



A.G.- 2/2022

S.G.C.- 2/2022 S.J.- 1/2022

Se ha recibido en este Servicio Jurídico una solicitud de Informe, cursada con carácter urgente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, en relación con el ***Anteproyecto de Ley de defensa de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid***.

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Además de la petición de Informe, se ha remitido la siguiente documentación:

- a) El señalado Anteproyecto de Ley.

- b) Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, suscrita por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 11 de enero de 2022. A esta Memoria se acompañan dos versiones anteriores, firmadas el 1 y el 17 de diciembre de 2021, respectivamente.



- c) Resolución de 8 de septiembre de 2021, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo por la que se somete a consulta pública el citado Anteproyecto de Ley, por un plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente al de la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (trámite realizado del 21 de septiembre al 13 de octubre de 2021). Se acompaña un Anexo relativo a este trámite firmado el 9 de septiembre de 2021 por el Ilmo. Sr. Viceconsejero de Hacienda.
- d) Certificación del Viceconsejero de Asuntos Jurídicos y Secretario General del Consejo de Gobierno acreditativa del Acuerdo adoptado por este Órgano colegiado en sesión de 15 de septiembre de 2021, en orden a autorizar a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al citado Anteproyecto de Ley.
- e) Aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública por CEIM-Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (fechadas el 8 de octubre de 2021).
- f) Informe de la Dirección General de Tributos, de 13 de diciembre de 2021.
- g) Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de 15 de diciembre de 2021.
- h) Informe 56/2021, de 16 de diciembre de 2021, de coordinación y calidad normativa, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- i) Observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley por la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura el 14 de diciembre de 2021, al amparo del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).



- j) Sendas comunicaciones, remitidas entre los días 2 y 17 de diciembre de 2021 por las Consejerías de Presidencia, Justicia e Interior, de Cultura, Turismo y Deporte, de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de Sanidad, de Transportes e Infraestructuras, de Familia, Juventud y Política Social, así como de Administración Local y Digitalización, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Anteproyecto de Ley al amparo del citado artículo 4.3 del Decreto 52/2021.
- k) Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 9 de diciembre de 2021 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- l) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 20 de diciembre de 2021 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).
- m) Resolución de 17 de diciembre de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se somete el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (del 20 de diciembre de 2021 al 10 de enero de 2022).
- n) Finalmente, se adjunta el escrito de alegaciones presentado por una ciudadana durante el trámite de audiencia e información pública (fechado el 29 de diciembre de 2021).

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Anteproyecto



El Texto proyectado se compone de una Exposición de Motivos, seguida de 17 artículos distribuidos en tres títulos y una parte final integrada por dos disposiciones finales.

El artículo 1 del Anteproyecto enuncia como objeto de la nueva Ley *“garantizar la autonomía financiera reconocida a la Comunidad de Madrid en el artículo 156 de la Constitución Española y en el artículo 51 de su Estatuto de Autonomía”*.

La finalidad declarada del Anteproyecto, en palabras de su Exposición de Motivos (ap. III) radica en *“la defensa de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, tanto desde la vertiente de los gastos como de los ingresos, imponiendo a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid la necesaria reacción frente a los ataques que pudiera sufrir”*.

En este sentido, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante) elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, afirma que *“(...) a través del ejercicio libre de la autonomía financiera por parte de la Comunidad de Madrid puede lograrse el fin último de alcanzar y garantizar el sostenimiento del Estado de Bienestar mediante la prestación de unos servicios públicos de calidad, accesibles, que respondan con eficacia y eficiencia a las necesidades de las personas, sobre la base del principio de igualdad”* (pág. 9).

Segunda.- Marco competencial

El reconocimiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, se consagra en el artículo 156.1 de la Constitución.

Dicha autonomía financiera implica la existencia de unos recursos propios de las Comunidades Autónomas que les permitan hacer efectivas sus propias



competencias; tales recursos se enumeran en el artículo 157.1 del Texto Fundamental en los siguientes términos:

“Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito”.

El apartado 3 de este precepto constitucional previó que *“mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”*, lo que dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante).

El marco normativo relativo a la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas se completa y desarrolla por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias (Ley 22/2009, en adelante).

Centrándonos en la Comunidad de Madrid, el artículo 51 de su Estatuto de Autonomía (en adelante, EAM), se refiere a la autonomía financiera en los siguientes términos:

“La Comunidad de Madrid, dentro de los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, goza de autonomía financiera, es titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el presente Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, y demás normas que la desarrollan”.



Por su parte, el artículo 53 del EAM declara que la Hacienda de la Comunidad de Madrid se constituye con:

- “1. Los rendimientos de sus propios impuestos, tasas, contribuciones especiales y precios públicos.
2. Los recargos que establezca la Comunidad de Madrid sobre impuestos estatales, en los términos que establezca la Ley reguladora de los mismos.
3. Las asignaciones complementarias que se establezcan, en su caso, en los Presupuestos Generales del Estado con destino a la Comunidad de Madrid.
4. Las participaciones en los impuestos estatales no cedidos.
5. Los rendimientos de los impuestos cedidos por el Estado.
6. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial y de otros fondos destinados a favorecer el desarrollo regional.
7. Los rendimientos derivados del patrimonio de la Comunidad de Madrid y los ingresos de Derecho privado, herencias, legados y donaciones.
8. Los ingresos derivados de la imposición de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
9. El producto de las operaciones de crédito y la emisión de deuda pública”.

La enumeración de tributos estatales cuyo rendimiento se cede, total o parcialmente, a la Comunidad de Madrid se encuentra en la Disposición Adicional primera (apartado 1) del Estatuto de Autonomía, norma modificada por la Ley 29/2010, de 16 de julio, para adecuar dicha disposición adicional al régimen implantado por la citada Ley 22/2009.

Asimismo es reseñable el artículo 56.2 del EAM, a cuyo tenor *“en el caso de los impuestos cuyos rendimientos hubiesen sido cedidos, el Consejo de Gobierno asumirá, por delegación del Estado, la gestión, recaudación, liquidación, inspección y revisión, en su caso, de los mismos, sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre ambas administraciones, todo ello de acuerdo con lo especificado en la Ley que fije el alcance y condiciones de la cesión”*.

En consonancia con esta norma estatutaria, el artículo 2.2 de la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid (Ley 29/2010, en lo sucesivo), le atribuyó la facultad de dictar, para sí misma, normas legislativas en los casos y condiciones previstos en la Ley 22/2009.



En ejercicio de dicha facultad se dictó el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado (Decreto Legislativo 1/2010, en adelante) en el que se contiene la normativa dictada por nuestra Comunidad Autónoma dentro del margen autorizado por la Ley estatal 22/2009.

En otro orden de cuestiones hay que recordar que según el artículo 61.2 del EAM, los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid incluirán la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de los organismos, instituciones y empresas de ella dependientes, consignándose en ellos el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos de la Comunidad.

Expuesto todo lo anterior y habida cuenta que el Anteproyecto persigue defender la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid en los términos establecidos en la Constitución y en el EAM, debe concluirse que **su aprobación encaja en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en este ámbito.**

Tercera.- Rango normativo y tramitación del Anteproyecto de Ley

Junto al reconocimiento a la Comunidad de Madrid de su autonomía financiera en los términos expuestos en la anterior Consideración jurídica, ha de traerse a colación el artículo 59 del EAM, que remite a una Ley de la Asamblea de Madrid la regulación de los aspectos esenciales de los tributos propios, los recargos sobre los impuestos del Estado y el régimen general presupuestario de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 15.2 del EAM atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea.

La aprobación de la “*Ley de Defensa de la Autonomía Financiera*” **figura en el Plan Normativo para la XII Legislatura**, aprobado por el Acuerdo de 10 de noviembre



de 2021, del Consejo de Gobierno, y publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el antes mencionado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

La iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto incumbe a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo en virtud del Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid.

En particular, la Secretaria General Técnica de la citada Consejería ha asumido la elaboración e impulso de este Anteproyecto al amparo del artículo 38.c) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo (en adelante, Decreto 234/2021).

En todo caso, la revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.

La consulta pública prevista en los artículos 5 del Decreto 52/2021 y 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma se realizó a través del Portal de Transparencia entre el 21 de septiembre y el 13 de octubre de 2021, respetando el plazo mínimo legal de quince días hábiles.

Durante este trámite de consulta pública la entidad “CEIM-Confederación Empresarial de Madrid-CEOE” presentó sus aportaciones.



La MAIN -elaborada por la Secretaría General Técnica en su versión extendida, al tratarse de un Anteproyecto de Ley-, expone la justificación de su acierto y oportunidad, el análisis jurídico de la norma propuesta y de los impactos económicos y sociales, así como la descripción de su tramitación y consultas, por lo que, en términos generales, se ajusta al artículo 7 del Decreto 52/2021.

No obstante, **la MAIN habrá de completarse en lo que atañe a la evaluación ex post de acuerdo con el Plan Normativo para la XII Legislatura**, es decir, deberá incluir una referencia expresa a la forma en que se analizarán los resultados de la aplicación de la nueva Ley por parte de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como los términos y plazos previstos para llevar a cabo dicha evaluación *ex post* (art. 7.4.e) del Decreto 52/2021).

Hacemos notar, en este punto, que se han elaborado diversas versiones de la MAIN, tal y como consta en los antecedentes del presente informe. Así, junto a la última versión de 11 de enero de 2022, se aportan las de 1 y 17 de diciembre de 2021.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma el Centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:



- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, solicitado al amparo de la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 –prorrogados para el año 2021 de acuerdo con el Decreto 122/2020, de 29 diciembre, del Consejo de Gobierno-, en relación con el artículo 13.1.k) del Decreto 234/2021.
- Informe de la Dirección General de Tributos, emitido al amparo del artículo 7.b) del Decreto 234/2021.
- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de Madrid.
- Informe de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección



Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la disposición final 10ª de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Además, el Anteproyecto de Ley y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Únicamente presentó observaciones de carácter formal la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Mediante Resolución de 17 de diciembre de 2021, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, se sometió el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de quince días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid (del 20 de diciembre de 2021 al 10 de enero de 2022).

Durante este trámite de audiencia e información pública ha presentado alegaciones una ciudadana particular.

Por último, cabe subrayar que el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo no es preceptivo en este caso con arreglo al artículo 8.5 del Decreto 52/2021, al tratarse del órgano promotor de la norma; a tal efecto, basta con una actualización de la MAIN en la que se recoja un pronunciamiento expreso sobre la adecuación a la legalidad del proyecto de disposición, como así figura en la página 14.

En virtud de todo lo expuesto, **nada puede objetarse a la tramitación del Anteproyecto de Ley, salvo la necesaria ampliación de la MAIN** en lo relativo a la evaluación *ex post*.

Cuarta.- Análisis del contenido



A continuación procede analizar el articulado del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Prima facie, nos detendremos en el **Título**.

De acuerdo con la Directriz 6ª, el título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica debidamente como Anteproyecto.

Por otro lado, y según la Directriz 7ª, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. Pues bien, el **título de este Anteproyecto de Ley se acomodaría a lo preceptuado en la citada Directriz.**

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de 17 artículos distribuidos en tres títulos y una parte final integrada por dos disposiciones finales.

La **Exposición de Motivos**, distribuida en tres apartados, **responde, en líneas generales, a las pautas dictadas por la Directriz 12ª** pues cumple la función de describir el contenido, los antecedentes y la finalidad de la Ley proyectada, amén de aludir a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación, en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021, aunque la referencia al



principio de eficacia deberá desarrollarse con mayor extensión (párrafo antepenúltimo del apartado III).

Sin perjuicio de otros comentarios sobre la parte expositiva del Anteproyecto que se realizarán más adelante, al hilo del análisis del articulado, pueden formularse las siguientes observaciones sobre la Exposición de Motivos:

En primer lugar, las abundantes citas de preceptos constitucionales y estatutarios deben ajustarse estrictamente a su literalidad.

Así, por ejemplo, en el párrafo cuarto del apartado I no es exacto afirmar que “[...] España «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (artículo 2 Constitución Española)[...]” pues, de acuerdo con el citado precepto del Texto Fundamental, el sujeto de tales acciones es la propia Constitución: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española [...] y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 143.1 de la Constitución, los sujetos que accedieron al autogobierno mediante su constitución en comunidades autónomas fueron las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, por lo que no es del todo exacto aludir al “acceso al autogobierno de las comunidades autónomas” citando aquel precepto constitucional en el mismo párrafo cuarto del apartado I de la Exposición de Motivos.

En consecuencia, sería conveniente observar un mayor rigor en las citas y extractos de estas normas constitucionales.

En segundo lugar, el párrafo quinto del apartado I señala que “[...] el único límite constitucionalizado a ese poder financiero y tributario de las Comunidades Autónomas viene establecido por «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles» (artículo 156.1 Constitución



Española); por la prohibición de «adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios» (artículo 157.2 Constitución Española); y por las exigencias del artículo 31.1 relativas a los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad y prohibición de alcance confiscatorio».

Es evidente que no puede invocarse un “único” límite al poder financiero y tributario de las Comunidades Autónomas si inmediatamente después se enumeran tres límites (los derivados de los artículos 156.1, 157.2 y 31.1 de la Constitución).

Además, urge señalar que a tales límites **debería añadirse el derivado de la necesaria adecuación al principio de estabilidad presupuestaria**, consagrado en el artículo 135, apartados 1 y 2, de la Constitución tras la reforma de 27 de septiembre de 2011 en los siguientes términos:

“1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario”.

Como es sabido, este artículo fue desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (L.O. 2/2012, en adelante), cuya disposición adicional tercera establece mecanismos de control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, así como de las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución.

En consecuencia, **el párrafo quinto del apartado I de la Exposición de Motivos deberá incluir una referencia al artículo 135, apartados 1 y 2, de la Constitución en la**



enumeración de los límites al poder financiero y tributario de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, desde una perspectiva formal, se recomienda señalar expresamente que los Acuerdos 1/1996, de 23 de septiembre, 2/2001, de 27 de julio y 6/2009, de 15 de julio -mencionados en el apartado II de la Exposición de Motivos-, se adoptaron en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para terminar con el análisis de la Exposición de Motivos puede recordarse que la reiterada Directriz 12ª aconseja evitar exhortaciones –es decir, advertencias o avisos con que se intenta persuadir a alguien para que haga o deje de hacer algo-, como las que aparecen al final del párrafo primero del apartado III en referencia al objetivo de la norma propuesta: “[...] imponiendo a los poderes públicos de la Comunidad de Madrid la necesaria reacción frente a los ataques que pudiera sufrir”.

La parte dispositiva del Anteproyecto se compone de 17 artículos distribuidos en tres títulos con el siguiente contenido:

- Título preliminar: “Disposiciones generales” (arts. 1 a 4).
- Título I: “Autonomía financiera” (arts. 5 a 15).
- Título II: “Defensa de la autonomía financiera” (arts. 16 y 17).

En términos generales puede afirmarse que el articulado del Anteproyecto no innova realmente el ordenamiento jurídico, sino que realiza una suerte de recopilación de las normas vigentes en materia de autonomía financiera.

Así, en lo que atañe al **Título preliminar**, tras invocar expresamente los artículos 156 de la Constitución y 51 del EAM y establecer el ámbito de aplicación de la nueva Ley en sus dos primeros preceptos, el artículo 3 describe el alcance de la autonomía financiera reconocida a la Comunidad de Madrid en su doble vertiente de ingresos y gastos.

El empleo por el artículo 3.2 del Anteproyecto del término “libertad” para referirse a la facultad de los órganos de gobierno autonómicos de fijar el destino y orientación del gasto público, no parece el más adecuado a la luz del principio de



vinculación positiva al derecho de la Administración, consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución en los siguientes términos:

“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. (Énfasis añadido).

Adicionalmente, desde una perspectiva constitucional, el concepto de “*libertad*” únicamente se predica de los individuos y de los grupos en que se integran, correspondiendo a los poderes públicos promover las condiciones para que dicha libertad sea real y efectiva (art. 9.2 de la Constitución).

Los ciudadanos son los sujetos titulares de las libertades reconocidas en la Constitución como, por ejemplo, las libertades públicas de los extranjeros (art. 13.1), la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16.1), la libertad de movimiento (art. 17), la libertad de pensamiento, expresión o cátedra (art. 20), la libertad de enseñanza (art. 27), la libertad sindical (art. 28) o la libertad de empresa (art. 38). Así se desprende también de los mecanismos para la tutela y suspensión de estas libertades, regulados en los artículos 53 y 55 de la Constitución.

En consecuencia, no parece acertado recurrir al término “*libertad*” en el artículo 3.2 del Anteproyecto y **convendría sustituirlo por “*potestad*”**, concepto más adecuado para referirse al ámbito de actuación de los poderes públicos; se utiliza en ese sentido en los artículos 97, 106.1 y 133.1 de la Constitución.

Idéntica observación puede realizarse sobre el uso del mismo término en el párrafo octavo del **apartado I de la Exposición de Motivos: “[...] la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto exige la libertad de los órganos de gobierno autonómicos [...]”**.

El **artículo 4** del Anteproyecto enuncia los principios rectores de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid: en su primer apartado menciona los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles, que ya aparecen consagrados en artículo 156.2 de la Constitución, mientras que en el



segundo apartado se invocan principios consagrados en la LOFCA y en el capítulo II de la L.O. 2/2012.

Por motivos de seguridad jurídica, se recomienda adaptar la denominación de los principios rectores citados en el artículo 4.2 del Anteproyecto a la terminología empleada por la L.O. 2/2012, cuyo ámbito de aplicación se extiende a las Comunidades Autónomas (art. 2.1.b).

Así, el principio de “*suficiencia de recursos*” mencionado en el Anteproyecto parece remitirse al de **sostenibilidad financiera**, que la norma estatal define como “*la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea*” (art. 4.2 de la L.O. 2/2012).

Y los principios de “*eficacia, eficiencia, economía*” pueden reconducirse al **principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos** que, de acuerdo con la norma estatal, obliga a que “*la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público*” (art. 7.2 de la L.O. 2/2012).

El **Título I** se distribuye en dos capítulos relativos a la autonomía financiera en los ingresos (cap. I, arts. 5 a 11) y en los gastos (cap. II, arts. 12 a 15).

Es preciso subrayar una vez más que el Anteproyecto tiende a reproducir normas estatales: así ocurre con el artículo 6, cuyo contenido es un reflejo parcial del artículo 157.1 de la Constitución.

En otros casos, como ya puso de relieve el Informe 56/2021, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (pág. 11), el Texto proyectado aborda cuestiones cuya regulación corresponde a la normativa estatal: en este sentido cabe mencionar los artículos 7, 8 y 9 del Anteproyecto, que aluden a las competencias de la Comunidad de Madrid para



establecer tributos propios y recargos sobre impuestos estatales, así como para gestionar impuestos cedidos.

Tales cuestiones se regulan en la Constitución (arts. 133 y 157), la LOFCA y la Ley 22/2009, completando dicha regulación el EAM, la Ley 29/2010 y el Decreto Legislativo 1/2010 en lo que concierne a la Comunidad de Madrid, como se ha examinado en la Consideración segunda de este dictamen.

Además, desde una perspectiva estrictamente jurídica puede considerarse superfluo añadir que, en el ejercicio de tales competencias, la Comunidad de Madrid puede decidir no crear tributos propios o no establecer recargos sobre impuestos estatales (arts. 7 y 8 *in fine* del Anteproyecto), pues el ejercicio de tales competencias lleva implícito ese margen de actuación.

Aclarado lo anterior, debemos detenernos en el análisis del artículo 9 que, bajo la rúbrica "*impuestos cedidos a la Comunidad de Madrid*", contiene disposiciones merecedoras de un detallado examen:

I.- El artículo 9.1 señala que "*el ejercicio del poder tributario de la Comunidad de Madrid en relación con los tributos cedidos está sometido a los límites que derivan directamente de la Constitución Española como marco que define su contenido dentro del respeto a la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid*".

Ahora bien, esa conexión "directa" que pretende establecer la norma proyectada entre la Constitución y el denominado "*poder tributario de la Comunidad de Madrid sobre los tributos cedidos*" obvia el marco normativo expuesto en la Consideración segunda de este dictamen, que supedita en todo momento los términos de la cesión a lo que disponga la concreta ley ordinaria en cuya virtud se efectúe la misma.

En efecto, recordemos que la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y que el artículo 133.2 de la Constitución posibilita que las Comunidades Autónomas establezcan y exijan tributos de acuerdo con la propia Constitución y las leyes. El sometimiento de la Comunidad de Madrid a la



ley ordinaria que fija el alcance y las condiciones de la cesión de tributos estatales se reconoce, asimismo, en el artículo 56.2 *in fine* del EAM cuando se enumeran las facultades que puede asumir el Consejo de Gobierno por delegación del Estado; y todo ello en consonancia con la LOFCA, que condiciona las competencias normativas autonómicas sobre los tributos cedidos a lo que disponga la ley reguladora de esta cesión (arts. 10.3, 17.c) y 19.2).

Ya sabemos que la ley reguladora de la cesión a la que se refieren las normas citadas *ut supra* es, para las Comunidades Autónomas de régimen común, entre las que se encuentra la Comunidad de Madrid, la Ley 22/2009; su artículo 27, relativo a la normativa aplicable a los tributos cedidos, establece que los mismos se regirán por los convenios o tratados internacionales, por la normativa estatal “y, en los términos previstos en este Título, por las normas emanadas de la Comunidad Autónoma competente según el alcance y los puntos de conexión establecidos en el mismo”. Adicionalmente, puede traerse a colación la Ley 29/2010, que reguló la cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid.

En relación con la trascendencia de ese marco normativo, la STC 161/2012, de 20 de septiembre, señala lo siguiente (F.3):

(...) la Comunidad Autónoma (...) podrá regular determinados aspectos de los tributos cedidos, si bien deberá hacerlo dentro del marco establecido por el Estado, esto es, dentro del marco fijado por la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas y precisado por la correspondiente Ley de cesión de tributos. (...)

Este marco está establecido, en la actualidad, en las citadas normas que integran el bloque de la constitucionalidad. Así, a partir de la habilitación prevista en los arts. 10.3 y 19.2 LOFCA, que establece la posibilidad de que la cesión de tributos pueda contener facultades normativas, la Ley 22/2009, del sistema de financiación, precisa las concretas facultades normativas que podrán ser objeto de delegación en cada uno de los tributos cedidos. Por último, la Ley específica de cesión de cada Comunidad Autónoma, para cuya aprobación como proyecto de Ley se requiere previa deliberación en comisión mixta (por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, F. 7), concreta para cada una los tributos en particular que son objeto de cesión, y que por ello mismo se incorporan también al Estatuto de Autonomía, que en este aspecto permite su modificación mediante Ley ordinaria. Es esta última Ley la que adopta la forma de «Ley



marco» del art. 150.1 CE, precepto que permite a las Cortes Generales, «en materia de competencia estatal» «atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal».”.

A la luz de esta doctrina constitucional cabe afirmar que el ejercicio del poder tributario de la Comunidad de Madrid en relación con los tributos cedidos no solo está sometido a los límites que derivan directamente de la Constitución, como pretende el artículo 9.1 del Anteproyecto, sino también a los límites establecidos por el bloque de constitucionalidad.

En consecuencia, el artículo 9.1 del Anteproyecto deberá ser completado en los términos expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

II.- Por otra parte, el artículo 9.2 del Anteproyecto, leído *contrario sensu*, parece contener una suerte de prohibición, a fin de evitar cualquier limitación o supresión expresa o tácita de las competencias autonómicas sobre los tributos cedidos al margen del bloque de constitucionalidad, redacción que no plantea, en nuestra opinión, ningún reparo jurídico. Tan sólo se advierte la existencia de una errata (*por medio de las normas que integran del bloque de constitucionalidad*), para su corrección.

III.- El artículo 9.3 se refiere a la obligatoria intervención previa de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad de Madrid para la aprobación de las leyes de cesión de tributos a la Comunidad de Madrid.

Previsión análoga figura en la disposición adicional primera, apartado 3, del EAM, al señalar en relación con los tributos estatales cedidos que “*el alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta mencionada en la Disposición transitoria segunda que, en todo caso los referirá a rendimientos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El Gobierno tramitará el acuerdo de la Comisión como proyecto de Ley*”.



En relación con la intangibilidad de los acuerdos de tales Comisiones Mixtas, el Tribunal Constitucional ha señalado que *“supondrían una vinculación al Estado, en la redacción del correspondiente proyecto de Ley, pero no a las Cortes Generales, para quienes en ningún caso serían vinculantes”* (STC 204/2011, de 15 de diciembre (F. 7) –con cita de la STC 181/1988, de 13 de octubre-).

El artículo 10 del Anteproyecto regula el principio de transparencia en la información sobre la actividad financiera de la Comunidad de Madrid y el funcionamiento y control de la actuación pública tributaria, imponiendo ciertas obligaciones al respecto a la Consejería competente en materia de Hacienda.

La aplicación práctica de la norma proyectada habrá de respetar las disposiciones de la L.O. 2/2012 en materia de transparencia (arts. 6, 27 y 28) y, en su caso, las previsiones de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012.

Análoga observancia de la L.O. 2/2012 –singularmente del art. 32- habrá de cumplirse en la aplicación de las previsiones contenidas en el artículo 11 del Anteproyecto en relación con los límites a la autonomía financiera en los ingresos.

En este sentido, la norma proyectada prevé que, en caso de superávit, *“la Comunidad realizará las actuaciones necesarias para minorar los ingresos a fin de lograr el equilibrio de las cuentas públicas. Todo ello, sin perjuicio del necesario destino del superávit presupuestario a reducir el nivel de endeudamiento en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”*.

Y la misma vinculación a la L.O. 2/2012 se aprecia en los artículos 12 a 15 del Anteproyecto, integrantes del capítulo II del Título I y referidos a la autonomía en el gasto público con numerosas remisiones a aquella norma estatal.



El **Título II** del Anteproyecto, bajo la rúbrica “*defensa de la autonomía financiera*”, recopila los mecanismos que el ordenamiento jurídico ofrece a las Comunidades Autónomas para impugnar ante el Tribunal Constitucional disposiciones con rango de ley, o bien actuaciones jurídicas o de hecho cuando consideren vulneradas sus competencias en cualquier ámbito.

Así, mientras el artículo 16 contiene una exhortación a favor de la defensa de la autonomía financiera ante “*cualquier agresión*” –en principio incompatible con el principio de lealtad institucional que ha de regir las relaciones interadministrativas, ex art. 9 de la L.O. 2/2012-, el artículo 17 alude al recurso de inconstitucionalidad y al conflicto positivo de competencia.

Se trata de una materia ajena a las competencias legislativas de la Comunidad de Madrid pues, de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución, corresponde únicamente al Estado mediante ley orgánica regular el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.

A propósito de la viabilidad jurídica de la reproducción de la normativa estatal por las Comunidades Autónomas, ya señaló esta Abogacía General en el informe de 18 de octubre de 2017 que el Tribunal Constitucional ha declarado que resulta inconstitucional en aquellas materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencias.

Este criterio es recogido, entre otras, por la STC 159/2016, de 22 de septiembre, que dispone (F. 3):

“(…) Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9], como es el caso”.



En similares términos, la STC 341/2005, de 21 de diciembre, señalaba (F.9):

“(…) De acuerdo con dicha doctrina, «cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes (TC SS 341/1993 y 164/1995), pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución (…)».

Este riesgo adquiere una especial intensidad cuando concurre el vicio de incompetencia material de la Comunidad Autónoma, «porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia» (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (FJ 8) y más recientemente recogido en las TC SS 62/1991 [FJ 4, apartado b)] y 147/1993 (FJ 4) como antes citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas» (ibídem). Aunque también hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico» (STC 47/2004, de 29 de marzo, FJ 8).

Recapitulando todo lo anterior y a efectos de nuestro enjuiciamiento, cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia



no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto” (Énfasis añadido).

La redacción proyectada del artículo 17 contiene una reproducción parcial de los preceptos de la LOTC, junto con ciertas reglas procedimentales internas. Dicha reproducción parcial se hace necesaria para que cobren inteligibilidad las reglas procedimentales incorporadas (esto es, la mención del informe previo de los Servicios Jurídicos o, en su caso, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, o el previo acuerdo del Consejo de Gobierno), lo que no plantea ningún obstáculo según la doctrina constitucional señalada.

En el artículo 17.1 y 17.2 se aprecian sendas erratas, de modo que debe sustituirse el “y” por un “o” en sus incisos iniciales, cuando se señala que “*cualquier ley, disposición normativa y acto del Estado con fuerza de ley (...)*”.

La **parte final** del Anteproyecto se compone de dos disposiciones finales, referidas a la habilitación al Consejo de Gobierno para desarrollar esta Ley, así como a su entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el BOCM.

Cabe señalar que el Consejo de Gobierno ostenta la competencia para aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea al amparo del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 22.1 del EAM, por lo que la disposición final primera del Anteproyecto, referida a la habilitación normativa al Consejo de Gobierno, resulta superflua y puede eliminarse.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente



CONCLUSIÓN

El “Anteproyecto de Ley de defensa de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid” merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de la consideración esencial y restantes observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO.**

