



Resolución 772/2021

S/REF:

N/REF: R/0772/2021; 100-005772

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF)

Información solicitada: Informe o criterio de la AIREF respecto a la suspensión de las reglas fiscales para los Ayuntamientos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 12 de agosto de 2021 a la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

La AIREF tiene publicados en su web los informes 24/20 y 40/21 sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En el informe 24/20 no se hace ninguna referencia a las EELL y en el informe 40/21 se hace una recomendación específica de reforma legislativa: "Que promueva las iniciativas legislativas pertinentes para regular las implicaciones que se derivan de la activación de la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para las finanzas de todas las administraciones públicas."

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Aunque no se valora el contenido, se hace también referencia al documento de carácter informativo que ha publicado el Ministerio de Hacienda y Función Pública en su web https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf No he encontrado en la web de la AIREF ningún otro informe o comunicado referente a la suspensión de las reglas fiscales para las EELL.

El Interventor General del Ayuntamiento de Valencia, mediante informe de fecha 13 de abril de 2021, concluye que “En relación con el superávit presupuestario del ejercicio 2020 del Ayuntamiento de Valencia que asciende a 57,02 millones de euros, esta Intervención Municipal, se reafirma en la conclusión manifestada en el informe de 30 de octubre de 2020 sobre el destino del superávit de 2019, esto es, “podría destinarse (el superávit) a finalidades distintas a la regulada en el artículo 32 de la LOEPSF siempre que se plasme en la correspondiente norma legal que expresamente lo indique”.

SOLICITA

Copia de cualquier informe existente o criterio de la AIREF respecto a la suspensión de las reglas fiscales para los Ayuntamientos que no se encuentran incluidos en el artículo 11.3 de la LO 2/2012, tal y como señala el Interventor General del Ayuntamiento de Valencia.

2. Mediante resolución de fecha 10 de septiembre de 2021, la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF) contestó al solicitante lo siguiente:

- A fecha actual, la AIREF no ha emitido documento alguno específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales (CC.LL.).*
- La AIREF ha emitido el 13 de octubre de 2020 y el 30 de julio de 2021, a solicitud del Ministerio de Hacienda y de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIREF, sendos informes sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y que puede consultar en nuestra página web (<https://www.airef.es/es/centro-documental-informe-sobre-la-concurrencia-de-las-circunstancias-excepcionales-a-las-que-hace-referencia-el-articulo-11-3-de-la-ley-orgánica-2-2012-de-27-de-abril-de-estabilidad-presupuestaria/>).*
- En este sentido, tanto en el último informe emitido como en el anterior, se ha señalado que la suspensión de las reglas fiscales, lejos de implicar una relajación de la responsabilidad fiscal, supone que la actuación de todas las Administraciones Públicas (AA.PP) deberá seguir orientándose a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo.*

También se ha insistido en el último informe, con el propósito de dotar de mayor transparencia al marco fiscal nacional, facilitando de este modo la toma de decisiones de las distintas AA.PP., en que las implicaciones y las consecuencias que se derivan de la activación de la cláusula de escape para las distintas AA.PP. deberían encontrarse reguladas de forma expresa en la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que, hasta el momento, dichas implicaciones solo han quedado recogidas en un documento de carácter informativo que ha publicado el Ministerio de Hacienda y Función Pública en su página web. Por ello, la AIReF incluyó en el citado Informe una recomendación al Gobierno de la nación para que “promueva las iniciativas legislativas pertinentes para regular las implicaciones que se derivan de la activación de la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para las finanzas de todas las administraciones públicas.”

3. Disconforme con esta resolución, mediante escrito registrado el 10 de septiembre de 2021, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), en la que, tras exponer los antecedentes de hecho que estimó convenientes, realiza, en síntesis, las siguientes manifestaciones:

La AIReF me ha notificado hoy resolución presuntamente estimatoria, informando que “A fecha actual, la AIReF no ha emitido documento alguno específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales (CC.LL.).”

Sin embargo, con el resto de la explicación ofrecida sobre la suspensión de las reglas fiscales, no se aclara expresamente el criterio de la AIReF respecto a la suspensión de las reglas fiscales para los Ayuntamientos, indicando que en el informe 40/21 de 29 de julio de 2021 se hizo una recomendación al Gobierno de la Nación para que “promueva las iniciativas legislativas pertinentes para regular las implicaciones que se derivan de la activación de la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para las finanzas de todas las administraciones públicas.”.

Aunque de lo manifestado, puede deducirse que la AIReF comparte el criterio de la Intervención General Municipal del Ayuntamiento de Valencia sobre la inaplicabilidad del artículo 11.3 de la LO 2/2012 para los Ayuntamientos, la realidad es que no se ha manifestado expresamente tal extremo ni el contrario.

Se reclama la resolución con el objeto de que la AIReF comunique expresamente si el artículo 11.3 de la LO 2/2012 resulta o no aplicable a los Ayuntamientos.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

4. Con fecha 13 de septiembre de 2021, el CTB remitió la reclamación a la AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIReF) al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 4 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

I.- Sobre la divergencia entre la pretensión contenida en la solicitud de información pública dirigida a la AIReF y en la reclamación formulada ante el CTBG.

La solicitud de información pública formulada el pasado día 12 de agosto tenía por objeto que se le facilitara: “copia de cualquier informe existente o criterio de la AIReF respecto a la suspensión de las reglas fiscales para los Ayuntamientos que no se encuentran incluidos en el artículo 11.3 de la LO 2/2012, tal y como señala el Interventor General del Ayuntamiento de Valencia”.

Por su parte, la pretensión que se ejercita a través de la reclamación al CTBG es la siguiente: “se reclama la resolución con el objeto de que la AIReF comunique expresamente si el artículo 11.3 de la LO 2/2012 resulta o no aplicable a los Ayuntamientos”.

Como puede apreciarse a simple vista, existe una divergencia sustancial entre la pretensión ejercitada a través de la solicitud de información pública y la ejercitada posteriormente a través de la reclamación ante el CTBG. Mientras que en su solicitud inicial ante la AIReF pretendía obtener “información pública” en el sentido a que se refiere el artículo 13 de la LTBG: “contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” [el subrayado es nuestro], en la reclamación ante el CTBG modifica su pretensión y solicita no ya una documentación o contenido en poder de la AIReF, sino que reclama de esta institución la realización de una actuación concreta, la emisión de un pronunciamiento específico que hasta la fecha esta institución no ha efectuado y que, además, excede de su ámbito competencial.

La pretensión ejercitada por vía de la reclamación al CTBG excede con creces del contenido del derecho de acceso a la información pública, tal como se configura por los artículos 105.b de la Constitución Española y 13 de la LTBG y, además, impide a la reclamación cumplir con la finalidad “revisora” de la resolución de la AIReF relativa a la solicitud de acceso formulada.

En síntesis, procede desestimar la reclamación formulada ante el CTBG porque a través de ella se ejercita una pretensión no enmarcada en el derecho de acceso a la información pública, en la medida que no se solicita información o documentación obrante en la AIReF sino la realización de una actividad por esta institución (la emisión de un “informe”) respecto de la cual, como veremos a continuación, la AIReF carece de competencias. Además, la pretensión

ejercitada en la reclamación no puede tener favorable acogida por cuanto supone una evidente desviación respecto de la pretensión de acceso a información pública formulada ante la AIReF.

II.- Sobre la inexistencia de los informes o criterios escritos de la AIReF solicitados.

La AIReF no puede sino ratificarse en el contenido de la respuesta emitida el pasado día 10 de septiembre: “A fecha actual, la AIReF no ha emitido documento alguno específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales (CC.LL.)”.

El contenido de esta respuesta clara y concisa permite considerar que la AIReF ha cumplido con la LTBG, al atender la solicitud de información pública formulada. Dado que esta institución no ha emitido ningún informe, opinión o estudio específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales, la respuesta dada debe calificarse necesariamente como ajustada a Derecho, lo que debe conducir igualmente a la desestimación de la reclamación formulada.

III.- Sobre la falta de competencia de la AIReF para atender a la pretensión.

Si bien como hemos indicado anteriormente la pretensión ejercitada en la reclamación ante el CTBG merece ser desestimada por exceder del ámbito del derecho de acceso a la información pública, a efectos meramente dialécticos debe advertirse que, de acuerdo con su normativa reguladora, la AIReF no tiene competencia para fijar e interpretar las reglas fiscales, lo que corresponde a las Cortes Generales y al Gobierno, debiendo limitarse esta institución a vigilar su cumplimiento.

Además, la AIReF ejerce sus funciones exclusivamente a través de los informes, opiniones y estudios previstos en su Ley Orgánica 6/2013, de creación, y en su normativa de desarrollo (Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la AIReF), que tienen un contenido y procedimiento tasados, y cuya emisión no se produce en ningún caso a solicitud de un particular.

En síntesis, a efectos puramente dialécticos, de acuerdo con la normativa reguladora de esta institución, la AIReF carecería de competencia para atender a la pretensión que se ejercita a través de la reclamación ante el CTBG.

IV.- Conclusión.

Procede desestimar la reclamación formulada ante el CTBG, ya que:

(i) a través de ella se ejercita una pretensión no enmarcada en el derecho de acceso a la información pública, en la medida que no se solicita información o documentación obrante en la AIReF sino la realización de una actividad por esta institución (la emisión de un “informe”);

(ii) supone una evidente desviación respecto de la pretensión de acceso a información pública formulada ante la AIReF;

(iii) la AIReF ha atendido puntualmente a la solicitud de información pública formulada, poniendo en conocimiento del reclamante que la institución no ha emitido ningún informe, opinión o estudio específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales; y

(iv) a efectos puramente dialécticos, la AIReF carecería de competencia para atender a la pretensión que se ejercita a través de la reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información Pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide copia de cualquier informe existente en la AIREF respecto de la suspensión de reglas fiscales de Ayuntamientos no incluidos en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012.

La Autoridad Administrativa Independiente requerida trasladó en la correspondiente resolución que “A fecha actual, la AIREF no ha emitido documento alguno específico sobre la aplicación de la suspensión de las reglas fiscales en el ámbito de las Corporaciones Locales (CC.LL).”

Por otra parte, en el *petitum* de la reclamación que se ha presentado ante el CTBG “*se reclama la resolución con el objeto de que la AIREF comunique expresamente si el artículo 11.3 de la LO 2/2012 resulta o no aplicable a los Ayuntamientos*”.

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, en las resoluciones [R/0202/2017](#)⁷, [R/0270/2018](#)⁸ y [R/0319/2019](#)⁹) “*no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución*¹⁰, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados”.

Es decir, la naturaleza revisora del procedimiento que ahora se tramita impide incorporar en fase de reclamación cambios sobre el objeto de la solicitud de acceso inicialmente presentada.

En particular, dicho principio exige que una normativa permita a los interesados o afectados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que se les impone y que puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/08.html

¹⁰ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

consecuencia (sentencia de 10 de marzo de 2009, Heinrich, [C-345/06](#), [EU:C:2009:140](#), apartado [44](#)).

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa y motivo suficiente para desestimar la reclamación presentada, sin analizar el resto de las alegaciones presentadas por las partes.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL (AIREF), de fecha 9 de septiembre de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹²](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹³](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>