TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
Sentencia 174/2025, de 19 de noviembre de 2025
Pleno.
Recurso de inconstitucionalidad 2088/2025
(BOE de 26 de diciembre de 2025).

SUMARIO:

Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras. El Pleno desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Extremadura contra el uso del PIB regional como criterio de reparto del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC); criterio que está previsto en el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre. El gobierno autonómico recurrente denunciaba que dicho criterio de distribución vulnera la normativa reguladora del sistema de financiación y los principios de lealtad institucional y solidaridad interterritorial. Considera el Tribunal que. Su transferencia a las CCAA se ha configurado como una "asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado", que es otra de las posibles fuentes de ingresos de las CCAA con arreglo al art. 157.1 c) CE; asignación que tiene carácter incondicionado, de forma que las CCAA podrán dar a los fondos recibidos el destino que elijan, lo que es respetuoso con su autonomía financiera. El IMIC se introdujo mediante una enmienda en la tramitación parlamentaria del proyecto de ley que dio lugar a la Ley 7/2024. En la redacción inicial de la enmienda por la que se creaba el impuesto no se preveía la distribución de la recaudación a las CCAA, sino que esta resultó de una enmienda transaccional, que acordaba dicha distribución y establecía como criterio de reparto el PIB regional, que fue el finalmente aprobado por las Cortes Generales. Asimismo, se destaca que el nuevo tributo se ha creado con vigencia temporal limitada a tres ejercicios. El IMIC no se ha cedido a las CCAA ni se ha integrado en el sistema de financiación, por lo que no está sujeto a sus normas reguladoras. Su transferencia a las CCAA se ha configurado como una "asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado", que es otra de las posibles fuentes de ingresos de las CCAA con arreglo al art. 157.1 c) CE; asignación que tiene carácter incondicionado, de forma que las CCAA podrán dar a los fondos recibidos el destino que elijan, lo que es respetuoso con su autonomía financiera. El principio de lealtad institucional no se menoscaba porque el IMIC no produce ningún gasto adicional ni una reducción de ingresos para las CCAA; al contrario, estas obtendrán con su reparto una financiación neta adicional. Respecto a la falta de intervención previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera para negociar el criterio de reparto, se afirma que, no estando el IMIC integrado en el sistema de financiación, la participación previa de dicho Consejo no resultaba exigible. Y, con mayor motivo, si se tiene en cuenta que tanto la creación del impuesto como su distribución a las CCAA según el PIB regional se aprobaron mediante enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso. Por último, acerca de la supuesta infracción del principio de solidaridad interterritorial, por no repartirse el IMIC con un criterio redistributivo, se concluye que según la doctrina constitucional aplicable, el cumplimiento de dicho principio no puede valorarse a la vista de uno solo de los recursos que el Estado distribuye a las CCAA, sino considerando el conjunto de todos los que estas tienen a su disposición. Por tanto estima el Tribunal que la ley ha considerado oportuno un reparto conforme al PIB regional, variable que puede considerarse correlacionada con el lugar de generación del IMIC, tributo que grava el margen positivo de intereses y comisiones obtenido por las entidades de crédito [*vid.* fundamento jurídico 2 A) a)], de forma análoga al impuesto sobre sociedades. Por tanto, su distribución con arreglo a un indicador de actividad económica como es el PIB regional no puede reputarse ajena a la naturaleza del tributo, sin perjuicio de que, naturalmente, cabe plantear criterios alternativos, como el volumen de operaciones realizado por las entidades en cada territorio que se ha seguido para la concertación con los territorios forales. Ahora bien, la existencia de otros criterios posibles no determina la inconstitucionalidad del escogido por la ley.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SENTENCIA

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2088-2025, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias (en adelante, Ley 7/2024). Han comparecido el Congreso de los Diputados, el Senado y el Gobierno. Solo este último ha formulado alegaciones. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

I. Antecedentes

1. El día 20 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro de este tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el precepto de la Ley 7/2024 que se ha citado en el encabezamiento. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

a) La demanda impugna el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, en la medida en que prevé que la recaudación del impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC) se distribuirá a las comunidades autónomas en función de su producto interior bruto (PIB) regional.

El letrado de la Junta de Extremadura recuerda que el art. 156.1 CE garantiza a las comunidades autónomas la autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y solidaridad entre todos los españoles. Junto a esa garantía, el art. 157.3 CE habilita al Estado para regular mediante ley orgánica el ejercicio de las competencias financieras que el apartado uno de ese mismo precepto atribuye a las comunidades autónomas. En ejercicio de esa habilitación, el Estado ha adoptado la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), cuyo art. 2 recoge una serie de principios que rigen la actividad financiera de las comunidades autónomas; principios que han sido desarrollados por el título I de 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), quedando ambas normas integradas en el bloque de la constitucionalidad *ex* art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Según la demanda, el apartado veintiuno impugnado no establece en sentido estricto un «punto de conexión» para la distribución de la recaudación del IMIC a las comunidades autónomas de régimen común, sino que prevé hacerlo en función del PIB regional. Este criterio no se puede considerar un punto de conexión, pues no cumple con la función de localizar el hecho imponible del IMIC en una determinada comunidad. El PIB regional podría operar para otros mecanismos del sistema de financiación autonómica, pero no para la cesión de rendimientos tributarios a las comunidades autónomas, dado que se trata de un mero criterio de reparto de la recaudación, que no consigue la adecuada territorialización del impuesto.

Además, el PIB regional como criterio de reparto es nuevo, atípico y anómalo, carente de referencias en la normativa internacional (ni en el modelo de convenio de doble imposición de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE— ni en la normativa europea se encuentra el PIB como elemento determinante de la jurisdicción tributaria competente), en la medida en que no tiene en cuenta el vínculo del hecho imponible o de los obligados tributarios con el territorio de la comunidad autónoma. Se aparta así de los criterios que utiliza el art. 10.4 LOFCA para la atribución de los impuestos cedidos a las comunidades autónomas (principios de personalidad y territorialidad, según el tipo de tributo) y de los previstos en los arts. 30 y ss. de la Ley 22/2009, para determinar el alcance de la cesión de determinados tributos a las comunidades autónomas. De esto colige la demanda que el criterio impugnado es inconstitucional. Asimismo, de conformidad con el art. 21 de la citada Ley 22/2009, la cesión del nuevo tributo debería haber ido acompañada de una revisión del fondo de suficiencia global, que no se ha realizado, lo que es un motivo más de infracción del bloque de constitucionalidad.

b) El ejecutivo autonómico sostiene que la autonomía financiera debe garantizarse necesariamente con arreglo a lo establecido en la mencionada Ley 22/2009, por lo que la distribución de la recaudación de un tributo estatal entre las comunidades autónomas en función del PIB regional supone modificar el sistema de financiación autonómica, sin tener en cuenta el equilibrio del conjunto y sin respetar la preceptiva participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este órgano se reunió para abordar la distribución del IMIC, pero lo hizo con posterioridad a la aprobación de la Ley 7/2024.

La demanda subraya que el IMIC sustituye al gravamen temporal sobre entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito, que no se repartía entre las comunidades autónomas, sino que el Estado destinaba a financiar medidas para hacer frente al impacto en los precios producido por la guerra de Ucrania. En el nuevo impuesto sí se reparte, pero al hacerse al margen del sistema de financiación, se infringe la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas y la Ley 22/2009.

Dado que el criterio de distribución de la recaudación vinculada al nuevo impuesto es ajeno al sistema de financiación de las comunidades autónomas y los ingresos percibidos del mismo no tienen consideración de recursos del sistema, el IMIC se erige en un mecanismo de financiación singular de las comunidades autónomas. Esta singularidad vulnera el principio de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA y de las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009. Al respecto, la demanda se refiere a la reclamación judicial formulada por la Junta de Extremadura al Estado por falta de compensación del impacto de las medidas estatales en los ingresos y gastos autonómicos.

Asimismo, el letrado de la Junta de Extremadura se refiere a la modificación del concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por la Ley 12/2002, de 23 de mayo, en la que no se utiliza el PIB regional como criterio de distribución del IMIC, sino que fija puntos de conexión atendiendo, entre otros criterios, al volumen de operaciones realizado por el contribuyente en cada territorio, determinado de acuerdo con las reglas establecidas para el impuesto sobre sociedades. A su juicio, este diferente régimen refuerza la tesis que mantiene el gobierno autonómico.

c) Por último, la demanda argumenta que la distribución de la recaudación del impuesto en función del PIB regional es contraria a los arts. 31, 40.1, 131.1, 138.1 y 156.1 CE, que reconocen los principios de equidad en la distribución de los recursos públicos y la renta regional y personal (arts. 31, 40.1 y 131.1 CE), así como el principio de solidaridad (art. 138.1 y 156.1 CE). Argumenta que el criterio impugnado no contribuye a reducir las desigualdades entre las distintas comunidades autónomas.

La demanda considera que, respecto de los principios tributarios del art. 31 CE, el impuesto cuestionado no presenta ninguna tacha de inconstitucionalidad. Sin embargo, debe cuestionarse la inconstitucionalidad del criterio de reparto, puesto que transferir recursos en mayor cuantía a aquellos territorios con mayor PIB regional carece de toda justificación objetiva y razonable atendiendo a lo dispuesto en los arts. 31, 40.1, 131.1, 138.1 y 156.1 CE. Dicha regla no garantiza una redistribución equitativa de la renta ni la solidaridad entre todos los españoles, en tanto percibirán un mayor porcentaje de la recaudación del impuesto aquellas comunidades autónomas que tienen mayor PIB regional (indica que Extremadura solo recibirá un 1,80 por 100). De esta forma, aumentará la brecha entre comunidades autónomas, en contra de los principios de autonomía y solidaridad.

Al entender de la demanda, el PIB no mide la situación social, la distribución de la riqueza ni el bienestar de los habitantes de una comunidad, pues no está diseñado para reflejar las realidades económicas de las diferentes comunidades autónomas. Por ello, hacer una distribución según dicha variable supone asignar un mayor importe a aquellas comunidades

autónomas con un PIB alto, lo que es indicativo de que se están produciendo muchos bienes y servicios y, por lo tanto, más riqueza.

Concluye reiterando que el criterio de distribución del IMIC en función del PIB regional es inconstitucional por vulnerar la normativa reguladora del sistema de financiación y los principios de equidad y solidaridad interterritorial.

2. Por providencia de 8 de abril de 2025, el Pleno del Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, dando traslado al Congreso, al Senado y al Gobierno, para que pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación del proceso en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 88, de 11 de abril de 2025).

3. A través de un escrito registrado el 24 de abril de 2025 el presidente del Senado puso en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa dando por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. En igual sentido se manifestó la presidenta del Congreso de los Diputados mediante una comunicación presentada en el registro del Tribunal el día 8 de mayo de 2025.

4. El 5 de mayo de 2025 se registró un escrito del abogado del Estado por el que se personaba en el proceso y solicitaba la prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por el máximo legal. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del día 6 de mayo, se le tuvo por personado y se le prorrogó en ocho días más el plazo concedido.

5. El 14 de mayo de 2025 presentó sus alegaciones el abogado del Estado, en las que expone, en síntesis, lo siguiente:

a) Tras precisar que el IMIC nace con carácter temporal, indica que el criterio de distribución según el PIB regional proviene de una enmienda transaccional introducida en las Cortes Generales, si bien guarda una indudable unidad de sentido con el conjunto de la ley, que es de carácter tributario. Al tener origen en una enmienda parlamentaria, para su tramitación no fue preciso aportar ningún informe o dictamen (cita, en este sentido, la STC 149/2023, de 7 de noviembre, FJ 2).

Respecto de la alegación de que el IMIC debería haberse integrado en el sistema de financiación autonómica, afirma que dicho impuesto no está cedido y, por tanto, no debe encuadrarse en dicho sistema, ni le son aplicables sus reglas. Recuerda que para la cesión de un tributo es imprescindible que se prevea legalmente su configuración como cedido, lo cual no ocurre en este caso. La cesión requiere de un proceso que incluye el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera; la modificación de la LOFCA (para prever el carácter «cedible» del impuesto) y de la Ley 22/2009 (para su cesión efectiva, especificando qué parte del rendimiento se cede, cuál es el punto de conexión y, en su caso, qué competencias normativas y gestoras tendrán las comunidades autónomas, así como su integración en el sistema de financiación); y, por último, la aprobación de las leyes específicas de cesión a cada comunidad que, a su vez, incluirían la modificación de los respectivos estatutos de autonomía para recoger el nuevo tributo cedido (art. 10.2 LOFCA).

El abogado del Estado insiste en que este proceso no se ha producido. Se ha decidido que la recaudación asociada al IMIC se distribuya entre las comunidades autónomas en función de un criterio como el PIB regional, pero sin cederlo ni integrarlo en el sistema de financiación, habida cuenta su carácter temporal. Por tanto, el IMIC no se asimila a un tributo cedido sino a una asignación presupuestaria a favor de las comunidades autónomas cuyo importe global se determina en función de la recaudación total obtenida por dicho tributo. Al no ser una cesión, no está sujeta a las normas en la materia previstas en la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas y en la Ley 22/2009. En concreto, no le son aplicables las normas sobre puntos de conexión ni sobre revisión del fondo de suficiencia, quedando configurado como un recurso fuera del sistema de financiación.

Asimismo, cita el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera referido a la distribución de la recaudación del IMIC, en el que se afirma expresamente que no se considerará recurso del sistema ni, en consecuencia, se tendrá en cuenta a los efectos del cálculo del fondo de suficiencia global ni de los restantes fondos previstos en la Ley 22/2009.

b) El representante del Gobierno argumenta que no existe una exigencia legal que determine que, cuando el Estado aporta recursos a las comunidades autónomas al margen del sistema de financiación, deban distribuirse según criterios preestablecidos. En cualquier caso –aclara–, el criterio del PIB regional no es ajeno al reparto de fondos estatales. Indica que se ha tenido en cuenta, por ejemplo, en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la covid-19,

en el cual se estableció que parte de los fondos se repartieran, junto con otros indicadores, en función del peso de cada comunidad autónoma en la caída del PIB en 2020.

Tampoco es comparable el caso del IMIC con la reclamación que –se alega por la demanda–, ha formulado la Junta de Extremadura contra el Estado por falta de compensación del impacto de las medidas estatales en los ingresos y gastos autonómicos, con base en el principio de lealtad institucional. En cualquier caso, la postura de la Administración General del Estado es la misma en ambos casos: debe darse estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Y, por lo que se refiere a la modificación del concierto económico con el País Vasco, es lógico que no se siga la misma regla de reparto, ya que tanto el concierto como el convenio económico con Navarra atribuyen a las haciendas forales la potestad para mantener, establecer y regular su sistema tributario, con respaldo en la disposición adicional primera CE. La concertación exige establecer un conjunto de reglas que permitan a cada contribuyente conocer si estará sometido a la norma foral o común del impuesto, así como la administración competente para la exacción, nada de lo cual ocurre en el caso de las comunidades autónomas de régimen común, que carecen de competencias en relación con este impuesto.

c) Acerca de la alegada infracción de los principios de equidad y solidaridad interterritorial, el abogado del Estado comienza indicando que estos principios han de evaluarse respecto de los recursos financieros de las comunidades autónomas en su conjunto, sin considerar de manera aislada cada uno de ellos. En apoyo de esto, cita la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 6, según la cual es competencia exclusiva del Estado, con base en el art. 149.1.14 CE, establecer los criterios para el reparto.

Añade que la financiación de las comunidades autónomas está integrada por distintos tipos de recursos, no solo los derivados del sistema de financiación sino también las subvenciones, los convenios y otras aportaciones del Estado y de la Unión Europea, así como los tributos propios. Asevera que los aludidos principios constitucionales deben referirse al reparto de estos ingresos en su conjunto y no respecto de cada uno de ellos por separado. En este sentido, indica que en el actual sistema de financiación una gran parte de los recursos se distribuyen entre las comunidades autónomas en función de su «población ajustada» o para mejorar los recursos de aquellas comunidades autónomas que tienen peor financiación; mientras que hay otra parte de los recursos, en concreto el 25 por 100 de los tributos cedidos, que se asignan a la comunidad autónoma en la que se generan. El hecho de que en este reparto conduzca a asignar más recursos a las comunidades autónomas con mayor capacidad tributaria, en definitiva, a las más ricas, no debe llevar a cuestionar la equidad y solidaridad del modelo.

Por todo lo expuesto, el abogado del Estado interesa la desestimación del recurso.

6. Mediante providencia de 18 de noviembre de 2025 se señaló para deliberación y fallo de la presente sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

A) El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura interpone un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, cuyo título íntegro se ha citado en el encabezamiento de esta sentencia. Mediante dicha disposición se crea y regula el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras, estableciendo el apartado impugnado su distribución a las comunidades autónomas de régimen común, en los términos siguientes:

«Veintiuno.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el número 2 del apartado dos de esta disposición, la recaudación obtenida se distribuirá a las comunidades autónomas de régimen común en el año natural siguiente a aquel en el que deba autoliquidarse el impuesto, en función de su Producto Interior Bruto regional, a fecha de 1 de enero del año natural en el que deba autoliquidarse el impuesto.

El importe de la recaudación se pondrá anualmente a disposición de las comunidades autónomas de régimen común mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente, y se efectuará en el ejercicio siguiente al de la recaudación del impuesto.»

Como se ha detallado en los antecedentes, el gobierno autonómico recurrente considera que el criterio de reparto del IMIC conforme al producto interior bruto regional de cada comunidad autónoma vulnera: (i) los arts. 156.1 y 157 CE y la normativa reguladora del sistema de financiación (cita específicamente el art. 10.4 LOFCA y los arts. 21 y 30 y ss. de la Ley 22/2009);

(ii) el principio de lealtad institucional (cita el art. 2.1 g) LOFCA y las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009); y (iii) los principios de equidad en la distribución de los recursos públicos y la renta regional (arts. 31, 40.1 y 131.1 CE) y el principio de solidaridad interterritorial (art. 138.1 y 156.1 CE).

El abogado del Estado sostiene de contrario que: (i) el nuevo impuesto no se ha cedido a las comunidades autónomas ni se ha integrado en el sistema de financiación autonómico, cuyas reglas no son aplicables; (ii) se ha respetado el principio de lealtad institucional, en los términos que prevén los preceptos citados por la demanda; y (iii) no se ha vulnerado el principio de solidaridad, para valorar el cual, debe atenderse al conjunto de fuentes de financiación, no a cada una de ellas.

B) Para la adecuada delimitación del objeto del recurso y del canon de enjuiciamiento conviene hacer las siguientes precisiones:

a) Por lo que se refiere al objeto de la impugnación, si bien el recurso se dirige formalmente contra todo el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de los argumentos de la demanda se desprende con claridad que se impugna solo el uso del PIB regional como criterio de reparto. Por tanto, el objeto del recurso se debe circunscribir al inciso «en función de su Producto Interior Bruto regional, a fecha de 1 de enero del año natural en el que deba autoliquidarse el impuesto».

b) Por otro lado, desde la perspectiva del canon de constitucionalidad aplicable, la demanda invoca la infracción de los arts. 156.1 y 157 CE, 10.4 LOFCA y 21 y 30 y ss. de la Ley 22/2009. Respecto de todos ellos se plantea una queja estructural, que se anuda a que el IMIC se distribuya a las comunidades autónomas al margen de las reglas sobre tributos cedidos del sistema de financiación autonómica. Por ello, nuestro enjuiciamiento seguirá este mismo planteamiento [entre otras muchas, SSTC 111/2024, de 10 de septiembre, FJ 3 B) a), y 95/2025, de 9 de abril, FJ 2 B) c)].

Como se ha indicado, se denuncia también la infracción de los arts. 31, 40.1, 131.1, 138.1 y 156.1 CE. En relación con el art. 31 CE, la demanda admite que la distribución interterritorial del IMIC no presenta ninguna tacha desde la óptica de los principios en materia de ingresos públicos que recogen los apartados 1 y 3 de dicho precepto, de lo que se infiere que la impugnación quedaría acotada al mandato de «asignación equitativa de los recursos públicos» del apartado segundo, en relación con la solidaridad interterritorial. De igual modo, la mención indiferenciada de los arts. 40.1, 131.1, 138.1 y 156.1 CE se debe reconducir a la infracción del principio de solidaridad interterritorial, específicamente recogido en los dos últimos preceptos, a los que, en consecuencia, debe acotarse nuestro enjuiciamiento.

C) Finalmente, corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto sometido a su consideración, determinar el orden del examen de las quejas planteadas [por todas, STC 149/2023, de 7 de noviembre, FJ 1 c)]. De acuerdo con esto, en los siguientes fundamentos comenzaremos analizando la figura del IMIC y la atribución de su recaudación a las comunidades autónomas (FJ 2). A continuación, abordaremos las alegadas infracciones de la normativa reguladora del sistema de financiación de las comunidades autónomas (FJ 3); del principio de lealtad institucional (FJ 4) y del principio de solidaridad interterritorial de los arts. 138.1 y 156.1 CE (FJ 5).

2. El IMIC y su distribución a las comunidades autónomas.

A) El IMIC es un impuesto estatal que se crea y regula por la disposición final novena de la Ley 7/2024, con efectos desde el 1 de enero de 2024 y vigencia limitada a tres ejercicios (apartado diecinueve). El impuesto se aplica en todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los territorios históricos del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra (apartado dos).

a) El hecho imponible es la obtención en territorio español de un margen positivo de intereses y comisiones por parte de las entidades de crédito, sucursales de entidades de crédito extranjeras y establecimientos financieros de crédito como resultado de su actividad (apartados uno y cuatro).

La base imponible es el saldo positivo resultante de integrar y compensar el margen de intereses y los ingresos y gastos por comisiones derivados de la actividad desarrollada en España, que figuren en la cuenta de pérdidas y ganancias (apartado ocho). Tras minorar dicha base en la reducción prevista en el apartado nueve, se obtiene la base liquidable, sobre la cual se aplica la tarifa de gravamen para llegar a la cuota íntegra (apartado diez). Esta se minora en el 25 por 100 de la cuota líquida del impuesto sobre sociedades (lo que corrige, en parte, la doble imposición), obteniéndose así la cuota líquida (apartado once). De esta podrá restarse la

«deducción extraordinaria» prevista para los casos de baja rentabilidad de la entidad (apartado doce), de lo que resultará la deuda tributaria.

Finalmente, está prevista la obligación de realizar un pago fraccionado y autoliquidar el impuesto e ingresar la deuda tributaria en la Agencia Estatal de Administración Tributaria dentro de los plazos indicados en los apartados catorce y quince de la disposición mencionada.

b) En el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 7/2024 (núm. 121/000023, «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, núm. 23-1, de 14 de junio de 2024), solo estaba prevista la creación del impuesto complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. Sin embargo, durante la tramitación en el Congreso se incorporaron, mediante enmienda, dos nuevos tributos: el impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco (disposición final segunda) y el IMIC (disposición final novena), al que se refiere este proceso.

La incorporación del IMIC al proyecto de ley se produjo mediante una enmienda en el Congreso (enmienda núm. 108 presentada por el Grupo Socialista, «Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, núm. 23-3, de 7 de noviembre de 2024). En la redacción inicial de la enmienda no se preveía la distribución de la recaudación a las comunidades autónomas, sino que esta resultó de una enmienda transaccional en comisión (enmienda núm. 4 de los grupos Socialista, Plurinacional Sumar y Junts per Catalunya) mediante la que se añadió el apartado veintiuno a la disposición final novena, estableciendo la asignación a las comunidades autónomas en función del PIB regional de cada una.

B) Tras la aprobación y publicación de la Ley 7/2024 («Boletín Oficial del Estado» núm. 307, de 21 de diciembre de 2024), en la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrada el 26 de febrero de 2025 se acordó lo siguiente:

«Al objeto de hacer llegar a las comunidades autónomas de régimen común los importes derivados de la recaudación del tributo según lo establecido en la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, se debe adoptar el acuerdo previo necesario en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es el marco institucional competente en base a lo establecido en el art. 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas.

En su virtud, por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se acuerda lo siguiente:

1.º El Estado procederá a la distribución de la recaudación obtenida del impuesto en función de su Producto Interior Bruto regional, a fecha de 1 de enero del año natural en el que deba autoliquidarse el impuesto.

2.º El importe de la recaudación se pondrá anualmente a disposición de las comunidades autónomas de régimen común mediante operaciones de tesorería, cuyo procedimiento se determinará reglamentariamente, y se efectuará en el ejercicio siguiente al de la recaudación del impuesto.

3.º Los importes puestos a disposición de las comunidades autónomas no tendrán la consideración de recursos del sistema de financiación autonómica y, en consecuencia, no serán tenidos en cuenta a los efectos del cálculo del fondo de garantía de servicios públicos fundamentales, del fondo de suficiencia global, ni de los fondos de convergencia autonómica previstos en 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. Asimismo, no supondrá la revisión del fondo de suficiencia global en los términos previstos en el art. 21.2 de dicha ley.

4.º Lo acordado en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y el convenio económico con la Comunidad Foral de Navarra».

La normativa reguladora del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común no ha experimentado ningún cambio a raíz de la creación del IMIC. No se ha modificado la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas; ni los estatutos (en particular, el Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado por Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, cuya disposición adicional tercera lleva por rúbrica «cesión de tributos»); ni la Ley 22/2009; ni las leyes específicas de cesión a cada comunidad autónoma (por lo que aquí interesa, la Ley 27/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Por su parte, los regímenes forales sí se han adaptado a la creación del IMIC. Así, la Ley 3/2025, de 29 de abril, ha modificado la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (nuevo art. 20 *ter*), para configurar el impuesto como un tributo concertado, distribuyéndose la recaudación según el

volumen de operaciones realizado por las entidades de crédito en territorio común y foral, conforme las reglas análogas del impuesto sobre sociedades. En términos equivalentes se ha adaptado el convenio económico con la Comunidad Foral de Navarra (Ley 28/1990, de 26 de diciembre), mediante la Ley 4/2025, de 24 de julio.

3. Examen de la alegada vulneración de la normativa reguladora del sistema de financiación autonómica.

A) Síntesis de la controversia.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura argumenta que el criterio de distribución del IMIC se ha establecido al margen de las previsiones de la LOFCA y la Ley 22/2009, y sin la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Aunque admite que la Constitución otorga al Estado la competencia de coordinar y establecer la financiación de las comunidades autónomas, considera que el PIB regional es un criterio «nuevo, atípico y anómalo», que se aparta de los puntos de conexión previstos en los arts. 10.4 LOFCA y 30 y ss. de la Ley 22/2009, incumpliéndose también el art. 21 de esta ley, ya que no se ha revisado el fondo de suficiencia global, como establece dicho precepto.

El abogado del Estado, por su parte, alega que el IMIC no se ha cedido a las comunidades autónomas y, por tanto, no se ha integrado en el sistema de financiación de la Ley 22/2009, lo que considera lógico, dado que es un tributo temporal. A su juicio, la distribución territorial tiene la naturaleza de una dotación presupuestaria a favor de las comunidades autónomas, cuyo importe global se determina en función de la recaudación total obtenida por el impuesto, que queda extramuros del sistema de financiación y de sus reglas.

B) Doctrina constitucional aplicable.

a) Para enjuiciar este motivo de impugnación debemos partir de que el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre «hacienda general» (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquel «sea competente para regular no solo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las comunidades autónomas respecto de las del propio Estado» [por todas, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7 D)].

Asimismo, la Constitución garantiza a las comunidades autónomas la «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» (art. 156.1 CE). El principio de autonomía exige que las comunidades autónomas «disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE» (por todas, STC 13/2007, FJ 5).

Junto a la garantía de autonomía financiera, la Constitución reconoce al Estado —como hemos indicado— la competencia de coordinar y establecer la financiación de las comunidades autónomas, lo que le otorga un margen de discrecionalidad para la fijación del marco y los límites en que dicha autonomía financiera puede desenvolverse, mediante una ley orgánica (en la actualidad, la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas) a la que confiere dicha función específica y constitucionalmente definida [por todas, STC 76/2014, de 8 de mayo, FJ 4 c)].

Nuestra doctrina viene reiterando que no corresponde a este tribunal decidir cuál deba ser el mejor sistema de financiación de las comunidades autónomas o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales (STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; y en el mismo sentido, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3), pues su función se ciñe a decidir si las normas impugnadas exceden de lo constitucionalmente admisible (SSTC 145/1989, de 21 de septiembre, FJ 6; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 2; 68/1996, de 4 de abril, FJ 2; 192/2000, de 13 de julio, FJ 10, y 275/2000, 16 de noviembre, FJ 5).

En este sentido, el marco constitucional de la financiación autonómica es «flexible y abierto», lo que da cabida a diferentes modelos [entre otras muchas, STC 65/2020, FJ 4 b) y c)]. El art. 157.1 CE no diseña un concreto modelo de hacienda autonómica, ya que se limita a enumerar las distintas clases de rendimientos de que pueden disponer las comunidades autónomas para financiar su gasto público, entre los que se encuentran, por lo que interesa a este proceso, los «impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado» [letra a)], así como «otras asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado» [letra c)].

b) Dentro de las fuentes de financiación de las comunidades autónomas, hemos subrayado la importancia capital que han adquirido los tributos cedidos como uno de los principales ingresos de las comunidades autónomas, en desarrollo de la llamada «corresponsabilidad fiscal» [por todas, STC 65/2020, FJ 4 c)].

Para atribuir a un tributo la condición de «cedido» y determinar el «alcance» de esa cesión no es suficiente «con la atribución del rendimiento» por cualquier ley, sino que es necesario articular la «cesión» a través de un procedimiento constitucional y legalmente establecido en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 11).

Como ha sintetizado la STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 11, el concepto de «tributo cedido» presenta las notas siguientes: (i) son tributos «establecidos y regulados por el Estado, cuyo producto correspond[e] a la comunidad autónoma» —art. 10.1 LOFCA—, de modo que solo esta ley puede atribuir a un tributo estatal la condición de «cedible» (art. 11 LOFCA); (ii) el tributo será formalmente cedido «cuando [la cesión] haya tenido lugar en virtud de precepto expreso del estatuto correspondiente» (art. 10.2 LOFCA). Los estatutos de autonomía no solo establecen, en coherencia con la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas, los tributos que se ceden a la respectiva comunidad autónoma sino que esta cesión, directamente por disposición estatutaria, responde a una finalidad de garantía de las disponibilidades financieras de las comunidades autónomas; (iii) a continuación, el Estado, en el ejercicio de sus competencias sobre la materia, antes de concretar el alcance de la cesión de un tributo a cada comunidad, puede optar por crear previamente «un marco de referencia idéntico» y «un modelo único» de aplicación general, ante el riesgo de que se produjera una dispersión de criterios con resultados muy distintos que rompieran la racionalidad del proceso de cesión (este marco único se recoge en la actualidad en la Ley 22/2009); (iv) el tributo alcanzará la condición de «cedido» cuando así lo establezca una «ley específica» que determine «el alcance y condiciones» de la cesión (art. 10.2 LOFCA), previo acuerdo en la correspondiente comisión mixta Estado-comunidad autónoma. En el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, esta ley es la ya citada Ley 27/2010, de 16 de julio; y (v) por último, la cesión no hace perder al Estado ni la titularidad sobre el mismo, ni sobre el ejercicio de las competencias que le son inherentes, teniendo la cesión, en todo caso, carácter revocable *ex* arts. 133.1 y 149.1.14 CE.

Desde un punto de vista sustantivo, la cesión tiene importantes efectos financieros como es, por un lado, una mayor capacidad tributaria para la comunidad autónoma y, por otro, la consiguiente necesidad de ajustar el fondo de suficiencia global para mantener la ecuación básica sobre la que se cimenta el sistema de financiación, según describen, entre otras, las SSTC 76/2014, FJ 5 b), y 96/2016, de 12 de mayo, FJ 4 b). Así, cuando se cede un nuevo tributo se debe revisar a la baja el «fondo de suficiencia global» regulado en el art. 10 de la Ley 22/2009, que es una transferencia del Estado que juega como mecanismo de cierre para cubrir el importe de las necesidades de financiación cuantificadas para cada comunidad autónoma en la correspondiente comisión mixta con el Estado. De la misma forma que cuando se traspasa un nuevo servicio a la comunidad autónoma sus necesidades de financiación aumentan y el citado fondo se debe revisar al alza, en el caso de incrementarse la capacidad tributaria con la cesión de un nuevo impuesto el importe del fondo de suficiencia global se ha de reducir, tal y como prescriben los arts. 13.4 b) LOFCA y 21.2 de la Ley 22/2009.

Lo anterior implica que la cesión de un nuevo tributo no conlleva unos mayores recursos netos para la comunidad autónoma cesionaria, ya que, para mantener la ecuación básica del sistema en el año base, el importe de la recaudación adicional que genera el tributo cedido se ha de restar del fondo de suficiencia global. Así pues, la financiación disponible para la comunidad autónoma se mantiene igual en el año base, aunque con una mayor capacidad tributaria (que aumenta debido al nuevo tributo cedido) y un menor fondo de suficiencia global (que se reduce en un importe equivalente), manteniéndose así la igualdad entre necesidades de financiación y recursos para afrontarlas.

C) Enjuiciamiento.

a) La aplicación de la doctrina anterior nos debe llevar a desestimar la alegada infracción de la normativa reguladora del vigente sistema de financiación. Hemos de partir de que el IMIC es un tributo creado por las Cortes Generales, en ejercicio de las competencias previstas en los arts. 133.1 y 149.1.14 CE, y que no se ha cedido a las comunidades autónomas. La decisión de ceder un determinado tributo solo corresponde al legislador estatal, debiendo seguir el procedimiento establecido [*vid. supra* apartado B) b)], lo que en el caso del IMIC no se ha hecho, pues no se han modificado la LOFCA ni los estatutos de autonomía ni la Ley 22/2009 ni, en fin, las leyes específicas de cesión a cada comunidad. En coherencia con esto, tampoco se han

reunido las comisiones mixtas Estado-comunidades autónomas para aceptar la cesión y revisar el fondo de suficiencia global.

Al no haberse configurado como un tributo cedido, el IMIC no queda sujeto a las normas sobre los puntos de conexión de dicho tipo de tributos que recogen los arts. 10.4 LOFCA y 30 y ss. de la Ley 22/2009; ni a las reglas sobre revisión del fondo de suficiencia global del art. 21.2 de la Ley 22/2009, a los que se refiere específicamente la demanda. En general, no se aplica al IMIC ninguna prescripción en materia de tributos cedidos ni del sistema de financiación.

Así lo corrobora el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 26 de febrero de 2025, anteriormente transcrito, cuando afirma que los importes puestos a disposición de las comunidades autónomas «no tendrán la consideración de recursos del sistema de financiación autonómica» y, en consecuencia, no serán tenidos en cuenta a los efectos de ninguno de los fondos en que se articula dicho sistema, precisando específicamente que «no supondrá la revisión del fondo de suficiencia global en los términos previstos en el art. 21.2 de dicha ley [Ley 22/2009]».

b) El abogado del Estado apunta al carácter temporal del IMIC como razón para no ceder el impuesto ni integrarlo en el sistema de financiación. Más allá de que pueda ser una explicación plausible, no corresponde al Tribunal indagar la razón de dicha decisión del legislador, el cual dispone de un margen de discrecionalidad para configurar los distintos recursos con los que se financian las comunidades autónomas, dentro del marco «flexible y abierto» establecido por la Constitución [*vid. supra* apartado B) a)] y no está constitucionalmente obligado a justificar sus opciones legislativas (entre otras muchas, SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FJ 7, y 222/2006, de 6 de julio, FJ 8).

Lo relevante de cara a nuestro enjuiciamiento es que el IMIC no se ha cedido, sino que se dispone su transferencia como una «asignación con cargo a los presupuestos generales del Estado», que es otra de las posibles fuentes de ingresos de las comunidades autónomas con arreglo al art. 157.1 c) CE; asignación que tiene carácter incondicionado, de forma que las comunidades autónomas podrán dar a los fondos recibidos el destino que elijan, en coherencia con el principio de autonomía financiera del art. 156.1 CE.

En suma, el inciso impugnado, al amparo de la competencia sobre «hacienda general» del art. 149.1.14 CE, establece el criterio de distribución de una asignación presupuestaria incondicionada en favor de las comunidades autónomas [art. 157.1 c) CE], al margen del régimen de cesión de tributos y del sistema de financiación autonómica. Por tanto, su normativa reguladora no se ha infringido, debiendo desestimarse este motivo de impugnación.

4. Examen de la alegada vulneración del principio de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA y de las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009.

A) Síntesis de la controversia.

El gobierno autonómico recurrente argumenta que, al quedar el IMIC fuera del sistema de financiación, se configura como un mecanismo de «financiación singular» de las comunidades autónomas, que debe reputarse inconstitucional por vulnerar, entre otros, el principio de lealtad institucional del art. 2.1 g) LOFCA y las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009. Sobre este punto cita, en concreto, una reclamación que la Junta de Extremadura ha planteado al Estado por no ser compensada del impacto negativo de las medidas estatales en los ingresos y gastos autonómicos. Igualmente, alega que no se ha respetado la preceptiva participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyo acuerdo sobre la distribución del impuesto fue posterior a la aprobación de la Ley 7/2024.

El abogado del Estado sostiene que el Estado cumple con el principio de lealtad institucional y que la reclamación a que se refiere el letrado autonómico tiene un objeto distinto a lo que se alega respecto del IMIC. Aun en el caso de que existiese un paralelismo entre ambos supuestos, señala que la postura del Gobierno es la misma: dar estricto cumplimiento a lo establecido en la ley.

B) Doctrina constitucional aplicable.

Partiendo de la competencia del Estado para establecer un sistema u otro de financiación autonómica, hemos reiterado la relevancia que en este ámbito tiene el principio de lealtad constitucional (o institucional), que «constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada» (SSTC 204/2011, FJ 8, y 123/2012, de 5 de junio, FJ 8), y del que se deprende el mandato de que «el Gobierno extreme el celo por llegar a acuerdos con las comunidades autónomas» [por todas, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 6 e)].

Como subrayan, entre otras, las SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, 4 a), y 101/2016, de 25 de mayo, FJ 9, la LOFCA ha explicitado una concreta vertiente de este principio en su art. 2.1 g) según el cual la lealtad institucional:

«[D]eterminará el impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones legislativas del Estado y de las comunidades autónomas en materia tributaria o la adopción de medidas que eventualmente puedan hacer recaer sobre las comunidades autónomas o sobre el Estado obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración quinquenal en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y en su caso compensación, mediante modificación del sistema de financiación para el siguiente quinquenio».

El principio de lealtad constitucional también debe ponerse en relación con el papel que en el sistema desempeña el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en tanto que órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y comunidades autónomas (art. 3 LOFCA) de manera que, sin perjuicio de que corresponde a las Cortes Generales la decisión final acerca del sistema de financiación, resulta necesario que las decisiones sobre el conjunto de las comunidades autónomas se adopten en el órgano multilateral en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación *ex* art. 149.1.14 CE (por todas, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8, y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

Ahora bien, al margen de la función del Consejo de Política Fiscal y Financiea como órgano multilateral al servicio de los principios de cooperación y coordinación, también hemos insistido en que el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales, a las que corresponde, en última instancia, establecer el sistema de financiación aplicable a las comunidades autónomas (entre otras, SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8; 31/2010, de 28 de junio, FJ 130, y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 7). En este sentido, hemos calificado al Consejo de Política Fiscal y Financiera como «órgano consultivo y deliberante» [por todas, STC 11/1984, de 2 de febrero, FJ 6] al que la LOFCA encomienda determinas funciones de estudio, informe, valoración y propuesta sobre «todo aspecto de la actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada» [art. 3.2 h)]. Su naturaleza es la de una «conferencia sectorial» (art. 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público) integrada por los ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y los consejeros de Hacienda de cada comunidad o ciudad autónoma.

Respecto de un recurso integrante del sistema de financiación como la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado (art. 13 LOFCA) hemos considerado que, la negociación previa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera es un «trámite no facultativo, sino preceptivo», según indica la STC 13/2007, FJ 9, con base en lo imperativo de las expresiones utilizadas en el art. 13.1 LOFCA aplicable *ratione temporis* (según el cual la participación se «negociará») y en el concreto precepto estatutario examinado en dicha sentencia. Ahora bien, a falta de acuerdo en dicho órgano, «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7) en este caso, el Estado.

En cambio, en lo concerniente a otro tipo recursos fuera del sistema de financiación, como las subvenciones, hemos descartado que la intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera fuera preceptiva. Así, en la STC 68/1996, FJ 10, según la cual «que el legislador orgánico decidiese, conectando así con la práctica seguida por otros Estados políticamente descentralizados de nuestro entorno, crear un órgano consultivo de cooperación a fin de facilitar la deseable articulación de las actuaciones estatal y autonómica, en ningún modo autoriza a entender que la intervención del Consejo sea obligatoria, según viene este tribunal insistentemente reiterando». Y añadimos que «el examen de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas no viene sino a corroborar esta idea, que ya era fácilmente inferible del propio tenor literal del precepto [el art. 3 LOFCA]: el hecho de que se rechazasen sendas enmiendas en el Congreso y el Senado –las núms. 82 y 28, respectivamente–, que propugnaban que el Consejo fuera oído "preceptivamente", ahuyenta todo atisbo de duda que, pese a lo anteriormente dicho, aún pudiera subsistir sobre el particular».

La misma conclusión alcanzamos en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 4, y 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 3, respecto de la fijación por el Estado de topes máximos globales para el incremento de la masa salarial de los empleados públicos autonómicos.

C) Enjuiciamiento.

a) Por una parte, la demanda se refiere al principio de lealtad institucional en los términos que proclama el art. 2.1 g) LOFCA (transcrito en el apartado anterior) y en las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009, que tienen el siguiente tenor:

«Disposición adicional sexta. Lealtad institucional.

En el marco del principio de lealtad institucional, la Administración General establecerá todos los mecanismos que garanticen que las normas estatales que supongan incrementos de gasto o reducciones de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas contengan la valoración correspondiente […]» (énfasis añadido).

«Disposición adicional séptima. Revisión quinquenal.

El comité técnico permanente de evaluación, creado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, valorará los distintos aspectos estructurales del sistema de financiación, con carácter quinquenal, para informar sobre las posibles modificaciones que se puedan someter a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aras de una mejor coordinación financiera, garantizando la autonomía y suficiencia de las comunidades y el equilibrio y sostenibilidad del sistema.»

De lo expuesto cabe colegir que la distribución a las comunidades autónomas conforme al criterio establecido en el precepto impugnado en el presente proceso no afecta al principio de lealtad institucional al que se refieren el art. 2.1 g) LOFCA y la disposición adicional sexta de la Ley 22/2009 (la disposición adicional séptima –también invocada– no alude a dicho principio). Basta para ello constatar que el IMIC, lejos de producir un «incremento de gasto» o una «reducción de ingresos tributarios», conlleva una inyección neta de recursos adicionales para las comunidades autónomas. Como admite la demanda, si el IMIC se hubiera cedido e integrado en el sistema de financiación, el fondo de suficiencia global se habría debido revisar a la baja, en aplicación de los arts. 13.Cuatro LOFCA y 21.2 de la Ley 22/2009 [*vid.* fundamento jurídico 3 B)], de manera que, en conjunto, los recursos disponibles para las comunidades autónomas, por referencia al año base del sistema, no habrían aumentado. En cambio, con la distribución del IMIC al margen del sistema se produce un incremento neto de los recursos disponibles para todas las comunidades autónomas, que podrán destinar a financiar cualquier gasto, dentro de su ámbito de competencias, ya que no quedan afectados a ningún fin específico.

Por consiguiente, no se aprecia ninguna lesión del art. 2.1 g) LOFCA ni de las disposiciones adicionales sexta y séptima de la Ley 22/2009.

b) Respecto a la posible vulneración del principio de lealtad constitucional (o institucional) derivada del hecho de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera solo haya intervenido con posterioridad –y no previamente– a la aprobación del criterio de reparto del IMIC, nuestra doctrina ha considerado necesaria la negociación previa en el Consejo respecto de alguno de los recursos financieros de las comunidades autónomas, como sucede con la participación en los ingresos del Estado que integran el modelo de financiación. En cambio, hemos concluido que no era exigible respecto de otros de los posibles recursos de las comunidades autónomas, como las subvenciones (*vid.* la antes citada STC 68/1996, FJ 10).

En el caso del IMIC, que no se integra en el sistema de financiación, la participación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la definición del criterio de distribución no resultaba exigible. Con mayor motivo, habida cuenta que ni la creación del impuesto ni su distribución a las comunidades autónomas formaban parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno, sino que se incorporaron mediante enmienda durante la tramitación parlamentaria en el Congreso [*vid.* fundamento jurídico 2 A) b)]. Debe recordarse, en este sentido, que las enmiendas parlamentarias no requieren, ni en su presentación ni en su tramitación ulterior, de la emisión preceptiva de ningún dictamen ni informe previo (arts. 110 del Reglamento del Congreso y 107 del Reglamento del Senado).

En suma, ninguna tacha cabe formular, desde el punto de vista procedimental, a que el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024 fuera aprobado sin un trámite de negociación previa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

c) Finalmente, la demanda también juzga contrario al principio de lealtad institucional el que el IMIC se articule como una «financiación singular». En realidad, este motivo queda subsumido dentro del examinado –y desestimado– en el fundamento jurídico tercero, pues la demanda lo vincula con el hecho de que el IMIC no se haya integrado en el sistema de financiación. Ya hemos recordado que los recursos financieros de las comunidades autónomas no son únicamente los regulados en la Ley 22/2009, sino que el art. 157.1 CE prevé un elenco abierto que incluye, en lo que aquí interesa, las «asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado» del art. 157.1 c) CE, correspondiendo al Estado regular su criterio de distribución.

Por tanto, ningún reproche cabe formular a que por ley estatal se fije un concreto criterio de reparto de una asignación presupuestaria incondicionada en favor de las comunidades autónomas.

5. Examen de la alegada vulneración de los principios de equidad y solidaridad interterritorial de los arts. 138.1 y 156.1 CE

a) Síntesis de la controversia

Como tercer y último motivo de impugnación, la demanda sostiene que el reparto del IMIC según el PIB regional es contrario al principio de solidaridad interterritorial (arts. 138.1 y 156.1 CE), ya que dicha variable no mide la situación social, la distribución de la riqueza ni el bienestar de los ciudadanos, sino que atribuye un mayor importe del tributo a las comunidades autónomas con una economía más próspera, en perjuicio de las más desfavorecidas.

El abogado del Estado, por su parte, argumenta que el cumplimiento del principio de solidaridad debe valorarse considerando el conjunto de las fuentes de ingresos de las comunidades autónomas y no de forma aislada respecto de cada una.

b) Doctrina constitucional aplicable.

La Constitución se refiere en varios preceptos al principio de solidaridad en su vertiente territorial: en el art. 2 CE, para apoyar en él la garantía de la unidad de la Nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomías; en el art. 138.1, para atribuir al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; en el art. 156.1, para condicionar el alcance de la autonomía financiera de las comunidades autónomas; y en el art. 158.2, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del fondo de compensación que prevé tal precepto.

En particular, el art. 138.1 CE hace garante al Estado de «la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español». En este sentido, hemos señalado que «la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes» (STC 109/2004, de 30 de junio, FJ 3). Por ello, el art. 138.1 CE, que incorpora el principio de solidaridad, «no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los estatutos» (STC 146/1992, de 16 de octubre, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 CE)» [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 b), citando la STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7].

En la tarea de garantizar dicho principio es forzoso reconocer a los órganos estatales un amplio margen de discrecionalidad (STC 50/2023, de 10 de mayo, FJ 4). Para ello, al igual que respecto de los principios de autonomía y suficiencia financiera, se debe atender «a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las comunidades autónomas» (STC 31/2010, FJ 138) y «no a una sola de las numerosas variables» que concurren a la financiación de las comunidades (STC 100/2013, de 23 de abril, FJ 4) puesto que el principio de solidaridad «se hace efectivo a través de diversas variables, sin que pueda, examinando aisladamente una partida presupuestaria o su ausencia, asumirse sin más su vulneración» (STC 31/2010, FJ 138).

Específicamente, respecto de las variables de distribución de distintos tipos de recursos a las comunidades autónomas, el Tribunal ha mantenido que es «una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto», no siendo función de este tribunal «interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles» [entre otras, SSTC 13/2007, FJ 5, respecto de la variable de la «población» para determinar la participación de las comunidades autónomas en los ingresos del Estado prevista en el art. 13 LOFCA; y 183/1988, de 13 de octubre, FJ 3, respecto de la distribución del fondo de compensación interterritorial a que se refiere el art. 158.2 CE]. En suma, «no existe un derecho de las comunidades autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación» ni puede pretender cada comunidad autónoma «la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses» (STC 13/2007, FJ 5).

c) Enjuiciamiento.

Con base en la doctrina anterior, la queja dirigida contra el reparto del IMIC en función del PIB regional de cada comunidad autónoma no puede acogerse. Según se ha indicado, el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, al igual que los de autonomía y suficiencia financiera, no puede valorarse a la vista de uno solo de los recursos que el Estado distribuye a las comunidades autónomas. Tampoco es constitucionalmente exigible que todos y cada uno de los recursos que señala el art. 157.1 CE se repartan conforme a un criterio redistributivo, siempre que el resultado conjunto de todos los recursos a disposición de estas garantice el cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía financiera y, en lo que ahora importa, solidaridad interterritorial, conforme al art. 156.1 CE.

En el caso examinado la ley ha considerado oportuno un reparto conforme al PIB regional, variable que puede considerarse correlacionada con el lugar de generación del IMIC, tributo que grava el margen positivo de intereses y comisiones obtenido por las entidades de crédito [*vid.* fundamento jurídico 2 A) a)], de forma análoga al impuesto sobre sociedades. Por tanto, su distribución con arreglo a un indicador de actividad económica como es el PIB regional no puede reputarse ajena a la naturaleza del tributo, sin perjuicio de que, naturalmente, cabe plantear criterios alternativos, como el volumen de operaciones realizado por las entidades en cada territorio que se ha seguido para la concertación con los territorios forales. Ahora bien, la existencia de otros criterios posibles no determina la inconstitucionalidad del escogido por la ley.

Debemos, por tanto, desestimar este motivo y, con ello, el recurso en su integridad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecinueve de noviembre de dos mil veinticinco.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Ricardo Enríquez Sancho.–María Luisa Balaguer Callejón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–César Tolosa Tribiño.–Juan Carlos Campo Moreno.–Laura Díez Bueso.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.