

Anteproyecto de ley de defensa de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El artículo 156.1 de la Constitución Española dispone que «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera 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».

El artículo 51 del Estatuto de Autonomía, en términos análogos, reconoce la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid de acuerdo con los principios de coordinación con las Haciendas estatal y local, en el marco de lo dispuesto en la Constitución, el Estatuto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y demás normas de desarrollo.

De conformidad con el modelo territorial que surge de la Constitución Española, 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), estableciendo que el ejercicio de ese derecho a la autonomía implica el acceso al autogobierno de las comunidades autónomas (artículo 143.1 Constitución Española), para lo que gozan «de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (artículo 137 Constitución Española). La efectividad material de ese diseño territorial solo puede entenderse con el necesario complemento instrumental que supone la garantía establecida en el artículo 156.1 Constitución Española con arreglo al cual «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias...», y por ende con la constitucionalización de sus competencias sobre sus recursos financieros.

La autonomía, caracterizada como política desde la STC 4/1981, de 2 de febrero, tiene como correlato constitucional la imposición al Estado central de un deber de tolerar un margen político para que las Comunidades Autónomas puedan regular los recursos financieros para el ejercicio de sus competencias. A partir de ello, 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.

Desde sus primeros pronunciamientos en la materia, el Tribunal Constitucional puso de relieve que la autonomía financiera es un instrumento indispensable para la consecución de la autonomía política (STC 179/1985, de 19 de diciembre, F.J. 3; 63/1986, de 21 de mayo, F.J. 4; 179/1987, de 12 de noviembre, F.J. 2; 183/1988, de 13 de octubre y 201/1988, de 27 de octubre, F.J. 1; 192/2000, de 13 de julio, F.J. 7; 289/2000, de 30 de noviembre, F.J. 3, entre otras muchas).

La autonomía financiera ha de garantizar unos recursos propios a las Comunidades Autónomas, así como dotarla de capacidad de decisión sobre el empleo de esos recursos.

En el actual modelo de financiación, la garantía de la autonomía financiera en su vertiente de gasto exige la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la distribución del gasto público dentro del marco de sus competencias, y en la vertiente del ingreso está presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal.

La corresponsabilidad fiscal en relación con las Comunidades Autónomas de régimen común se ha manifestado, esencialmente, en la cesión de competencias normativas y de gestión sobre los tributos cedidos, que han pasado de ser un instrumento a través del cual se cubrían las necesidades financieras de las Comunidades autónomas, haciendo efectivo el principio de suficiencia, a ser, al mismo tiempo, el instrumento en el que se hace residir la efectividad del principio de autonomía financiera y correlativa corresponsabilidad fiscal en la perspectiva de los ingresos. En concreto, el legislador estatal ha optado por hacer efectiva la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común habilitando espacios normativos a las Comunidades Autónomas en el sistema tributario.

Desde este punto de vista, las competencias normativas sobre cuantificación de tributos cedidos no son un elemento más del régimen de corresponsabilidad, sino elemento central del mismo y manifestación de la autonomía, que tiene como correlato constitucional la imposición al Estado central de un deber de tolerar un margen político para que las Comunidades Autónomas puedan regular los recursos financieros para el ejercicio de sus competencias.

II

El ejercicio corresponsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas se inicia por Acuerdo 1/96, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Sistema

de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 un sistema de financiación autonómica en el que se incrementa la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas al otorgarles competencias normativas sobre tributos cedidos y competencias para gestionar y administrar dichos tributos. Se amplía la relación de tributos cedidos que recogía la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, distinguiendo entre tributos cedidos totalmente y tributos cedidos parcialmente, se reconocen capacidades normativas sobre los mismos.

El Acuerdo 2/2001, de 27 de julio, por el que se aprueba el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común supone un nuevo avance en la corresponsabilidad fiscal. Establece como principios que el sistema de financiación debe garantizar los recursos suficientes para que las Comunidades Autónomas puedan atender adecuadamente la prestación de servicios transferidos, y disponer de autonomía para decidir sus políticas de gasto y sus políticas de ingreso; ello exige poner a disposición de las Comunidades Autónomas nuevos mecanismos financieros, ampliando la capacidad de decisión de los ya existentes, incrementando la corresponsabilidad fiscal y reduciendo el peso de las transferencias del Estado.

Tras el Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía se modifica el artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas para avanzar en el establecimiento de tributos propios de las Comunidades Autónomas, disminuyendo los límites que suponen los tributos estatales y locales, de tal manera, que las Comunidades Autónomas dispongan de mayor espacio para establecer esos tributos propios con capacidad recaudatoria, y así poder adoptar, con verdadera autonomía financiera, las medidas que considere convenientes para lograr los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades de gasto en función de las competencias asumidas.

Así, el nuevo sistema de financiación tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas incrementa la autonomía y corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas, ampliando su participación en los principales tributos cedidos, a través de mayores porcentajes en la cesión, así como de mayores competencias normativas sobre los mismos. La Comunidad de Madrid, de acuerdo con el marco establecido por la normativa estatal y el principio de corresponsabilidad fiscal, preserva con esta ley su autonomía financiera en su vertiente fiscal tanto para la determinación de los tributos propios como para el ejercicio de sus competencias normativas sobre

los tributos cedidos por considerar, que el legislador estatal podrá regular mediante ley orgánica el ejercicio de competencias financieras reconocidas constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, pero no podrá suprimirlas ni expresa ni tácitamente, a través del establecimiento de unos límites tales que anulen de hecho la capacidad de las Comunidades Autónomas para determinar, en todo, o en parte, sus recursos tributarios, conforme al contenido atribuido constitucionalmente a la autonomía financiera.

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 es fruto de un proceso de negociación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y plasma los ejes básicos del nuevo sistema: el incremento de la equidad y la suficiencia en la financiación de las competencias autonómicas, y el aumento de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal.

De conformidad con dichos ejes básicos, la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad de Madrid aprobó el Acuerdo de aceptación del nuevo Sistema de Financiación en el que se determina el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid con carácter previo a su formalización en la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, norma de un marcado carácter paccionado.

III

El objetivo de la presente ley es 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.

Únicamente, 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. Servicios que son demandados por los ciudadanos a la Administración de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus derechos y libertades.

En base a los principios de la autonomía financiera se refuerzan los derechos y garantías de los ciudadanos en esta materia dotando de mayor transparencia e

información sobre el ejercicio de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid.

La presente ley se estructura en tres títulos y dos disposiciones finales.

En el título preliminar, relativo a las disposiciones generales, se establece como objeto de la ley la garantía de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid de acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles.

En el título I se regula la autonomía de ingresos de la Comunidad de Madrid que se concreta en su capacidad para regular y ejecutar, en el marco constitucional y legalmente establecido, entre otros, sus propios tributos, los recargos sobre impuestos estatales y los impuestos cedidos por el Estado y se establecen los límites a la autonomía financiera en los ingresos.

Se regula la autonomía de gasto de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía en el gasto público, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y se establecen los límites a la autonomía financiera en los gastos públicos.

En el título II se establecen los mecanismos de defensa de la autonomía financiera.

En las disposiciones finales se contiene una habilitación normativa al Consejo de Gobierno y la entrada en vigor de la ley que será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La presente ley se adecua a los principios rectores recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, conforme a ellos, establece su objeto y finalidades.

De este modo, la razón de interés general que, de acuerdo con el principio de necesidad justifica la aprobación de esta norma, es la defensa de la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid.

La ley cumple con el principio de eficacia. También se garantiza la máxima seguridad jurídica, al incorporarse la norma de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, con el fin de generar un marco normativo estable.

Esta ley respeta el principio de proporcionalidad ya que contiene la regulación imprescindible para la consecución de la finalidad pretendida.

Asimismo, se promulga respetando el principio de eficiencia, por cuanto no impone cargas innecesarias a los interesados y su formulación se asienta sobre la base de la racionalización de la gestión de los recursos públicos.

Por último, se ha cumplido el principio de transparencia puesto que se ha dado publicidad al proyecto normativo en los trámites de consulta pública y de audiencia e información públicas y con la publicación de la norma en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TITULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto.*

El objeto de esta ley es 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.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Esta ley será de aplicación a la Asamblea, al Gobierno y a la Administración de la Comunidad de Madrid, a sus organismos autónomos, empresas públicas y demás entes públicos.

Artículo 3. *Autonomía financiera.*

1. La autonomía financiera reconocida a la Comunidad de Madrid le permite, como instrumento indispensable para la consecución de su autonomía política, el ejercicio de sus competencias en los términos previstos en su Estatuto de Autonomía.

2. La autonomía financiera implica, en su vertiente de gasto, la libertad de los órganos de gobierno autonómicos para la fijación del destino y orientación del gasto público y para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias y, en su vertiente de ingresos, el reconocimiento de su capacidad para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público.

3. Para la efectividad del principio de autonomía financiera se reconoce la capacidad normativa de la Comunidad de Madrid en materia financiera y presupuestaria de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Española, el

Estatuto de Autonomía, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en las normas de desarrollo.

Artículo 4. *Principios que rigen el ejercicio de la autonomía financiera.*

1. La autonomía financiera de la Comunidad de Madrid para el desarrollo y ejecución de sus competencias se ejercerá de acuerdo con los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles.
2. El ejercicio de la actividad financiera se adecuará así mismo a los principios de territorialidad, corresponsabilidad fiscal, suficiencia de recursos, lealtad institucional, estabilidad presupuestaria, eficacia, eficiencia, economía y transparencia.

TITULO I

Autonomía financiera

CAPÍTULO I

Autonomía en los ingresos

Artículo 5. *Autonomía en los ingresos.*

La Comunidad de Madrid en el ejercicio de su autonomía financiera, determinará el volumen y estructura de los ingresos públicos atendiendo a los gastos que necesariamente tiene que cubrir conforme a las competencias que tiene atribuidas, la situación económica y a los objetivos de política económica.

Artículo 6. *Ejercicio de la autonomía financiera en los ingresos.*

1. La autonomía financiera de la Comunidad de Madrid en los ingresos se plasma en su capacidad para regular y ejecutar, en el marco constitucional y legalmente establecido, entre otros:
 - a) Sus propios tributos.
 - b) Recargos sobre impuestos estatales, en los términos que establezca la ley reguladora de los mismos.
 - c) Los impuestos cedidos por el Estado.

2. La autonomía financiera de la Comunidad de Madrid en los ingresos también se plasma en su capacidad para realizar operaciones de crédito, incluyendo entre las mismas, las operaciones financieras activas y pasivas.

Artículo 7. Tributos propios de la Comunidad de Madrid.

La Comunidad de Madrid, en uso del poder tributario reconocido en los artículos 133 y 157 de la Constitución Española, podrá establecer tributos propios sobre hechos imponibles no gravados por el Estado o no establecer ninguno.

Artículo 8. Recargos sobre impuestos estatales.

En el ejercicio de la autonomía financiera en relación con los recargos sobre los impuestos estatales, en los términos que establezca la ley reguladora de los mismos, la Comunidad de Madrid podrá no establecer ningún recargo.

Artículo 9. Impuestos cedidos a la Comunidad de Madrid.

1. 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.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el bloque de constitucionalidad, en la regulación sustantiva, el ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas a la Comunidad de Madrid, no podrá suprimirse ni expresa ni tácitamente a través de unas limitaciones que anulen de hecho su capacidad para determinar, en todo o en parte sus recursos tributarios, conforme al contenido atribuido constitucionalmente a la autonomía financiera.

3. Dado el carácter paccionado de las leyes que regulan el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid, así como la fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, la aprobación de dichas leyes de cesión de tributos a la Comunidad de Madrid requerirá de aprobación previa en una Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad de Madrid.

Artículo 10. Principio de transparencia en los ingresos.

La Comunidad de Madrid, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, garantizará la transparencia en la información sobre la actividad financiera de la

Comunidad de Madrid y el funcionamiento y control de la actuación pública tributaria. A tal fin, la consejería competente en materia de Hacienda deberá:

- a) Informar a los ciudadanos madrileños de los recursos que el sistema de financiación ofrece a la Comunidad de Madrid, de la evolución del sistema de financiación, y de qué parte de los impuestos de los que integran el presupuesto de ingresos de la Comunidad de Madrid tiene como destino la solidaridad interregional.
- b) Informar a los ciudadanos madrileños del destino final de la aportación que realizan a los ingresos públicos.
- c) Informar a los ciudadanos madrileños de su situación tributaria en relación a otras comunidades autónomas o, en su caso, regiones extranjeras.

Esta información se publicará en la página web institucional de la Comunidad de Madrid, actualizándose con una periodicidad mínima anual.

Artículo 11. *Límites a la autonomía financiera en los ingresos.*

1. El Consejo de Gobierno, como órgano competente para aprobar el proyecto de ley de presupuestos y la Asamblea de Madrid, como competente para la aprobación y control de la ley, deberán establecer sus ingresos con la estricta finalidad de cubrir los gastos necesarios para el ejercicio de sus competencias, cumpliendo escrupulosamente con el principio de corresponsabilidad fiscal. Si dichos gastos fueran inferiores a los ingresos, 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.

2. El establecimiento de nuevos tributos propios solo podrá realizarse respetando los principios de libertad de mercado, y de libre circulación y establecimiento, justificando, en todo caso, la proporcionalidad o equilibrio entre el gravamen y la finalidad pretendida.

CAPITULO II

Autonomía del gasto

Artículo 12. *Autonomía del gasto público de la Comunidad de Madrid.*

La Comunidad de Madrid en el ejercicio de su autonomía financiera, determinará el volumen y estructura del gasto público atendiendo al uso eficiente de los recursos necesarios para sufragar sus servicios, teniendo en cuenta la situación económica y los objetivos de política económica.

Artículo 13. *Principios de eficiencia, eficacia y economía en el gasto público.*

1. La gestión de los recursos públicos madrileños estará orientada por los principios de eficacia, eficiencia y economía, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.
2. Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de estos principios por parte de la Comunidad de Madrid, la consejería competente en materia de Hacienda, deberá disponer de una unidad para la revisión y análisis del gasto público, el cumplimiento de los objetivos perseguidos y el análisis de los resultados obtenidos.

Artículo 14. *Principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

1. La política presupuestaria del sector público madrileño estará orientada al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como garantía de crecimiento económico y creación de empleo en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.
2. Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de este principio por parte de la Comunidad de Madrid, la consejería competente en materia de Hacienda, deberá disponer de una unidad destinada al seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Artículo 15. *Límites a la autonomía del gasto público.*

El incremento del gasto público siempre deberá estar justificado y encuadrarse dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad de Madrid.

El incremento del gasto público debe llevarse a cabo siempre con el objetivo del cumplimiento de la regla de gasto, velando porque el mismo no crezca por encima de la tendencia de la economía a medio plazo.

TITULO II

Defensa de la autonomía financiera

Artículo 16. *Obligación de defensa de la autonomía financiera.*

La Asamblea, los órganos superiores de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid y los órganos y entidades dependientes de estos, están obligados a defender la autonomía financiera de la Comunidad de Madrid, de tal forma que, ante cualquier agresión a la autonomía financiera constitucionalmente reconocida, deberán reaccionar con todos los mecanismos a su alcance, en la legislación nacional, europea o internacional.

Artículo 17. *Mecanismos de defensa de la autonomía financiera.*

1. Cualquier ley, disposición normativa y acto del Estado con fuerza de ley que, previo informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid o, en su caso, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, infrinja la autonomía financiera que los artículos 137, 156 y 157 de la Constitución Española reconocen a la Comunidad de Madrid será objeto de recurso de inconstitucionalidad que se interpondrá mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno conforme a lo previsto en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Cualquier ley, disposición normativa y acto del Estado con fuerza de ley que, previo informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y, en su caso, dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, infrinja la corresponsabilidad fiscal de la Comunidad de Madrid será objeto de recurso de inconstitucionalidad en los términos previstos en el apartado anterior por lesionar la autonomía financiera que los artículos 137, 156 y 157 de la Constitución Española reconocen a la Comunidad de Madrid.

3. Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, la Comunidad de Madrid podrá, con la finalidad de evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad, solicitar la convocatoria de la Comisión Bilateral de cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en los términos dispuestos en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

4. Cualquier actuación jurídica o de hecho que se realice por la Administración General del Estado o de otra comunidad autónoma y que infrinja las competencias de la Comunidad de Madrid en aspectos relativos a su autonomía financiera o corresponsabilidad fiscal, así como cualquier otra dirigida al examen

o estudio de la modificación del régimen tributario de la Comunidad de Madrid al margen del Consejo de Política Fiscal y Financiera dará lugar, en los términos establecidos en el artículo 63 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a la interposición de un requerimiento de incompetencia y, en caso de no ser atendido, de un conflicto positivo de competencia.

Disposición final primera. *Habilitación para el desarrollo.*

Se faculta al Consejo de Gobierno en el ámbito de sus competencias para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley, así como para acordar las medidas que garanticen la efectiva ejecución e implantación de la misma.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.