

Artículo 57

La Comunidad de Madrid colaborará con el Estado y los Ayuntamientos en todos los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero.

COMENTARIO

CÁNDIDO S. PÉREZ SERRANO

I. EXÉGESIS DEL PRECEPTO

El artículo 57 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid combina la simplicidad de su redacción literal con la complejidad, amplitud y laxitud de su contenido normativo. Aborda el modo en que se deben encauzar las relaciones interadministrativas entre los distintos niveles territoriales de la Administración Pública española en el ámbito fiscal y financiero. El entendimiento último de la ratio legis estatutaria debe empezar por situar el deber de colaboración, así planteado en este artículo también, en el sistema de relaciones con el resto de administraciones, para delimitar el contenido material de dicho deber en los ámbitos fiscal y financiero, enunciados aquí de modo alternativo, pero cuyo contenido no es en modo alguno excluyente.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no se caracteriza, al igual que el resto de textos autonómicos, por una regulación sistemática de las relaciones interadministrativas con el resto de administraciones públicas territoriales. Únicamente el artículo 1.3 establece el principio de solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones de España, el artículo 31 autoriza la celebración de convenios de cooperación con otras comunidades autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas, sujetos a determinadas condiciones, mientras que el artículo 32 trata de la posible participación, subordinada a la del Estado, de la Comunidad de Madrid en la celebración de convenios y tratados internacionales, mientras que el artículo 51, con un alcance, en lo sistemático, muy cercano al del artículo 57, alude al principio de coordinación con las Haciendas estatal y local.

En numerosos casos el Estatuto hace referencia a aspectos sectoriales de la relación interadministrativa de la Comunidad de Madrid con el Estado. Entre otros, el artículo 6 contempla que la Ley votada en Cortes que regule el régimen especial de la Villa de Madrid, «determinará las relaciones entre las Instituciones estatales, autonómicas y municipales, en el ejercicio de sus propias competencias», el artículo 26.3.2. señala que «la Comunidad de Madrid participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan», mientras que el artículo 29.2 establece

que «la Comunidad de Madrid facilitará a la Administración del Estado la información que ésta le solicite sobre el funcionamiento del sistema educativo en sus aspectos cualitativos y cuantitativos y colaborará con la Administración del Estado en las actuaciones de seguimiento y evaluación del sistema educativo nacional».

La ausencia de una ordenación sistemática en el texto autonómico madrileño no ha obstado para que la práctica administrativa haya tejido una espesa red de relaciones interadministrativas entre el Estado, la Comunidad de Madrid y los municipios en ella integrados. Como ya se ha anunciado, antes de enfocar en exclusiva las relaciones de colaboración en materia fiscal y financiera con el resto de niveles de la administración territorial del Estado español, ha de sistematizarse, aunque sea de modo esquemático, el encaje de la colaboración en el conjunto de relaciones interadministrativas.

El artículo 103.1 de la Constitución determina que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.» Este precepto es reiterado por el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para continuar en los apartados segundo y tercero del mismo artículo estableciendo que «las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.»¹

El artículo 4 del mismo texto legal se dedica en exclusiva a desarrollar los principios a que han de someterse las relaciones entre las distintas administraciones públicas. Su dicción literal es la siguiente:

«1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

¹ Artículo redactado según Ley 4/1999, de 13 de enero.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes.»²

A la luz de los preceptos trascritos, no es fácil discernir diferencias significativas entre los conceptos de cooperación y de colaboración. Mientras que el artículo 3 señala como principio único el de cooperación y el de colaboración, el siguiente artículo parece referirse sistemáticamente al principio de cooperación y al deber de colaboración, que han de operar de acuerdo con el principio de lealtad institucional, pero ni doctrina ni jurisprudencia han terminado de delimitar claramente ambos conceptos.

La colaboración se configura así como un deber que la administración debe cumplir cuando sea requerida para ello para facilitar el ejercicio de competencias ajenas, así como en el supuesto de existencia de competencias concurrentes o compartidas, e incluso exclusivas, referidas a las mismas materias, espacio geográfico o en los supuestos en que la eficacia de la actuación administrativa exija la participación conjunta de varias administraciones públicas. Si bien la nota de voluntariedad cabe predicarse de los instrumentos y procedimientos en los que se sustancie el deber de colaboración, no puede reputarse válida dicha voluntariedad respecto de la cooperación, que sustanciada en el deber de colaboración, es exigible jurídicamente. Otra cuestión es el modo en que la cooperación puede imponerse, circunstancia que ha de sustanciarse ante la jurisdicción competente.

² Artículo redactado según Ley 4/1999, de 13 de enero.

El ámbito de la cooperación es fundamentalmente el de las competencias compartidas y concurrentes, a pesar que el apartado 5 del artículo mencionado sólo se refiere a las primeras, e incluso a las exclusivas, si existe interrelación con otras también exclusivas, cuyo eficaz desempeño exige la cooperación entre las administraciones actuantes. A estos efectos, para el ámbito concreto de la actividad subvencionadora del Estado, más adelante se analizará la doctrina constitucional al respecto que extiende esta forma de concretar el deber de colaboración con independencia del diseño competencial afectado. En realidad, en un número significativo de los títulos competenciales madrileños, es habitual la cooperación de las administraciones estatal y autonómica, para el correcto ejercicio de las mismas.

Finaliza el artículo 4 señalando los instrumentos y procedimientos de cooperación en los que ha de concretarse el deber de colaboración: serán los señalados en los artículos 5 a 9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

La Administración General del Estado y la administración de las comunidades autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación tienen ámbito general y composición bilateral, estando representados la Administración General del Estado y la administración de la respectiva comunidad autónoma. La conformación prevista en la norma general es la de los miembros del Gobierno, en representación de la primera y del Consejo de Gobierno, en representación de la segunda. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.

Las conferencias sectoriales son órganos de cooperación de ámbito sectorial y composición multilateral, donde están representados la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades autónomas. El régimen de cada conferencia sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno. Aunque el nivel jerárquico establecido en la Ley de Régimen Jurídico conforma la conferencia sectorial por el ministro y los consejeros autonómicos competentes en la materia, se podrá acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas, con representantes de rango inferior, en general, directores generales.

Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el ministro o ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las comunidades autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de convenio de conferencia sectorial.

Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las administraciones de las comunidades

autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.

Cuando el ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las entidades locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.

Con independencia de que de su suscripción se derive la creación de un órgano de cooperación, o que su misma suscripción derive de un acuerdo de un órgano de cooperación determinado, el convenio de colaboración es el instrumento por antonomasia de colaboración entre los diversos niveles de la Administración Pública. Mediante el convenio, la Administración estatal y las autonómicas solemnizan un acuerdo de voluntades referida a una materia determinada en el ámbito de sus respectivas competencias. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, en calidad de contenido necesario, cuando así proceda:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Como ya se ha apuntado, la concertación de un convenio de colaboración puede conducir al nacimiento de una organización separada de las que han alcanzado el acuerdo. Si la gestión del convenio hace necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil, según su naturaleza jurídica sea pública o privada. Para la gestión de los servicios que se le encomienden podrán utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las administraciones consorciadas.

Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

Son protocolos generales los convenios que se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.

Las conferencias sectoriales ostentan la iniciativa para acordar, dentro del respectivo ámbito sectorial, la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

Cualquiera que sea el ámbito en el que se ha suscrito el convenio, tanto si proviene de conferencia sectorial como si no, su régimen jurídico es similar. En primer lugar, en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las administraciones intervinientes. En segundo lugar, respecto a su entrada en vigor, obligarán a las administraciones que lo suscriben desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa. Además, deberán publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial» de la comunidad autónoma respectiva y comunicarse al Senado. Por último, la jurisdicción competente para resolver las cuestiones litigiosas será la contencioso-administrativa y, en su caso, la constitucional.

En cuanto a la incidencia del ámbito territorial, ha de tenerse en cuenta que las relaciones entre la Administración General del Estado o la administración de la comunidad autónoma con las entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto con carácter general en la Ley 30/1992.

En este sentido, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, determina que «para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos, así como prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas», añadiendo en el artículo 57 que «la cooperación económica, técnica y administrativa ... se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.»

En el ámbito de nuestra Comunidad, la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid contempla el régimen de cooperación con los municipios en los artículos 127 y siguientes. En este régimen de cooperación cobra especial relevancia el carácter uniprovincial de la Comunidad de Madrid, de los que deriva la promulgación del Programa Regional de Inversiones y Servicios de la Comunidad de Madrid, así como el Fondo Regional de Cooperación Municipal. Dentro del régimen de cooperación autonómico también, se contemplan de modo específico las subvenciones, los convenios, los consorcios y la gestión de servicios locales por la Comunidad de Madrid. Posteriormente se volverá al desarrollo legislativo de la colaboración entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos.

Una vez acotado el contenido general de la colaboración interadministrativa contemplado por la legislación básica estatal, debe orientarse la cuestión a

la definición, como ya se adelantó, de los aspectos relativos al régimen fiscal y financiero de los que se predica la colaboración, aunque en ningún caso ha de entenderse esta especificación como excluyente, en el sentido de disculpar la colaboración en el resto de los ámbitos de relación interadministrativa. Si se considera, de acuerdo con el entender tradicional de la doctrina hacendística que el régimen financiero hace referencia al conjunto de ingresos y gastos públicos que contemplan la actividad financiera de las Administraciones, mientras que cabe una mayor especificación del régimen fiscal en cuanto su contenido es el de los ingresos de naturaleza jurídico pública, puede concluirse que pueden detallarse cuatro ámbitos de colaboración a lo que aquí interesa: de un lado, la colaboración financiera entre el Estado y las comunidades Autónomas en general, y la de Madrid en particular; de otro, la colaboración fiscal entre el Estado y la Comunidad de Madrid; en tercer lugar, la colaboración financiera entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos; y, por último, la colaboración fiscal entre la Comunidad y los ayuntamientos.

En primer lugar, por tanto, ha de abordarse la colaboración financiera entre el Estado y las comunidades autónomas. En cualquiera de los modos en que se concrete la colaboración, de los reseñados por la normativa estatal básica, entre el Estado y la Comunidad de Madrid, debe concretarse el aspecto financiero de la relación, puesto que ya sea ésta bilateral o multilateral para el ejercicio de la actividad, competencia o función de que se trate, se precisarán recursos para su financiación, cuya adscripción y la responsabilidad de la misma ha de concretarse en el instrumento de colaboración utilizado. El régimen de financiación no tiene necesariamente que ser único, pues puede ser compartido por ambas administraciones o correr a cuenta de una de ellas en exclusiva. Cuando la financiación corre por cuenta del Estado, suele revestir la naturaleza de subvención otorgada por el Estado a la Comunidad para que realice determinada actividad, con independencia del régimen competencial afectado. La legitimidad que asiste al Estado para consignar las dotaciones presupuestarias precisas, así como las condiciones para su distribución territorial y su gestión, ha sido establecida por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico octavo de la Sentencia 13/1992³, que distingue cuatro supuestos diferenciados:

a) Un primer supuesto se produce cuando la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la hacienda

³ Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre, y 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunidades autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las comunidades autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la comunidad autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las comunidades autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente

justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

La colaboración financiera a la que hasta aquí se ha hecho referencia tiene, fundamentalmente, un carácter sectorial. Se ha instrumentado en torno a múltiples mecanismos de colaboración entre la Administración General del Estado, el resto del Sector Público estatal y la Comunidad de Madrid, entre los que destacan las conferencias sectoriales, los convenios, las subvenciones y los consorcios. El rasgo común de todos ellos es su referencia a ámbitos parciales de la actividad de las administraciones intervinientes. Sin embargo, cuando la relación financiera tiene un carácter más genérico, cabría remitir la misma al régimen de coordinación más que al de colaboración. Este es el enfoque que se ha adoptado desde la creación, por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que actúa como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, entendiendo «de las siguientes materias:

- a) La coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado.
- b) La emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- c) El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- d) El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.
- e) La apreciación de las razones que justifican, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- f) La coordinación de la política de endeudamiento.
- g) La coordinación de la política de inversiones públicas.
- h) En general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.»⁴

El segundo ámbito de colaboración a analizar sería la colaboración fiscal entre el Estado y las comunidades autónomas. La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, modificada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, atribuye a las mismas la competencia en materia de recaudación de sus propios tributos y por delegación del Estado la de los tributos cedidos, sin perjuicio, en ambos casos, de la

⁴ Artículo 3.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

colaboración que pueda establecerse con la Administración Tributaria del Estado. En el mismo sentido, el artículo 5.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán suscribir acuerdos de colaboración para la aplicación de los tributos, permitiendo el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, que la recaudación de la hacienda pública de las comunidades autónomas y de sus organismos autónomos podrá llevarse a cabo por la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando así se acuerde mediante la suscripción de un convenio para la recaudación.

II. DESARROLLO LEGISLATIVO

En este ámbito concreto de la recaudación de los tributos de la Comunidad de Madrid, ésta y la Agencia Estatal de Administración Tributaria suscribieron el 15 de septiembre de 2006⁵ un convenio por el que la recaudación en vía ejecutiva de los ingresos de derecho público gestionados por la Comunidad de Madrid se realice a través de los órganos de recaudación de la Agencia Estatal, que asume la gestión recaudatoria ejecutiva de aquellos recursos de derecho público de la Comunidad, así como de los recursos de derecho público de otras administraciones cuya gestión recaudatoria hubiese asumido la propia Comunidad en virtud de Ley o del correspondiente convenio, cuando así se lo encomiende ésta. El ámbito territorial será el nacional.

Además de la recaudación como aspecto concreto de la gestión tributaria sometida al ámbito de la colaboración no debe olvidarse la obligación de suministrar a la administración tributaria cuantos datos, informes y antecedentes con trascendencia tributaria recabe mediante disposiciones de carácter general o a través de requerimientos concretos, así como de prestarle a ella y a sus agentes, apoyo, concurso, auxilio y protección para el ejercicio de sus funciones. La obligación, contemplada en el artículo 94 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se pretende de las autoridades, titulares del órganos del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales; de los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; de las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; de las mutualidades de previsión social; y de de las demás entidades públicas, incluidas las gestoras de la Seguridad Social y quienes, en general, ejerzan funciones públicas.

Antes de abordar el tercer ámbito de colaboración interadministrativa reseñado con carácter específico para la Comunidad de Madrid, conviene recordar que con carácter general, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local determina, en su artículo 57, que «la cooperación económica, técnica y administrativa ... se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar,

⁵ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 17 de octubre de 2006.

en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que se suscriban». Parece que la nota de voluntariedad que parece deducirse de este precepto está referida más a la forma en que se sustancia la colaboración que al propio deber de cooperación y asistencia activas contemplados tanto en el artículo 55 del mismo texto legal como en el resto de nuestro sistema jurídico, como ya se ha detallado más arriba.

Como ya se ha comentado, el carácter uniprovincial de la Comunidad de Madrid interviene de modo significativo en este tercer ámbito de colaboración interadministrativa a que hace referencia el artículo 57 del Estatuto de Autonomía: la colaboración financiera entre la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos. El artículo 127 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid señala que la cooperación podrá instrumentarse a través de planes o programas de inversión, subvenciones, celebración de convenios, creación de consorcios, gestión sustitutoria de servicios o cualquier otro instrumento que se juzgue adecuado para este fin.

El Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (más conocido como PRISMA), es el instrumento básico de cooperación económica a las inversiones para obras y servicios de competencia local. Con el Programa se pretende garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política social y económica, colaborando a la prestación integral y adecuada en la totalidad de su territorio de los servicios de competencia municipal, especialmente de los servicios mínimos y obligatorios, y coordinando la prestación de los servicios municipales entre sí.

El programa se elabora sobre la base de las inversiones propuestas por las entidades locales y es cofinanciado entre la Comunidad de Madrid y las entidades locales, excepto en casos excepcionales en los que no habrá aportación municipal.

Debe distinguirse el Programa mencionado del Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, contemplado en el artículo 133 de la misma Ley de Administración Local y creado mediante Decreto 66/2003, de 22 de mayo, destinado a sufragar gastos corrientes de los ayuntamientos, necesarios para el funcionamiento y mantenimiento de las infraestructuras, equipamientos y zonas verdes municipales, que hayan sido ejecutados con cargo a programas regionales de inversiones y servicios de Madrid.

Adicionalmente, sobre la base de las necesidades de inversión en infraestructura y equipamiento local para la prestación de servicios de competencia municipal, la Comunidad de Madrid formará anualmente el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales de la Comunidad de Madrid.

Por último, la colaboración fiscal entre las comunidades autónomas y los Ayuntamientos aparece específicamente contemplada en el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, según el cual, y «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las administraciones tributarias del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales

colaborarán en todos los órdenes de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales».

Continúa el mismo precepto identificando en que obligaciones se concreta el deber de colaboración en este ámbito:

- a) «Se facilitarán toda la información que mutuamente se soliciten y, en su caso, se establecerá, a tal efecto la intercomunicación técnica precisa a través de los respectivos centros de informática.
- b) Se prestarán recíprocamente, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia que interese a los efectos de sus respectivos cometidos y los datos y antecedentes que se reclamen.
- c) Se comunicarán inmediatamente, en la forma que reglamentariamente se establezca, los hechos con trascendencia para los tributos y demás recursos de derecho público de cualquiera de ellas, que se pongan de manifiesto como consecuencia de actuaciones comprobadoras e investigadoras de los respectivos servicios de inspección.
- d) Podrán elaborar y preparar planes de inspección conjunta o coordinada sobre objetivos, sectores y procedimientos selectivos.»

La Comunidad de Madrid colabora con la mayoría de los municipios madrileños en su gestión recaudatoria, en algunos mediante convenio, lo que facilita considerablemente el tratamiento de la información, y en otros por la aplicación directa de la normativa vigente. Parte de esta colaboración se redirecciona al Convenio con la Agencia Estatal de Administración Tributaria al que ya se ha hecho referencia. Adicionalmente, la Agencia Estatal de Administración Tributaria tiene suscrito un convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias en materia de intercambio de información tributaria y colaboración en la gestión recaudatoria de las entidades locales, con vigencia desde 2003 y renovación anual automática.