

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. 2121-2025, promovido por el letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha 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. Han comparecido el Senado, el Congreso de los Diputados y el Gobierno. Solo estos últimos han formulado alegaciones. Ha sido ponente el magistrado don César Tolosa Tribiño, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 21 de marzo de 2025, la letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso recurso de inconstitucionalidad 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).

A) El recurso de inconstitucionalidad contiene una primera parte en la que glosa el contenido de la disposición final novena de la Ley 7/2024. En esta parte inicial la recurrente ilustra sobre el origen de dicha disposición que anuda a una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, pactada entre PSOE, Junts y Sumar, que salió adelante con 177 votos a favor y 171 en contra, y recoge que el impuesto se aplicará durante tres años y será progresivo.

La recurrente, en este bloque introductorio, destaca el dictamen emitido, el 20 de marzo de 2025, por el Pleno del Consejo Consultivo, a instancia del consejero de Hacienda Administraciones Públicas y Transformación Digital, así como la aprobación del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de fecha 21 de marzo de 2025 por el que se resuelve recurrir ante el Tribunal Constitucional la disposición final novena.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, antes de abordar los motivos de impugnación de la norma, centra su atención en justificar su legitimación para interponer el recurso. Para ello, realiza un análisis a la luz de los arts. 162.1 a) de la Constitución Española (CE), 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), así como de los arts. 9.2.i) y 18 de su Estatuto de Autonomía, en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional iniciada con la STC 84/1982, de 23 de diciembre, y posteriormente desarrollada en las SSTC 63/1986, de 21 de mayo; 26/1987, de 27 de febrero; 74/1987, de 25 de mayo; 199/1987, de 16 de diciembre, y 48/2003, de 12 de marzo.

De este conjunto de resoluciones se desprende, según su criterio, una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización del concepto de legitimación, tal como recoge la STC 110/2011, de 22 de junio. Esta evolución culmina en las más recientes SSTC 239/2012, de 13 de diciembre, y 59/2015, de 18 de marzo.

B) En un segundo bloque, examina las cinco vulneraciones que, a su juicio, contiene la norma, desarrolladas en los fundamentos jurídicos segundo a sexto, a los que nos referiremos a continuación.

a) Se considera que el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, vulnera el art. 156 de la Constitución Española (CE) en relación con los arts. 2.uno.g), 3.2.e) y h), y 10 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA).

El recurso se circunscribe exclusivamente al criterio de reparto de fondos entre las Comunidades Autónomas (CC.AA.), establecido en el citado apartado veintiuno, en virtud del cual el Estado fija, sin participación autonómica, tanto los criterios como el momento en que se distribuirán los fondos recaudados. El criterio adoptado —el Producto Interior Bruto (PIB)— se califica como nuevo y atípico, ajeno a los parámetros de reparto establecidos en la LOFCA.

Se argumenta que, si bien el Estado ostenta la potestad de establecer tributos, no puede instrumentalizar dicha competencia para fijar unilateralmente en la propia ley del impuesto los criterios y el calendario de distribución entre CC.AA.. Tales determinaciones deben ser objeto de debate y acuerdo con las comunidades autónomas, al igual que ha sucedido con anteriores criterios de reparto inferidos del art. 10 de la LOFCA. Así lo exige el principio de cooperación, que garantiza la participación de todos los entes concernidos cuando el reparto de competencias implica una actuación conjunta del Estado y las CC.AA.. Este principio, junto al de lealtad constitucional, constituye una exigencia inherente al modelo autonómico.

La participación autonómica en los ingresos del Estado incide directamente en el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), y específicamente en su autonomía financiera (art. 156.1 CE), en la medida en que dicha participación tiene por finalidad asegurar la suficiencia financiera de las comunidades autónomas. Se sostiene que la actuación estatal, al reducir la intervención autonómica a una mera recepción de los fondos recaudados, menoscaba el contenido esencial de la autonomía financiera reconocida en el art. 156.1 CE.

En este contexto, se subraya que la decisión debió adoptarse de forma coordinada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, al que corresponde la función de coordinar “la

actividad financiera de las comunidades autónomas y de la Hacienda del Estado” (art. 3.1 LOFCA), según ha reiterado el Tribunal Constitucional en las SSTC 13/2007, de 18 de enero (FJ 8), y 58/2007, de 14 de marzo (FJ 4).

Se añade que las comunidades autónomas debieron ser consultadas previamente, pues el legislador no se limitó a ejercer su potestad tributaria originaria, sino que aprovechó su ejercicio para introducir *ex novo* un criterio de reparto de los ingresos del nuevo impuesto entre las CC.AA., lo que infringe las exigencias del principio de cooperación.

Resulta especialmente significativo que la titular del Ministerio de Hacienda incluyera en el orden del día del Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 26 de febrero de 2025 el siguiente punto: “3.- Aprobación, en su caso, del Acuerdo sobre la distribución de la recaudación obtenida por el Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras”. Esta inclusión revela, no solo una falta de lealtad institucional al convocar a acordar algo ya fijado por ley, sino también que la ministra era consciente de que el criterio de reparto debía haberse debatido previamente, al tratarse de un criterio completamente novedoso, no contemplado entre los previstos en el art. 10.4 de la LOFCA.

La garantía de la autonomía financiera dentro de una “Hacienda de transferencia” exige una participación decisiva de las CC.AA. en la determinación tanto de los criterios como del procedimiento de reparto de los nuevos fondos recaudados por el Estado mediante la creación de nuevos tributos. La inconstitucionalidad de la norma deriva, por tanto, del fraude constitucional que supone oír a las CC.AA. en un momento —febrero de 2025— en el que ya no existía margen de negociación real. Por ello, se concluye que la actuación estatal ha vulnerado la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

Se aclara, finalmente, que no se solicita del tribunal la declaración de inconstitucionalidad por considerar inadecuado el sistema de reparto en sí, sino porque el Estado, al fijarlo, ha incumplido el modelo de coordinación financiera previsto en el ordenamiento constitucional y estatutario.

b) Infracción del art. 23.2 CE por alteración sustancial del procedimiento legislativo y falta de homogeneidad entre el contenido de la norma y la enmienda.

Se sostiene que el apartado veintiuno de la disposición final novena es inconstitucional por la forma en que fue aprobado, al haberse introducido mediante una enmienda a otra enmienda, sin conexión material suficiente con el contenido del proyecto de ley en tramitación. La representación impugnante denuncia que una medida de notable relevancia para el sistema de financiación autonómica se haya incorporado sin mediar un proyecto de ley específico, sin la documentación exigida y como consecuencia de acuerdos políticos coyunturales.

El vicio alegado es de naturaleza formal y procedimental, por vulneración del derecho de los parlamentarios al ejercicio de su función representativa (art. 23.2 CE), al no haberse respetado el requisito mínimo de homogeneidad entre el contenido de la enmienda y el objeto de la norma en la que se inserta. A este respecto, se invoca la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre; 209/2012, de 14 de noviembre; 120/2014, de 17 de julio, FJ 6; 59/2015, de 18 de marzo, FJ 6; 4/2018, de 22 de enero, FJ 4; y 70/2018, de 21 de junio, FJ 6), según la cual toda enmienda debe guardar una relación de afinidad o conexidad material con la materia del texto legislativo al que se incorpora.

En este caso, la enmienda controvertida introduce criterios de reparto de la recaudación tributaria entre comunidades autónomas, sin que dicha materia guarde relación sustancial con el objeto de la ley en tramitación —la creación de un nuevo tributo—, por lo que debió haberse tramitado, en su caso, en el marco de la LOFCA o mediante una ley específica de financiación autonómica.

Asimismo, se denuncia que la introducción de dicho precepto eludió garantías procedimentales fundamentales, como la emisión de informes preceptivos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y responde a pactos políticos de última hora sin respaldo normativo suficiente.

En definitiva, se concluye que la inclusión del apartado veintiuno por la vía de enmienda vulnera el art. 23.2 CE, al introducir una alteración sustancial del procedimiento legislativo ordinario y al carecer de la necesaria homogeneidad con el contenido del texto legal al que se incorpora.

c) Inconstitucionalidad del apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por vulneración del art. 157.3 CE, en relación con los arts. 156 y 81 CE y el art. 10 LOFCA.

Se alega que el citado precepto incurre en inconstitucionalidad al establecer, mediante una ley ordinaria, criterios de reparto de un nuevo tributo estatal entre las comunidades autónomas, pese a tratarse de una materia que incide directamente en el sistema de financiación autonómica, el cual forma parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, está reservado a una ley orgánica conforme al art. 157.3 CE.

La representación argumenta que el Estado, al determinar unilateralmente el criterio de distribución de la recaudación —PIB regional bruto—, no se limita al ejercicio de su potestad tributaria, sino que regula un aspecto estructural del sistema de financiación autonómica. Este ámbito está expresamente reservado por la Constitución a una ley orgánica, en la medida en que afecta a los elementos básicos del modelo de financiación y a la autonomía financiera garantizada en el art. 156 CE. Además, se destaca el carácter atípico del criterio adoptado, carente de respaldo en la normativa nacional o internacional aplicable en materia de financiación territorial.

Asimismo, se subraya que la disposición impugnada no constituye una medida excepcional o puntual de financiación, sino que configura un recurso estructural y recurrente para las comunidades autónomas. Esta naturaleza exige, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el empleo de una ley orgánica y el respeto a las garantías previstas en la LOFCA, en particular la participación autonómica a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En consecuencia, al haberse establecido este criterio mediante una ley ordinaria, sin respetar la reserva de ley orgánica exigida por la Constitución para regular los elementos esenciales del sistema de financiación autonómica, se ha vulnerado el art. 157.3 CE.

d) Se impugna el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por vulneración de los arts. 2, 137, 138.1 y 156 CE, en relación con el art. 2.uno.e) LOFCA, al establecer un criterio de reparto insolidario para un nuevo recurso financiero de las comunidades autónomas.

El reproche de inconstitucionalidad se fundamenta en que el criterio adoptado —el PIB regional bruto— para distribuir la recaudación del nuevo tributo estatal favorece a las comunidades autónomas con mayor nivel de riqueza, atribuyéndoles una mayor proporción de fondos, en perjuicio de aquellas con menor capacidad económica. Esta fórmula de distribución vulnera el principio de solidaridad interterritorial consagrado en la Constitución y compromete la autonomía financiera de las comunidades menos favorecidas, al limitar sus recursos disponibles.

Si bien el art. 157.1 CE y la LOFCA reconocen el derecho de las comunidades autónomas a participar en los ingresos del Estado, dicha participación debe realizarse con pleno respeto a los principios de equidad y solidaridad. No obstante, la disposición impugnada introduce un criterio de reparto que no solo no corrige las desigualdades preexistentes, sino que las acentúa, contrariando los fines esenciales del sistema de financiación autonómica: garantizar la suficiencia financiera, promover la cohesión y reforzar los pilares del Estado del bienestar.

En consecuencia, se considera que el reparto previsto en el apartado veintiuno de la disposición final novena es contrario a los principios constitucionales de solidaridad, equidad y autonomía financiera, por lo que se solicita la declaración de nulidad del precepto impugnado.

e) El apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, incurre en inconstitucionalidad por vulnerar los arts. 2, 31.2, 138.1 y 156 CE, así como los apartados a), b), c), e) y f) del art. 2.1 LOFCA. El núcleo del reproche insiste en que el criterio de reparto adoptado —el PIB regional bruto— contradice de forma directa los principios de solidaridad, igualdad y progresividad que deben presidir la distribución de los recursos públicos entre las comunidades autónomas.

Se argumenta que el sistema de financiación autonómica debe cumplir dos funciones esenciales: garantizar la suficiencia financiera de todas las comunidades autónomas y asegurar un reparto equitativo y solidario de los recursos públicos, en consonancia con los principios del Estado social y democrático de Derecho proclamado en el art. 1.1 CE. Sin embargo, la disposición impugnada privilegia a las regiones con mayor nivel de riqueza, ya que, cuanto más elevado es su PIB regional, mayor es la asignación de fondos que reciben, generando un efecto regresivo en la distribución territorial del gasto público.

Este planteamiento compromete la autonomía financiera de las comunidades con menor capacidad económica, especialmente en su vertiente del gasto, al restringir su margen de maniobra para diseñar y ejecutar políticas públicas y prestar servicios esenciales. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, la autonomía financiera no se agota en la capacidad de obtener ingresos, sino que se proyecta de manera destacada sobre la posibilidad de decidir libremente la asignación del gasto público dentro del ámbito competencial propio.

Además, se denuncia la vulneración del principio de progresividad previsto en el art. 31.2 CE, que no sólo debe informar el sistema tributario, sino también la distribución del gasto público. En el plano territorial, la regresividad no se manifiesta en un menor esfuerzo fiscal de los más ricos, sino en la asignación preferente de recursos públicos a quienes ya disponen de mayor capacidad económica, con el consiguiente debilitamiento de la cohesión territorial y el agravamiento de las desigualdades entre regiones.

El modelo constitucional de solidaridad interterritorial (arts. 2, 138.1 y 156.1 CE) exige que el reparto de fondos públicos contribuya a reducir desigualdades y a lograr un equilibrio económico adecuado y justo entre las diferentes partes del territorio. Sin embargo, el criterio del PIB regional no garantiza estos objetivos. No sólo no tiene justificación objetiva o razonable en la ley, sino que incluso puede acentuar la desigualdad, al consolidar o ampliar las diferencias existentes entre comunidades ricas y pobres.

El Estado, al definir el reparto de los ingresos derivados de un nuevo tributo estatal, no puede ejercer una discrecionalidad absoluta. Está obligado a respetar los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y cohesión, y a motivar debidamente las decisiones que adopte en este ámbito. En el presente caso, la medida cuestionada no responde a criterios técnicos ni a fundamentos sociales, económicos o territoriales que justifiquen su razonabilidad, y adolece de la motivación necesaria que permita su compatibilidad con los principios del sistema constitucional de financiación.

En definitiva, la disposición impugnada establece un criterio de reparto regresivo, insolidario y carente de justificación, que afecta negativamente a la suficiencia financiera, a la igualdad efectiva entre los ciudadanos y a la autonomía política y financiera de las comunidades

autónomas con menor PIB. En consecuencia, contraviene el modelo constitucional de financiación autonómica y debe ser declarada inconstitucional.

2. Mediante providencia de 8 de abril de 2025, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través del ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado”.

La providencia fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 88, de 11 de abril de 2025.

3. Con fecha de 5 de mayo de 2025 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del abogado del Estado en el que solicitaba se le tuviera por personado en la representación que legalmente ostenta en los presentes autos del recurso de inconstitucionalidad, así como la concesión de la prórroga del plazo para formular alegaciones por el máximo legalmente previsto.

4. Con fecha de 6 de mayo de 2025, el secretario de Justicia del Pleno de este tribunal acordó tener por personado al abogado del Estado, en representación del Gobierno, incorporando su escrito a las actuaciones, así como prorrogar en ocho días el plazo para formular alegaciones concedido por providencia de 8 de abril de 2025, a contar desde la expiración del ordinario.

5. El 7 de mayo de 2025 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un escrito de alegaciones suscrito por la letrada de las Cortes Generales, doña Ana María Álvarez Pablos, al que se acompañaba certificación del acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados con fecha 6 de mayo de 2025. En dicho acuerdo se comunicaba al tribunal la personación de la Cámara en el presente procedimiento a los efectos de formular alegaciones, y se confería a la referida letrada la representación y defensa de la misma.

La letrada de las Cortes Generales sostiene que no concurre infracción alguna que justifique su declaración de inconstitucionalidad, ni desde la perspectiva del procedimiento legislativo ni por razón del contenido de la norma.

En primer lugar, se refiere a la tramitación parlamentaria de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, en el Congreso de los Diputados, con especial atención al proceso de aprobación de la enmienda transaccional núm. 4 a la enmienda 108, mediante la cual se incorporó la disposición final novena a dicha norma.

Niega que se haya producido una vulneración del principio de homogeneidad entre el contenido del proyecto de ley y la enmienda que dio lugar al precepto impugnado. Argumenta que el derecho de enmienda forma parte del núcleo del derecho de participación parlamentaria protegido por el art. 23.2 CE, y que su ejercicio está regulado en el Reglamento del Congreso de los Diputados, el cual permite, tanto en Comisión como en Pleno, la presentación de enmiendas transaccionales a las que es posible aplicar la construcción jurisprudencial sobre el contenido de las enmiendas al articulado.

Alega que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha configurado una doctrina flexible sobre la exigencia de homogeneidad, que solo adquiere relevancia constitucional cuando su inobservancia afecta al núcleo del proceso deliberativo parlamentario, al derecho de iniciativa legislativa o a los derechos de las minorías. Esto es, cuando no se respeten: el derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras (art. 66.2 CE), la participación de las minorías (art. 23 CE) y la seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En este sentido, la enmienda transaccional núm. 4, presentada en Comisión, fue tramitada conforme a lo previsto en el art. 114.3 del Reglamento de la Cámara, debatida, votada y aprobada en Pleno, sin que ningún grupo parlamentario cuestionara su admisión a trámite o planteara vicio procedimental alguno durante su tramitación.

Constata que la enmienda transaccional cuestionada, que da lugar, mediante su aprobación, a la disposición final novena, pudo ser ampliamente debatida y los grupos, sin ningún tipo de restricción, pudieron manifestar su posición respecto de ella en los debates que tuvieron lugar a lo largo de su tramitación en ambas Cámaras. Por tanto, desde el punto de vista

procedimental, la tramitación de la enmienda transaccional núm. 4 en Comisión se hizo de forma correcta, cumpliendo con todos los requisitos establecidos reglamentariamente, sin vulneración alguna del art. 23 CE.

Asimismo, defiende que la enmienda que dio lugar a la disposición impugnada guarda una conexión material directa con el contenido del proyecto de ley, en la medida en que regula el destino de la recaudación del nuevo tributo estatal que se crea en la misma disposición final. Se alega que la previsión sobre el reparto de la recaudación entre comunidades autónomas constituye un aspecto del régimen jurídico del impuesto y forma una unidad normativa con los veinte apartados anteriores de la disposición, que no han sido objeto de impugnación.

En segundo lugar, se rechaza que el apartado veintiuno vulnere la reserva de ley orgánica establecida en el art. 157.3 CE. La letrada sostiene que ningún grupo parlamentario lo denunció. Afirma que el precepto no implica una cesión del tributo a las comunidades autónomas, sino simplemente una distribución del rendimiento recaudatorio estatal, efectuada mediante operaciones de tesorería, sin afectar a la titularidad ni a las competencias normativas del Estado.

Citando reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, se argumenta que no toda atribución de fondos a las comunidades autónomas exige la intervención de una ley orgánica, siendo necesario diferenciar entre los tributos formalmente cedidos —que requieren previsión estatutaria y ley específica de cesión— y aquellos cuyo rendimiento se distribuye sin modificar su naturaleza estatal. Añade que ni durante la tramitación parlamentaria ni en la aprobación final del texto legal se planteó por ningún grupo parlamentario la necesidad de que dicho apartado tuviera rango orgánico, ni se suscitó cuestión alguna sobre su eventual inconstitucionalidad.

Por todo lo anterior, el Congreso de los Diputados solicita la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad, al considerar que el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024 fue tramitado con pleno respeto a la legalidad parlamentaria, sin incurrir en los vicios procedimentales ni materiales que se denuncian.

6. Con fecha de 14 de mayo de 2025 se presentó en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito de alegaciones firmado por la abogado del Estado, en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) El abogado del Estado sostiene que el impuesto cuestionado no forma parte de los tributos cedidos integrables en el sistema de financiación autonómica (SFA), por lo que no es aplicable la exigencia de reserva de ley orgánica ni la participación previa de las CC.AA. en la determinación de los criterios de reparto.

Se destaca que la disposición impugnada fue introducida en el Congreso mediante una enmienda transaccional y no figuraba en el texto inicial del proyecto de ley aprobado por el Gobierno. En consecuencia, no existía obligación del ejecutivo de negociar con las CC.AA., ya que no fue quien promovió dicha medida.

El abogado del Estado defiende la plena legitimidad de las Cortes Generales para incorporar enmiendas al proyecto de ley sin necesidad de informes preceptivos ni negociación previa, conforme art. 110 del Reglamento del Congreso. Apoya esta afirmación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente en la STC 149/2023 y la STC 204/2011, que avalan que la potestad legislativa plena de las Cortes no puede quedar condicionada por procedimientos consultivos.

Añade que existen precedentes legislativos —como el impuesto sobre el juego y el impuesto sobre depósitos en entidades de crédito— en los que la distribución de la recaudación entre las CC.AA. se fijó directamente en la ley, sin negociación previa en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), y solo posteriormente se aprobaron los acuerdos correspondientes en dicho órgano.

Por todo ello, concluye que no ha existido infracción del principio de cooperación ni del deber de lealtad institucional, y que el motivo de impugnación debe ser desestimado.

b) El abogado del Estado rechaza que la enmienda que introdujo el apartado 21 de la disposición final novena de la Ley 7/2024 haya vulnerado el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), al no existir el vicio de falta de conexión mínima o de homogeneidad con el contenido de la norma original.

Se recuerda que la disposición impugnada fue incorporada mediante una enmienda transaccional durante la tramitación parlamentaria, y que el impuesto al que se refiere está expresamente mencionado en el preámbulo de la ley, lo que demuestra su integración en el contenido normativo de la misma.

En apoyo de su tesis, se invoca la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 149/2023, que reconoce a los diputados y senadores un amplio margen para presentar enmiendas, siempre que guarden una conexión material mínima con la iniciativa legislativa. También se citan otras sentencias (STC 209/2012 y posteriores) que aclaran que dicha conexión no exige identidad, sino afinidad con las materias tratadas en la iniciativa.

El abogado del Estado argumenta que es constitucionalmente lógico que, al crear un impuesto, el legislador determine también el destino de su recaudación, lo cual justifica la inclusión del criterio de reparto entre las CC.AA. en la misma norma. Esta práctica, además, tiene precedentes legislativos en la creación de otros impuestos estatales cuya distribución se reguló en el mismo texto legal.

Finalmente, insiste en que el contenido de la enmienda guarda relación directa con el objeto del proyecto de ley (la creación de un impuesto complementario para grupos multinacionales y grandes grupos nacionales), por lo que no se ha producido infracción alguna del art. 23.2 CE.

c) Defiende que la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE se refiere a los principios básicos y aspectos estructurales del sistema financiero de las comunidades autónomas en su conjunto, no a cada medida concreta o a la distribución de recursos específicos.

Como ejemplo, recuerda que la cesión transitoria de nuevos impuestos estatales a las comunidades autónomas, como el impuesto sobre el juego o el Impuesto sobre Depósitos en Entidades de Crédito, se ha realizado en el pasado mediante leyes ordinarias, sin necesidad de ley orgánica, lo que demuestra que dicha práctica legislativa es constitucionalmente válida.

d) El Abogado del Estado niega que se haya producido una cesión del impuesto, ya que el tributo sobre el margen de intereses y comisiones no ha sido formalmente cedido a las

CC.AA., ni se ha seguido el procedimiento previsto en la LOFCA ni en la Ley 22/2009. La disposición final novena de la Ley 7/2024 solo prevé el reparto de su recaudación, sin configurar puntos de conexión ni competencias gestoras o normativas para las CC.AA.. Además, al tratarse de un impuesto de carácter temporal, no procede su integración en el sistema de financiación autonómica, a diferencia de lo ocurrido con impuestos indefinidos como el del Juego o el de Depósitos de Entidades de Crédito.

Defiende que no existe una obligación legal de aplicar criterios tradicionales del SFA al repartir recursos fuera de él. El uso del PIB regional como criterio no es inconstitucional ni ajeno a la práctica legislativa, habiéndose utilizado en otras ocasiones como en el Real Decreto-ley 5/2021 o en debates presupuestarios recientes. Aunque sea un criterio atípico, su empleo no infringe por sí solo ningún principio constitucional.

El abogado del Estado argumenta que la aplicación del PIB regional como criterio de reparto no afecta a la justicia del sistema tributario, ya que esta se refiere a la aportación de los ciudadanos, no al destino territorial de los fondos. Además, los principios de equidad y solidaridad deben evaluarse respecto al conjunto del sistema de financiación, no en relación con cada recurso concreto. El Tribunal Constitucional ha respaldado esta visión en numerosas sentencias (SSTC 13/2007, 189/2005, entre otras), subrayando la competencia estatal para fijar los criterios de distribución y coordinar el sistema en su conjunto.

El reparto previsto en la disposición impugnada no constituye una cesión de tributos ni infringe los principios constitucionales invocados, por lo que esta alegación —y con ella, el recurso en su totalidad— debe ser desestimada.

7. Por providencia de veinticuatro de noviembre de dos mil veinticinco, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día dos de diciembre de dos mil veinticinco.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

A) Objeto del recurso

El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpone un recurso de inconstitucionalidad 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).

En lo que interesa para el enjuiciamiento del presente recurso debe indicarse que mediante dicha disposición se crea y regula el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC), estableciendo el apartado impugnado su distribución a las comunidades autónomas de régimen común (CC.AA.), 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.”

B) Posiciones de las partes

a) Como se ha detallado en los antecedentes, el Gobierno autonómico recurrente considera que el criterio de reparto del IMIC conforme al Producto Interior Bruto (PIB) regional de cada comunidad autónoma vulnera los: (i) arts. 156 CE y 2.uno.g), 3.2.e) y h), y 10 LOFCA al fijar el Estado, sin participación autonómica en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), un criterio de reparto —el PIB regional— ajeno al sistema LOFCA; (ii) el art. 23.2 CE por haberse introducido el apartado veintiuno mediante una enmienda a otra enmienda, sin la homogeneidad exigible con el objeto del proyecto de ley; (iii) el art. 157.3 CE —en relación

con los arts. 156 y 81 CE y el art. 10 LOFCA— al haberse fijado mediante ley ordinaria un criterio de reparto —el PIB regional— que afecta a elementos estructurales del sistema de financiación autonómica, reservado a ley orgánica; y, (iv) los arts. 2, 137, 138.1 y 156 CE —en relación con el art. 2.uno.e) LOFCA— al aplicarse un reparto basado en el PIB que favorece a las comunidades más ricas, agravando las desigualdades y vulnerando los principios de solidaridad y equidad, con compromiso de la suficiencia y la autonomía financiera de las menos favorecidas.

b) El abogado del Estado sostiene de contrario que: (i) el reparto del impuesto, al no integrarse en el sistema de financiación autonómica, podía fijarse por ley ordinaria y mediante enmienda sin negociación previa con las CC.AA.; (ii) la enmienda respetó el art. 23.2 CE porque guardaba la conexión material mínima exigida, al regular el destino de la recaudación del impuesto creado por la propia ley; (iii) no ha habido cesión del impuesto, pues la ley solo reparte su recaudación sin integrar el tributo en el sistema de financiación, siendo legítimo usar el PIB regional como criterio externo al sistema de financiación autonómica (SFA) y sin afectar a los principios de equidad o solidaridad, que deben valorarse en el conjunto del sistema.

c) Finalmente, la letrada del Congreso defiende que: (i) la enmienda fue tramitada correctamente, respetó el art. 23 CE y guardaba la conexión material mínima al regular el destino de la recaudación del mismo impuesto creado por la ley; (ii) no hay vulneración del art. 157.3 CE porque no existe cesión del tributo, sino solo reparto de su recaudación, lo que no exige ley orgánica según la doctrina constitucional ni fue cuestionado por ningún grupo parlamentario.

2. Aplicación de la doctrina expuesta en la STC 174/2025, de 19 de noviembre.

Recientemente el Pleno de este Tribunal ha decidido desestimar íntegramente 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, que se sustentaba en motivos parcialmente coincidentes con los ahora articulados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En aquella resolución, este Tribunal analizó en detalle las objeciones dirigidas tanto a la supuesta fijación unilateral del criterio de reparto, como a la alegada vulneración de los

principios de cooperación, lealtad institucional, solidaridad y autonomía financiera, concluyendo que ninguno de ellos resultaba lesionado.

En consecuencia, y debiendo remitirnos a los fundamentos jurídicos de la citada sentencia —en especial a sus FFJJ 3, 4 y 5— procede desestimar igualmente las impugnaciones efectuadas por la Junta de Castilla-La Mancha relativas, de un lado, a la falta de participación autonómica en la determinación del criterio de reparto —fundamentalmente porque el IMIC, no se integra en el sistema de financiación, de modo que la participación previa del CPFF en la definición del criterio de distribución no resultaba exigible [FJ 4 C) b) STC 174/2025]—, y, de otro, a la pretendida inconstitucionalidad del uso del PIB regional por infringir los principios constitucionales que rigen la financiación autonómica.

En suma, a la vista de lo resuelto por la STC 174/2025, los únicos motivos que permanecen pendientes de enjuiciamiento son: la denunciada infracción del art. 23.2 CE, por haberse introducido el apartado veintiuno mediante una enmienda transaccional a una de las enmiendas presentadas sin la homogeneidad exigible de la primera respecto de la segunda; y la alegada vulneración del art. 157.3 CE —en relación con los arts. 156 y 81 CE y el art. 10 LOFCA— por haberse fijado mediante ley ordinaria un criterio de reparto (PIB regional) que afectaría a elementos estructurales del sistema de financiación autonómica, materia reservada a ley orgánica.

3. Examen de la vulneración del derecho de participación de los parlamentarios (art.23.2 CE).

La impugnación planteada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exige enjuiciar si la introducción del “apartado veintiuno”, mediante una enmienda a otra enmienda, vulneró o no el art. 23.2 CE por exceder el principio de homogeneidad que obliga a que toda enmienda mantenga una conexión material mínima con el objeto del proyecto de ley.

a) Acerca de la tramitación del proyecto de ley

En primer término, conviene recordar la tramitación del proyecto de ley, a la que ya se hizo una breve referencia en la STC 174/2025, FJ 2 A) b), y que se expondrá a continuación con mayor detalle.

El proyecto de ley que finalmente desembocó en la Ley 7/2024 fue presentado por el Gobierno con el objetivo de establecer un Impuesto Complementario destinado a garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y nacionales de gran magnitud. El Ejecutivo solicitó su tramitación por el procedimiento de urgencia, de conformidad con el art. 93 del Reglamento del Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del 11 de junio, acordó calificar la iniciativa, encomendar su tramitación a la Comisión de Hacienda y Función Pública con competencia legislativa plena y por vía de urgencia, y ordenar la publicación del texto en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, lo que se materializó el 14 de junio de 2024 (BOCG – Congreso, núm. 23-1, de 14 de junio de 2024)

Inicialmente, el proyecto contemplaba únicamente la creación del Impuesto Complementario destinado a garantizar un nivel mínimo global de imposición efectiva del 15 % para los grandes grupos multinacionales y nacionales de gran magnitud, mediante la aplicación coordinada de un impuesto complementario nacional, primario y secundario que asegure que las rentas sometidas a baja tributación queden gravadas en España conforme a las reglas del Marco Inclusivo de la OCDE y la Directiva (UE) 2022/2523.

No obstante, a lo largo de su tramitación parlamentaria en el Congreso se incorporaron, por vía de enmienda, dos figuras tributarias adicionales: el Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco (disposición final segunda) y el IMIC, regulado en la disposición final novena, cuyo apartado veintiuno constituye el objeto del presente proceso.

El 26 de septiembre de 2024 el Pleno del Congreso decidió avocar el debate y la votación final del proyecto. Una vez finalizado el plazo de enmiendas, el 7 de noviembre de 2024 se publicaron las presentadas por los distintos grupos parlamentarios.

La inclusión del IMIC en el texto del proyecto se llevó a cabo mediante la enmienda núm. 108 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (BOCG – Congreso, núm. 23-3, de 7 de noviembre de 2024), que introducía una nueva disposición final novena con veinte apartados para crear dicho impuesto. El Grupo Popular, mediante escrito de 14 de noviembre de

2024, solicitó un informe jurídico sobre la necesaria coherencia con el objeto y finalidad del proyecto de varias enmiendas, entre ellas la enmienda núm. 108, pero la Mesa de la Comisión de Hacienda y Función Pública rechazó la petición. En el acta de la sesión de 18 de noviembre consta que el presidente defendió la admisión de las enmiendas alegando la amplitud y heterogeneidad del texto, y la necesidad de aplicar con flexibilidad el principio de homogeneidad en materia tributaria.

Durante la sesión de la Comisión de Hacienda y Función Pública celebrada el 18 de noviembre de 2024, los Grupos Parlamentarios Socialista, Plurinacional SUMAR y Junts per Catalunya presentaron la enmienda transaccional núm. 4 sobre la base de la núm. 108. Esta enmienda añadió el apartado veintiuno impugnado a la disposición final novena, estableciendo que la recaudación del impuesto se distribuiría entre las comunidades autónomas de régimen común en proporción a su PIB regional. Ningún grupo parlamentario opuso obstáculo alguno a la tramitación de dicha enmienda.

El Pleno del Congreso debatió el dictamen del proyecto en su sesión de 21 de noviembre de 2024, aprobando la enmienda transaccional núm. 4 por 177 votos a favor y 171 en contra. El texto, con la nueva disposición final novena incorporada, fue aprobado en su conjunto por 178 votos a favor y remitido al Senado.

En la Cámara Alta, el Pleno de 17 de diciembre de 2024 introdujo diversas enmiendas, entre ellas la núm. 58 del Grupo Parlamentario Popular, que proponía modificar el apartado veintiuno de la disposición final novena para alterar el momento de la autoliquidación y el criterio de reparto de la recaudación del impuesto entre las comunidades autónomas, sustituyendo el actual criterio basado en el Producto Interior Bruto regional por el previsto en el sistema de financiación autonómica y anticipando la puesta a disposición de los fondos al mismo ejercicio de la recaudación. Sin embargo, dicha enmienda fue rechazada por el Pleno del Congreso en su sesión de 19 de diciembre de 2024, al obtener 138 votos a favor y 211 en contra, tal y como consta en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 91, de esa misma fecha.

La Ley 7/2024 fue finalmente publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 21 de diciembre de 2024.

b) Inexistencia de la vulneración alegada

El enjuiciamiento de la infracción constitucional alegada obliga a centrar la impugnación planteada por la recurrente.

En el recurso de inconstitucionalidad presentado, la falta de homogeneidad se cuestiona, no en relación con la enmienda núm. 108, que introduce la disposición final novena e incorpora el impuesto —y cuya homogeneidad con el proyecto sí fue cuestionada durante su tramitación—, sino de manera coherente con el objeto impugnado, con la enmienda transaccional núm. 4, que afecta al apartado veintiuno de la misma disposición final. Este apartado, es el que regula el reparto de los fondos recaudados por el IMIC y cuya conexión con el proyecto ya enmendado no suscitó ninguna problemática durante su tramitación.

El argumento principal de la recurrente es que dicha enmienda que introduce este apartado no guarda una relación de homogeneidad con el resto del contenido de la ley, ya que cambia el foco de la creación de un tributo hacia la regulación del destino de los fondos recaudados, un tema que debería pertenecer —según su criterio— a la normativa sobre financiación autonómica y no a una ley que regula un impuesto específico.

El Tribunal no puede compartir este motivo.

Como se recordó en la STC 49/2023, de 11 de mayo, FJ 11 c) “toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado” que “no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma”. En este sentido, en la STC 155/2017, FJ 3 a) recordamos que “este Tribunal ha declarado repetidamente que las enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley deberán guardar una ‘conexión mínima’ con el objeto del texto que aspiren a modificar o, dicho en términos negativos, que no podrán incurrir en la ‘más absoluta desconexión’ respecto de aquel (STC 119/2011, de 5 de julio, FFJJ 7 y 8, con doctrina mantenida hasta el presente)”. Y hemos considerado que no se conculcan los límites constitucionales al derecho de enmienda sentados en nuestra doctrina cuando exista la necesaria conexión entre la enmienda y el texto legislativo enmendado (STC 204/2011, de 15 de

diciembre, FJ 5), igual que ocurre si esa conexión o afinidad material se da entre una enmienda transaccional y la enmienda transaccionada (STC 137/2025, de 26 de junio, FJ 12.5.2).

Pues bien, atendiendo a esta doctrina, consideramos que, como señala la letrada de las Cortes Generales, la enmienda transaccional que dio lugar a la disposición impugnada guarda una conexión material directa con el contenido de la enmienda original que pretende modificar, en la medida en que regula el destino de la recaudación del nuevo tributo estatal que se crea en la misma disposición final, y es uno de los aspectos de su régimen jurídico.

Así pues, la tramitación y posterior incorporación de la enmienda transaccional en el precepto de la ley impugnado en este recurso cumple efectivamente con el requisito de conexión mínima de homogeneidad respecto del texto sobre el que se formuló, y no infringe, en consecuencia, de acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, el principio democrático o el derecho fundamental del art. 23.2 CE, como alega el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En suma, la vulneración del art. 23.2 CE debe ser desestimada.

4. Examen de la vulneración de la reserva de ley orgánica (art. 157.3 CE)

Si bien en la STC 174/2025 no abordamos la exigencia o no de ley orgánica para establecer el criterio de reparto de lo recaudado por el IMIC, sin embargo, al analizar su naturaleza y distribución, establecimos los presupuestos que permiten concluir que no es aplicable —a diferencia de lo pretendido por la recurrente— la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 de la Constitución.

En tal sentido, en la STC 174/2025 indicamos que el IMIC es un tributo estatal creado por las Cortes Generales en ejercicio de las competencias previstas en los arts. 133.1 y 149.1. 14º CE, y que "no se ha cedido a las CCAA". Este punto es clave, ya que la reserva de ley orgánica del art. 157.3 CE se refiere a los tributos "cedidos total o parcialmente por el Estado" a las comunidades autónomas. Al tratarse de un tributo estatal no cedido no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de esta reserva, y su creación, así como la distribución de los ingresos obtenidos no requieren una ley orgánica.

Como dijimos en la STC 174/2025, el IMIC no se integra en el sistema de financiación autonómica y “los importes puestos a disposición de las CC.AA. no tendrán la consideración de recursos del sistema de financiación autonómica” [FJ 3 C) a)]. Esto implica que el IMIC no está sujeto a las reglas que rigen la cesión de tributos ni a las normas establecidas en la LOFCA.

Desde la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 9 hemos afirmado que “[c]on el art. 157.3 CE, que prevé la posibilidad de que una ley orgánica regule las competencias financieras de las comunidades autónomas, no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía. Su función no es, por tanto, como es obvio, la de establecer una reserva de ley orgánica en cuya virtud cualquier aspecto atinente al nutrido grupo de recursos autonómicos enumerados en el art. 157.1 CE requiriese ineludiblemente una norma de tal rango, sino sencillamente permitir que una ley orgánica -la actual LOFCA- pudiese insertarse en el bloque de la constitucionalidad delimitador del concreto alcance de las competencias autonómicas en materia financiera (por todas, SSTC 181/1988, fundamento jurídico 7º; 183/1988, fundamento jurídico 3º; 250/1988, fundamento jurídico 1º y 150/1990, fundamento jurídico 3º).”

En suma, el IMIC no es un tributo cedido a las comunidades autónomas, no se integra en el sistema de financiación autonómica, y la distribución de su recaudación no se encuentra sujeta a las normas que rigen la cesión de tributos, de modo que no es necesario que la fijación del criterio de distribución previsto en el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre tuviera el rango de ley orgánica.

En conclusión, el apartado veintiuno de la disposición final novena de la Ley 7/2024, de 20 de diciembre no es contrario a la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido ha decidido desestimar íntegramente el recurso



de inconstitucionalidad interpuesto el Consejo de Gobierno de la Comunidades de Castilla-La Mancha 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 dos de diciembre de dos mil veinticinco.