección de datos (enero 2003 - febrero 2018) [en porcentaje]	274
Figura 181. Relación entre tipo de recurrente y objeto de la controversia (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	274
Figura 182. Sentido del fallo a nivel agregado (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	276
Figura 183. Relación entre sentido del fallo y el tipo de recurrente (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	277
Figura 184. Relación entre sentido del fallo y las agencias de protección de datos (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	278
Figura 185. Tipo de tutela (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	279
Figura 186. Datos desagregados sobre el tipo de tutela por agencias de protección de datos (enero de 2003 a febrero de 2018) [en porcentaje]	279
Figura 187. Origen de la jurisprudencia citada en sentencias (enero 2003 – febrero 2018) [en porcentaje]	281
Figura 188. Tasa de resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]	294
Figura 189. Tipo de información solicitada en relación con las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2017) [en porcentaje]	299
Figura 190. Causa de rechazo de la solicitud de acceso por el órgano administrativo correspondiente (2017) [en porcentaje]	301
Figura 191. Cifra agregada de reclamaciones presentadas en función del tipo de entidad afectada (2015-2017) [en porcentaje]	302

Figura 192. Asuntos resueltos por el CTBG en relación con el tipo de ente frente al que se presenta reclamación desglosados por años (2015-2017) [en porcentaje]	303
Figura 193. Sentido de la resolución del CTBG desglosado por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]	304
Figura 194. Tasa de éxito de la reclamación ante el CTBG desglosada por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]	306
Figura 195. Duración del procedimiento de reclamación ante el CTBG desde la presentación hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje]	307
Figura 196. Impugnación de las resoluciones del Consejo de Transparencia en las diferentes instancias de la JCA. Desglose por años desde su creación (2015-2017) [en porcentaje sobre el número de resoluciones dictadas]	308
Figura 197. Presupuesto (2015-2017) [en millones de euros]	309
Figura 198. Asuntos que han generado recurso contencioso-administrativo (2015-2017) [en porcentaje]	312
Figura 199. Tipo de información solicitada en razón de la causa de desestimación (2015-2018) [en porcentaje]	313
Figura 200. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2015-2018) [en porcentaje]	314
Figura 201. Recursos de apelación presentados en razón de la parte apelante (2015-2018) [en porcentaje]	314
Figura 202. Tipo de recurrente por tipo de información (2015-2018) [en porcentaje]	315
Figura 203. Sentido del fallo por tipo de recurrente (2015-2018) [en porcentaje]	316
Figura 204. Sentido del fallo por tipo de información solicitada (2015-2018) [en porcentaje]	317
Figura 205. Condena en costas. Desglose por instancia (2015-2018) [en porcentaje]	318

