

HACIENDA LOCAL: ¿AUTONOMÍA O SUFICIENCIA?

JAVIER LASARTE

SUMARIO: I. EL PROYECTO DE LEY DE FINANCIACIÓN DE ENTIDADES LOCALES.—II. ¿AUTONOMÍA O SUFICIENCIA?—III. POSIBLE SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—IV. HACIENDA LOCAL Y PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.—V. LA EXPERIENCIA DE LA LEY 24/1983.—VI. EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 24/1983.—VII. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA.—VIII. LÍMITE DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO.—IX. LA TENDENCIA A LA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL.—X. LA TUTELA FINANCIERA.—XI. LA NUEVA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 24/1983.—XII. EPÍLOGO.—BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.

I. EL PROYECTO DE LEY DE FINANCIACIÓN DE ENTIDADES LOCALES

Desde hace algún tiempo se ha advertido la conveniencia de proceder a una nueva regulación de la Hacienda Local y se alude frecuentemente a la inmediata tramitación de un proyecto de Ley sobre esta materia, que incluso aparece invocado en los textos normativos sobre la misma.

El Ministerio de Hacienda emprendió en efecto esta labor y en el momento actual se conocen diversos borradores, todos ellos como documentos de trabajo, ya que ninguno ha llegado a ser presentado ante las Cámaras. Recientemente la Secretaría de Estado de Hacienda impulsó de nuevo esta tarea, encomendada a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, en la que, además de representantes del Ministerio de Administración Territorial y de otros centros del propio Ministerio de Economía y Hacienda, han participado activamente miembros de las Comisiones correspondientes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Aunque en el momento de escribir estas líneas no se ha hecho público un texto definitivo, los borradores hasta ahora redactados y la experiencia en la discusión de los mismos, permite afirmar que se trata de un tema difícil, inevitablemente vinculado a opciones legislativas relacionadas con las Comunidades Autónomas y con el papel que pueden asumir en el ámbito local. Por una parte, parece

evidente la necesidad de ese nuevo marco legislativo, habida cuenta de la situación financiera de Ayuntamientos y Diputaciones y de las diversas normas de saneamientos que ha sido necesario dictar desde 1977, con un elevado coste para los presupuestos del Estado y repetidos incrementos de la carga tributaria soportada por los ciudadanos. Por otra, aparte de la ineludible necesidad de definir previamente la política general de financiación del sector público y los esquemas de relación y colaboración financiera de los diferentes entes territoriales, debe tenerse en cuenta la situación de déficit y la dificultad de innovar en la técnica de financiación local.

Los referidos documentos de trabajo han ido reduciendo su alcance, a causa de tales dificultades, y lo que en un principio se concibió de manera ambiciosa, y tal vez políticamente inoportuna en aquel momento, como un proyecto de Ley regulador de ingresos y gastos de las Corporaciones locales y de la gestión de los mismos, que se ocupaba también de diseñar su relación con otros entes territoriales, ha ido recortando su contenido hasta convertirse en los últimos borradores en un proyecto de Ley que sólo se refiere a los tributos locales. Al mismo tiempo muchas de las innovaciones introducidas han ido limando algunos de sus aspectos más significativos a lo largo de las discusiones, ajustándose así a posiciones mucho más realistas, que parecen venir impuestas no sólo por problemas financieros, sino también por el método de elaboración democrática de los documentos de trabajo, con participación activa de los diversos grupos afectados.

En estas páginas sólo pretendemos exponer con brevedad un tema concreto que ha surgido una y otra vez a lo largo de la preparación de los borradores y que en nuestra opinión convendría esclarecer como premisa de su redacción definitiva.

II. ¿AUTONOMÍA O SUFICIENCIA?

Una cuestión previa a la regulación de la Hacienda de las Corporaciones locales consiste en saber si el ordenamiento jurídico vigente les ha reconocido autonomía financiera y cuál es el sentido que debemos dar a estos términos.

Muchos de los documentos de trabajo para la preparación del proyecto de Ley comentado parten de la afirmación de tal autonomía, conforme a lo declarado por el artículo 137 de la Constitución. Esta afirmación expresa sin duda una opinión extendida, que, además de reflejar el planteamiento político de la mayor parte de los grupos sociales vinculados con dichas Corporaciones y representativos de las mismas pone de manifiesto una cuestión técnica difícil: ¿debemos considerar que la autonomía predicada por la citada norma constitucional alcanza también a las Haciendas locales?

Se podría argumentar, en cambio, que el texto constitucional se regula específicamente esta materia en el artículo 142, que ha evitado hacer mención de la *autonomía financiera*, términos que aparecen sólo referidos a las Comunidades Autónomas en el artículo 156. Desde este punto de vista, el principio básico que preside la Hacienda local no sería, pues, la autonomía, sino la *suficiencia*, puesto que el artículo 142 les garantiza «medios suficientes para el desempeño de sus funciones», lo que parece justificar precisamente la falta de autonomía financiera. Ninguna norma constitucional se ha sentido obligada a asegurar suficiencia de medios a las Comunidades Autónomas, porque tal preocupación carecería de sentido una vez que se les ha reconocido autonomía financiera.

Puede parecer que tal asunto es propio de una discusión académica que no es oportuno plantear a la hora de redactar un proyecto de Ley. Pero evidentemente no es así. Según que adoptemos uno u otro principio podemos desembocar en soluciones técnicas diferentes que afectarán al propio esquema de la Ley. Si nos limitamos a afirmar la suficiencia, la Hacienda local se alimentará, ante todo, de transferencias del Estado y de las Comunidades. Por el contrario, si invocamos la autonomía deberá acentuarse la significación de los tributos propios de los Entes locales (aunque no se pueda prescindir de las transferencias) y su consiguiente responsabilidad en la gestión financiera. En el primer caso se corre el riesgo de crear una situación de dependencia que terminaría por vaciar de contenido la declaración básica del artículo 140. En el segundo caso habría que evitar que la capacidad de decisión fiscal llegase demasiado lejos, lo que puede ser fuente de excesivas diferencias en el territorio nacional e implica que se conceda a los

acuerdos de estos entes una significación excesiva en el ámbito financiero, como ahora veremos.

Por supuesto, la trascendencia del tema no se limita sólo a las cuestiones técnicas. Toda norma legal expresa opciones políticas básicas, que se manifiestan en el planteamiento sustancial de los objetivos y soluciones. Si dichas opciones no están formuladas con claridad, el resultado será difícilmente satisfactorio y provocará los más diversos problemas a la hora de su coordinación con el resto del ordenamiento. De ahí la necesidad de adoptar premisas inequívocas o, al menos, de asumir de forma consciente un punto de vista inequívocamente ambiguo, y las consiguientes responsabilidades, que derivaran del mismo.

III. POSIBLE SIGNIFICADO DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Las distintas opiniones políticas e interpretaciones jurídicas que se han manifestado sobre la posible autonomía de la Hacienda local han sido provocadas ante todo por la problemática formulación de los preceptos constitucionales y de las disposiciones que los desarrollan. Por ello es conveniente una breve referencia a los mismos.

El título VIII de la Constitución comienza por declarar que tales entidades «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» (artículo 137). Más adelante, al tratar de la Administración local, vuelve a manifestar que «garantiza la autonomía de los municipios» (artículo 140), y aunque la provincia no sea beneficiaria de una declaración de tal contundencia, el artículo 141, 2 no ha olvidado referirse a su «Administración autónoma». Hay, pues, un reiterado reconocimiento del principio comentado, que aparece como una característica básica de estos entes públicos, o como un derecho primordial de los mismos frente al Estado tradicional de anteriores regímenes políticos.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, expone de manera enfática el mismo postulado. «Como demuestra nuestra Historia y proclama hoy la Constitución, afirma su preámbulo, decir régimen local es decir autonomía». Esta afirmación, que resulta paradójica en su contexto de Ley estatal, obliga al legislador a justificar la propia Ley de Bases, lo que en verdad

no resulta difícil habida cuenta de la unidad del Estado y su ordenamiento jurídico y de la asignación de poder legislativo realizada por el texto constitucional. Pero aun desde esta perspectiva, se insiste en que se trata ante todo de preservar la autonomía. La amanerada literatura de esta exposición de motivos así lo manifiesta. «Las anteriores reflexiones, dice, son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Esta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente».

Es, pues, lógico que el artículo 1.º de la citada Ley proclame también que los municipios «gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades», y despeje la sombra de duda del precepto constitucional afirmando que la provincia goza asimismo «de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos». El término se repite a lo largo de su articulado y aparece de nuevo en los reglamentos que hasta ahora han desarrollado esta Ley de Bases.

Sin embargo, resulta discutible que los Entes locales disfruten de autonomía financiera, al menos en el sentido que adquiere este principio cuando se predica del Estado e incluso de las Comunidades Autónomas.

Los preceptos comentados parecen tener como objetivo principal la configuración institucional de las Corporaciones locales. Utilizan por ello un lenguaje primordialmente político («gestión de intereses») con el que pretenden caracterizar a las mismas como entes públicos dotados de capacidad de decisión política autónoma, estructurados como Corporaciones representativas de ciudadanos, según los propios mandatos constitucionales, que asignan especial relevancia a la elección democrática de Concejales y Alcaldes y a la naturaleza representativa de las Diputaciones, lo que parece ser el fundamento de la autonomía amparada por esos propios preceptos.

Pero está claro que la autonomía financiera es una cuestión distinta, como viene a demostrar el hecho de que la Constitución la reconozca a las Comunidades Autónomas en precepto diferente (artículo 156).

Es sabido que el término *autonomía* tiene un contenido complejo en nuestro actual ordenamiento jurídico y que también en el orden teórico provoca las más diversas interpretaciones. Pero a los efectos de nuestro análisis basta con advertir que, en relación con la Hacienda pública, conlleva la posibilidad de decidir sobre ingresos y gastos y que el contenido sustancial de la primera decisión, que es la materia objeto de este estudio, es sin duda la posibilidad de establecer tributos y realizar operaciones de endeudamiento.

Desde este punto de vista puede argumentarse que la capacidad de decisión política no supone necesariamente autonomía financiera, y así lo demuestra la existencia de entes públicos que disfrutaban de la primera sin reconocimiento de la segunda, al menos por lo que respecta a la capacidad de decidir sobre sus ingresos (por ejemplo, la Universidad).

IV. HACIENDA LOCAL Y PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY

El tema aparece inevitablemente vinculado con el principio de reserva de Ley declarado en el artículo 31 de la Constitución.

La formulación tradicional de este principio obligaba a que el establecimiento de los tributos se llevara a cabo mediante Ley votada en Cortes, como manifestó en su día el artículo 2.º de la Ley General Tributaria. Ello excluía a los Entes locales, privados de la facultad de dictar normas con valor de ley según el orden institucional y jurídico establecido. A partir de esta limitación no hubiera tenido sentido plantearse la autonomía de tales Corporaciones en el orden tributario, salvo que diésemos a tal concepto un contenido mucho más limitado, que prácticamente lo desvirtuaría.

Igual limitación encontraban los Entes locales para la realización de operaciones de crédito, que sólo podían efectuarse dentro de los límites dictados por la Ley estatal reguladora de su Hacienda.

El texto constitucional de 1978 ha recogido, como es lógico, la estricta aplicación de principio de legalidad en materia tributaria, pero paradójicamente ha abierto la posibilidad de diversas interpretaciones del mismo a consecuencia de la ambigüedad de los términos utilizados y la forma equívoca en que se ha referido al poder de establecer tributos en el artículo 133.

Por una parte, el artículo 31, 3 exige que las prestaciones patrimoniales sean establecidas «con arreglo a la Ley». Por otra, el artículo 133, 2 admite que las Corporaciones locales «podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes», a cuyo efecto aparecen situadas en un plano de igualdad con las Comunidades Autónomas según la norma constitucional.

A la vista de estos preceptos, es difícil mantener a ultranza el planteamiento tradicional de la reserva de Ley, cuyo contenido fue tan ampliamente desarrollado por el artículo 10 de la Ley General Tributaria y por las elaboraciones doctrinales. Exigir tributos «con arreglo a la Ley» puede significar que un texto de ese rango prevea la posibilidad de su creación, y que normas de rango inferior se ocupen de regular los elementos de los mismos, o al menos parte de ellos. Además, si esto no es así, ¿qué sentido tiene que se admita el *establecimiento* de exacciones coactivas a entes públicos no dotados de poder legislativo?

La interpretación de las normas jurídicas, y particularmente de los preceptos constitucionales, excede siempre de su tenor literal. El proceso de democratización política de nuestro país y la nueva organización territorial del Estado, con su insistencia en la autonomía de los entes públicos, ha tenido como consecuencia inevitable que predominara en ámbitos políticos, a los que no ha faltado reflejo en planteamientos doctrinales, la tendencia a reclamar para las Corporaciones locales un poder tributario que fuera mucho más allá de la convencional *potestad derivada*, ámbito a que las reducía una estricta reserva de Ley. La propia Constitución evitó cuidadosamente ese término, aunque asigna al Estado la *potestad originaria*.

En el orden doctrinal, la manifestación de este cambio de actitud ha llevado a insistir en la distinción entre reserva de Ley *absoluta* y *relativa*, considerando que en el primer caso sólo la Ley pue-

de regular una materia (como sucede con el establecimiento de beneficios fiscales, según el artículo 133, 3 de la Constitución), mientras que en el segundo es suficiente con que la norma legal se ocupe de los elementos esenciales y de la previsión de su regulación por disposición de rango inferior con arreglo a lo establecido en la misma. El estudio de las nuevas funciones que corresponden al principio de legalidad en una sociedad democrática, el deseo de que los esquemas científicos y las categorías jurídicas recojan la evolución de los planteamientos políticos e institucionales y la necesidad de encauzar y explicar el propio ordenamiento, dan fundamento a esta dirección doctrinal.

V. LA EXPERIENCIA DE LA LEY 24/1983

En el terreno normativo la manifestación más notoria de este planteamiento es la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, que, como se recordará, dejó a criterio de los Ayuntamientos la fijación de los tipos de gravamen del recargo en el Impuesto sobre la Renta y de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana. Los artículos 9.º y 13 de la misma reconocían que tal decisión podía adoptarse a la hora de los acuerdos de imposición encomendados por los Plenos de las Corporaciones, acuerdos que en ningún caso pueden alcanzar rango de norma legal.

La exposición de motivos de esta Ley advertía que con tal medida de fijación *discrecional* de tipos se daba un importante paso «en línea con el principio de autonomía financiera que, como se ha dicho, ha de presidir la futura Ley de Financiación de las Entidades Locales». En efecto, la referencia previa del preámbulo a ese futuro proyecto de Ley insistía en la necesidad de hacer efectivos «los principios constitucionales de suficiencia de recursos y de autonomía para la gestión de sus intereses». Se trataba, por tanto, de una redacción inicialmente prudente, en la que el legislador citaba uno y otro principio sin atreverse a sacar la conclusión de que los Entes locales disfrutaran de *autonomía financiera*. De ahí que justificara su invocación en el deseo de «la mejor gestión de sus posibilidades fiscales», que es cosa bien distinta de la posibilidad de establecer tributos. La autorización para decidir la cuantía de los tipos apa-

recía por ello fundamentada en términos políticos. Estas medidas, decía el preámbulo, permitirán a las Corporaciones obtener mayores ingresos «haciéndolas soportar el coste psicológico y político que todo aumento de presión fiscal supone».

Pero el hecho es que la conclusión técnico-jurídica no ofrecía lugar a dudas: los Ayuntamientos podían fijar los tipos de gravamen. El legislador amparaba confusamente esta conclusión aludiendo a la *autonomía para la gestión de intereses*, al tiempo que reconocía el principio de suficiencia financiera. Da la impresión de que se trataba de un primer intento de construir un nuevo concepto del poder tributario de las Entidades locales, que la distinción entre reserva de Ley absoluta y relativa se encargaría de proteger.

Todo este esquema ha sido desmontado, a nuestro entender, por la sentencia del Tribunal Constitucional número 179, de 19 de diciembre de 1985. En ella declara este alto organismo la inconstitucionalidad de los preceptos comentados de la Ley 24/1983.

El fallo de esta sentencia se basa precisamente en la desobediencia al principio a reserva de luz de las disposiciones que encomienda a los Ayuntamientos la fijación del tipo impositivo. Después de haber desestimado uno tras otro los argumentos aducidos por la Generalidad de Cataluña y el Gobierno Vasco a sus respectivos recursos contra la Ley 24/1983, el Tribunal no duda en declarar la inconsistencia de los artículos 8.1 y 9.1 por haber dejado la determinación de un elemento esencial del tributo a normas que no disfrutaban de rango legal. El fundamento jurídico es escueto, tal vez porque se considera ya asentada esta doctrina en servicios anteriores, como ahora veremos. Dice lo siguiente: «No cabe duda de que, en el recargo o ingreso tributario de que se trata, son elementos esenciales del tipo o porcentaje aplicable y la base sobre la que haya de aplicarse, de los que habrá de resultar en cada caso la carga tributaria adicional que se establezca sobre cada contribuyente. Y, si bien se determina la base sobre la que ha de aplicarse el recargo —el artículo 8. 1 dispone que la misma será la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas—, no ocurre lo mismo con el tipo, del que sólo dice que habrá de consistir «en un porcentaje único», con lo que habrán de ser los Ayuntamientos, que carecen —a diferencia de las Comunidades Autónomas— de po-

testad legislativa los que habrán de fijar por sí dicho porcentaje con total y absoluta discrecionalidad y sin estar condicionados por límite legal alguno, dado que los preceptos indicados no establecen ningún criterio al que aquéllos hayan de ajustar, ni tampoco siquiera los límites máximos y mínimo entre los que deba quedar comprendido tal porcentaje».

Al adoptar esta doctrina el Tribunal Constitucional es coherente con pronunciamientos anteriores sobre el significado de la reserva de Ley en el campo tributario. La sentencia número 6, de 4 de febrero de 1983, sobre la posibilidad de que el Decreto-ley regule materias protegidas por dicha reserva, reconocía en efecto que «no puede extraerse fácilmente la conclusión de que nuestra Constitución haya consagrado absolutamente el referido principio, con el rigor que hubiera podido tener en momentos históricos anteriores». No hay, pues, que reclamar una legalidad tributaria *de carácter absoluto*. Sin embargo, el Tribunal manifiesta una postura inequívoca a favor de asignar contenido sustancial al artículo 31, 3 de la Constitución al afirmar lo siguiente: «la reserva de Ley hay que entenderla referida a los criterios o principios, con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria: la creación «ex novo» de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la Ley y no pueden dejarse nunca a la legislación delegada y menos todavía a la potestad reglamentaria».

En tal sentido se había pronunciado previamente la sentencia de 16 de noviembre de 1981.

Queda, pues, claro que los Entes locales no tienen capacidad para crear tributos ni para regular sus elementos esenciales, categoría a la que pertenece de manera indiscutible la fijación del tipo de gravamen. La distinción entre reserva de ley absoluta y relativa será, sin duda, fructífera en otro orden de cosas, pero encuentra esa importante limitación, al menos mientras prevalezca la doctrina expuesta del Tribunal Constitucional.

VI. EFECTOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 24/1983

Muchos de los trabajos preparatorios del proyecto de Ley de financiación local se llevaron a cabo con anterioridad a la declaración de inconstitucionalidad de los referidos preceptos de la Ley 24/1983. Mantenían un planteamiento similar al de esta norma, y, en consecuencia, predominaba en ellos la tendencia a dejar a criterio de las entidades locales la determinación de los tipos impositivos, sin que el proyecto estableciera directriz alguna al respecto ni cuantía máxima o mínima de ellos. La invocación de la autonomía desde una perspectiva técnico-jurídica y la imputación de responsabilidad política en la exigencia de tributos, llevaron a la redacción de múltiples normas, en las que se declaraba expresamente que correspondía a los Ayuntamientos la determinación de los tipos de los diferentes tributos locales, aunque se conocían los problemas que podían derivar de este planteamiento.

Los representantes de las Corporaciones no han solido manifestar un especial entusiasmo por asumir el riesgo de determinación de la carga fiscal que deben soportar sus electores, pero es evidente que quedan atrapados en sus propios planteamientos *autonómicos*. Por su parte, los representantes de la Administración Central, convencidos de las ventajas de esa *autonomía* o utilizando dialécticamente el concepto, se liberan de una difícil decisión, lo que permite, además, adoptar las exigencias tributarias a las enormes disparidades del ámbito local. En momentos de agobiante déficit público quedarían así matizadas las exigencias de transferencias estatales por parte de Corporaciones que no hayan obtenido por voluntad propia mayores recursos tributarios.

Una vez conocida la decisión del Tribunal Constitucional, fue inevitable corregir aquellas disposiciones. La tesis de la libertad de tipos fue sustituida por la fijación legal de cuantías mínimas y máximas, o sólo máximas, ofreciendo, por tanto, un abanico de posibilidades a los acuerdos de las entidades. En caso de que no quisieran hacer uso de tal facultad se aplicarían los tipos fijados con carácter general por el legislador estatal. En principio, no parece que esta forma de proceder atente contra la reserva de ley; he aquí, pues, una aplicación práctica de la distinción teórica entre reserva absoluta y relativa, que conoce múltiples antecedentes en

el ordenamiento de la Hacienda local, a los que hasta ahora tal vez no se ha prestado la debida atención.

Consideremos que el respeto debido al principio de legalidad tributaria, conforme a la interpretación del mismo llevada a cabo por el Tribunal Constitucional y por las aportaciones doctrinales, es un obstáculo insalvable que impide la asignación de autonomía financiera a las Corporaciones Locales, al menos por lo que respecta a la posibilidad de creación de tributos o la regulación de los elementos esenciales.

Es cierto que el artículo 133,2 de la Constitución les permite *establecer* tributos conforme a las Leyes, lo que, como hemos dicho, ha dado pie para una interpretación excesivamente flexible que considera ajustadas a Derecho actuaciones, que desde nuestro punto de vista supondrían una intromisión en las competencias de los órganos legislativos. El *establecimiento* de los tributos no puede tener el mismo sentido cuando nos referimos al término a las Comunidades Autónomas y a los entes locales, como advierte con claridad la doctrina antes expuesta del Tribunal Constitucional. En el segundo caso debe interpretarse que hace referencia a la decisión de exigir el tributo cuando su aplicación es facultativa conforme a la norma legal. También puede comprenderse en su significado la adopción de los acuerdos necesarios para hacer factible tal exigencia en el caso de tributos de exacción obligatoria. Pero en ningún caso puede justificar ese precepto la creación o regulación básica de los tributos por parte de Entes locales. De ahí la inoportunidad del artículo 132,2, y la necesidad de entender en ese sentido la atribución a Municipios y provincias de «las potestades tributaria y financiera» que realiza el artículo 4,1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

VII. EL PRINCIPIO DE SUFICIENCIA

Parece, pues, evidente que la conclusión principal que deriva de lo anterior es la negación de la autonomía financiera de las Corporaciones locales, y la insistencia en que el texto constitucional los protege con la garantía de suficiencia de medios, pero no con la atribución de poder tributario *originario*, si se nos permite utilizar el concepto tradicional.

También encontraremos claros pronunciamientos del Tribunal Constitucional a favor de esta tesis. En ese sentido se manifestó ya la sentencia de 2 de febrero de 1981 en los términos siguientes: «La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios —patrimoniales y tributarios— suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que estos medios serán suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas».

Tal afirmación es aún más importante si se tiene en cuenta que la consecuencia expresamente admitida por el Tribunal era nada menos que la oportunidad de la existencia de controles de legalidad sobre la obtención y gestión de los ingresos locales. Si se recuerda la insistencia de este alto organismo en denunciar la tutela sobre estos entes territoriales, incompatible con el concepto de autonomía, se comprenderá mejor la importancia de estas consideraciones sobre el poder tributario o de las Corporaciones locales que en esa sentencia aparece calificada como *derivado*, asumiendo así una distinción que la doctrina considera superada, como forma de explicar la diferencia que en cualquier caso existe en el conjunto de competencias financieras de los Entes públicos.

La sentencia antes citada de 19 de diciembre de 1985, número 179, recuerda de igual modo «el hecho de que en lo relativo a las Haciendas locales es el principio de suficiencia, y no el de autonomía, el formulado expresamente por el artículo 142».

De ahí las limitaciones que encontramos también en relación con las posibles operaciones de endeudamiento de los Entes locales.

VIII. LÍMITES DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

Tradicionalmente, las posibilidades de que Ayuntamientos y Diputaciones contrajeran créditos han sido recortadas con normas

estrictas dictadas por el Estado. Pueden consultarse al respecto los artículos 415 y siguientes sobre crédito local del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que refunde las disposiciones hoy vigentes. Tras las declaraciones generales de los artículos 135,1 y 133,4 de la Constitución sobre la necesidad de ley para la emisión de deuda pública o contracción de crédito y, en general, de obligaciones financieras, y teniendo en cuenta las competencias asumidas por el poder central en relación con la Hacienda local, no hay duda de la necesidad y conveniencia de regular aquellas operaciones de crédito en normas de rango legal. Así lo ha reconocido también el Tribunal Constitucional.

La Administración Central ha puesto especial énfasis en la permanencia en el ordenamiento vigente de las normas sobre crédito local. En los últimos años se ha tenido la experiencia de que los déficits acumulados por las Entidades locales son inevitablemente asumidos por los Presupuestos Generales del Estado. Se ha insistido por ello en la necesidad de adoptar las debidas precauciones para que la política de endeudamiento de aquellas entidades provoque compromisos financieros que no van a poder ser debidamente amortizados e incluso remunerados y que terminarían suponiendo una carga financiera adicional para el poder central, obligado a intervenir en defensa del crédito público y de la solvencia de las Corporaciones. Desde una posición contraria, es lógico que los representantes de estas entidades hayan insistido en ampliar al máximo los márgenes de dichas operaciones, invocando de nuevo la autonomía en la gestión de sus intereses. La experiencia enseña que en este punto es difícil llegar a un acuerdo, y que es frecuente la defensa de posiciones maximalistas que empujan los límites del endeudamiento local más allá de los establecidos para las Comunidades Autónomas.

Por supuesto, la definición de esos límites es ante todo una cuestión política, aunque influyen en la misma los criterios técnicos de financiación del sector público en general. Pero parece indiscutible la necesidad de proceder a la regulación de estas operaciones en disposiciones con valor de ley, a las que deberán sujetarse a decisiones de los entes locales. El hecho de que en diversos borradores del proyecto de ley comentado no aparezca la regulación del crédito local da noticia de la dificultad del tema en el te-

rreno de las opciones políticas, pero en ningún caso puede dar pie para interpretar que deben quedar fuera de la normativa legal.

El Tribunal Constitucional ha tenido ya diversas ocasiones de pronunciarse sobre la regulación y control de las operaciones de crédito de las Entidades locales. La sentencia de 2 de febrero de 1981 y las sentencias números 56 y 57, ambas de 28 de junio de 1983, han admitido la necesidad de regulación legal y la conformidad a derecho de las autorizaciones de dichas operaciones en los casos previstos, otorgada por el Estado o las Comunidades Autónomas.

IX. LA TENDENCIA A LA AFIRMACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Ya se ha advertido la negación de la autonomía financiera y la afirmación del principio de suficiencia como premisa básica que ha de inspirar la redacción de un proyecto de ley sobre financiación local, no sólo tiene una trascendencia inmediata en concretos aspectos técnicos del mismo, tales como la fijación del tipo impositivo o la regulación de las operaciones de crédito, con independencia ahora de su importancia. Se trata de un criterio básico para la definición del conjunto de opciones que toda Ley traduce, cuyo reflejo aparece incluso en la terminología empleada por el legislador, y que nos ayuda no sólo a comprender las normas, sino también a prever la posible evolución del ordenamiento y de la filosofía social que lo inspira.

Pues bien, por encima de las anteriores consideraciones de técnica jurídica, es fácil detectar una decidida tendencia a la asignación de un amplio margen de *autonomía financiera* a estas Corporaciones. Por supuesto, el poder central no va a renunciar a la regulación de su Hacienda, porque ello supondría el incumplimiento abierto de preceptos constitucionales y la dejación de sus competencias. También le impulsa a dictar esa normativa básica la defensa de sus propios intereses financieros, porque la situación deficitaria de la Hacienda local obliga a continuas transferencias para saneamiento, que en los últimos años se han venido repitiendo periódicamente y siempre *por última vez*. Además, hay que tener en cuenta la estrategia de fortalecimiento de estos entes

territoriales frente a las Comunidades como factor de contrapeso político; si las normas estatales no acotan la parcela financiera de aquéllos, la Hacienda autonómica acabará controlando, de una forma u otra, buena parte de esos ingresos.

Paralelamente, es manifiesta la insistencia en la idea de autonomía y la utilización reiterada del término. El ejemplo más significativo tal vez sea el artículo 1.º del proyecto de Ley que aparece en los documentos de trabajo: «De acuerdo con el artículo 32,2 de la Constitución, las Entidades locales tendrán autonomía para establecer y exigir tributos con arreglo a las leyes». Este texto causa sorpresa. La disposición constitucional citada no parece haberse preocupado precisamente por la autonomía local. A pesar de su criticada ambigüedad, su sentido más bien es contrario a esa idea. Si los tributos locales tienen que ajustarse a las leyes y estas Corporaciones no pueden dictar normas de ese rango, ¿cómo podemos afirmar el poder de *autonormación* de las mismas en ese ámbito?

Una redacción similar aparece en el artículo 106 de la actual Ley de Bases de Régimen Local, precepto en el que de nuevo se manifiesta la incontinencia del legislador en relación con el término *autonomía*. Normas igualmente contradictorias que predicán junto a la suficiencia, encontramos también en las disposiciones sobre régimen financiero de otras Corporaciones públicas (por ejemplo, el artículo 52 de la Ley de Reforma Universitaria).

Sin embargo, esa contradicción interna hace que el precepto transcrito sea muy valioso como manifestación de la orientación política que se quiere dar a la financiación local. Si esta decisión prevalece, es posible que los conceptos expuestos adquieran a corto plazo un nuevo significado. El Tribunal Constitucional puede exigir que el ordenamiento avance por los cauces jurídicos ortodoxos, pero es evidente que no puede detener la evolución, y que terminará por asimilar la interpretación del texto constitucional conforme a la filosofía social predominante en cada momento histórico, o la Constitución acabará convirtiéndose en un texto rígido que deberá ser modificado.

X. LA TUTELA FINANCIERA

Esta tendencia que se observa en los textos positivos y en los planteamientos, puestos de manifiesto con ocasión de la preparación del proyecto de Ley comentado, posiblemente vincule su evolución al desarrollo de un concepto que aparece en algunos Estatutos de Autonomía y cuyo contenido y alcance está aún pendiente de elaboración doctrinal y regulación normativa. Nos referimos a la *tutela financiera* de las Entidades locales por parte de las Comunidades Autónomas.

Como es sabido, el artículo 149,8 de la Constitución reserva la competencia exclusiva del Estado para dictar «las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas». Una serie de Estatutos de Autonomía han partido de este precepto para reclamar el desarrollo de las citadas bases. Los Estatutos que no se han ocupado de este asunto prevén igualmente la posibilidad de asumir «las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local».

En ambos supuestos se llegará al resultado de que la Hacienda local estará regulada por leyes dictadas por el Estado, y por las Comunidades, como ya ha previsto el artículo 5.º, E, de la Ley de Bases de Régimen Local, aunque las situaciones normativas pueden ser muy dispares, puesto que en el primer caso al Estado sólo corresponden las *bases* y en el segundo deberá dictar también las disposiciones que la desarrollan. Pero éste es el resultado a que nos ha conducido una legislación formulada sin un esquema definido de las relaciones entre los entes territoriales.

Con independencia de tales problemas, no podría afirmarse que el sometimiento a leyes estatales, y en su caso regionales, implique una incompatibilidad sustancial con el concepto de autonomía financiera. Las Comunidades Autónomas también ven limitado «el ejercicio de sus competencias financieras» por leyes estatales (artículo 157,3 de la Constitución), y, sin embargo, tienen reconocida tal facultad por los preceptos constitucionales. En todo caso, podría deducirse que el contenido del poder financiero, o si se quiere de la propia autonomía, es diferente para los diversos entes te-

rritoriales, lo que nos ratifica nuestra idea de que si rechazamos la distinción entre poder originario y derivado, necesitamos diseñar otros conceptos que expliquen esa diferencia.

Sin embargo, el papel que pueden jugar las Comunidades Autónomas no se ha limitado al simple desarrollo de la legislación estatal. Estatutos como los de Andalucía, Baleares, Cantabria, Cataluña y Galicia declaran que, además, corresponde a las respectivas Comunidades la *tutela financiera* de las Corporaciones locales.

No sabemos aún cuál es el significado de ese concepto. El término evoca el conjunto de controles de oportunidad y legalidad que tradicionalmente soportaban las Corporaciones locales por parte de la Administración Central. Hoy día no es coherente con el texto constitucional la existencia de controles de oportunidad, aunque sí los que tienen por finalidad vigilar la legalidad. Así lo ha explicado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de febrero de 1981, cuya doctrina ha sido invocada en decisiones posteriores. Sin embargo, es dudoso que bajo la palabra *tutela* se pretenda sólo cobijar controles de legalidad. Si así fuera, tal competencia de las Comunidades o del Estado no perjudicaría la autonomía política o la potestad financiera de los Entes locales. Pero si se lleva más lejos el significado del término, es evidente que, al menos, no tendría sentido alguno hablar de *autonomía financiera* de corporaciones sometidas a *tutela financiera*.

Basándose en la posibilidad de intervención que se asigne a este último concepto han llegado ya al Tribunal Constitucional diversos conflictos planteados por la Generalidad de Cataluña sobre las autorizaciones de las operaciones de crédito local. De tales cuestiones tratan las sentencias números 56 y 57, de 28 de junio de 1983, y la sentencia número 179, de 19 de diciembre de 1985.

El Tribunal no duda de la existencia de esa tutela e incluso advierte la necesidad de dotarla de significado. «Que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18, es algo innegable por lo que a este título competencial no puede desposeérsele de su contenido» (sentencia número 57). Pero los fundamentos jurídicos no entran en el análisis de aquel concepto ni del posible alcance del mismo, porque in-

terpretan que el Estado puede intervenir en la regulación y autorización de las citadas operaciones por título competencial diferente, lo que exige al Tribunal de examinar una cuestión de tal interés; o concluyen que la autorización corresponde a la Generalidad (sentencia número 56), pero sin otra meditación sobre la tutela que el párrafo antes transcrito.

Será, pues, necesario esperar al desarrollo doctrinal y legal de la tutela financiera para confirmar en qué medida incide sobre la capacidad de decisión de los entes locales en ese ámbito y excede del simple control de legalidad (cosa que sucede, en realidad, en el supuesto de esas autorizaciones). Pero, en principio, causa extrañeza que tales términos sean compatibles con la pretendida *autonomía financiera* local.

XI. LA NUEVA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA LEY 24/1983

Los conflictos que acaban de exponerse entre las disposiciones vigentes y la tendencia a la construcción de un nuevo concepto de autonomía local se manifiestan con particular claridad en la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987 sobre la Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, con motivo de los recursos planteados contra el artículo 13 de la misma, que autorizaba a los Ayuntamientos para la fijación de los tipos impositivos de las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica y Pecuaria.

Al igual que en la sentencia antes comentada sobre el recargo en el Impuesto sobre la Renta, el Tribunal llega a la conclusión de que la citada norma es inconstitucional a causa de su falta de obediencia al principio de reserva de Ley. Pero las consideraciones que expone, y el voto particular formulado, reflejan un complejo planteamiento sobre el alcance del *poder tributario* local, en el que han influido sin duda las tesis y acontecimientos antes comentados, aunque se haya mantenido idéntico juicio sobre la inconstitucionalidad del precepto analizado.

Los fundamentos jurídicos de este nuevo pronunciamiento se ocupan de dos cuestiones básicas. En primer lugar, de la posible

contravención de las normas constitucionales sobre el principio de igualdad por parte de una ley que permite máxima disparidad de tipos impositivos en los diferentes Municipios del territorio nacional.

La sentencia 179/1985 había evitado cualquier tipo de consideración sobre la regla de la igualdad. Pero en esta ocasión el Tribunal llega a la inequívoca conclusión de que la diversidad no es discriminación y que, por tanto, no hay violación alguna del artículo 14 de la Constitución a causa de tales diferencias, siempre que la disparidad de tipos «posea un fundamento justificado y racional», que el Tribunal parece aceptar «en atención a cuantías diversas del déficit municipal, a las necesidades financieras existentes, a los servicios que los Ayuntamientos prestan o al número de la población».

Se aplica, pues, a este supuesto una doctrina «sobradamente conocida», como explica la propia sentencia, puesto que el alto Organismo ha venido insistiendo en este planteamiento en múltiples ocasiones, vinculadas generalmente a recursos relacionados con competencias de las Comunidades Autónomas, en las que se invocan con frecuencia las resoluciones en ese mismo sentido del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las sentencias de 2 y 10 de julio, de 10 de noviembre de 1981, números 76/1983 y 83/1984, exponen con claridad la interpretación que ahora ha sido declarada aplicable a las normas que conceden a los entes locales la posibilidad de decidir diferencias fiscales dentro de su territorio. Se trata, sin duda, de una tesis importante a los efectos de diseñar sus posibles competencias financieras, aunque debemos recordar que las sentencias citadas como doctrina establecida parecen vincular la admisión de la disparidad a la voluntad del legislador, que habrá valorado debidamente el fundamento de la misma, y que en el caso que nos ocupa, esta decisión se deja con absoluta libertad a acuerdos municipales que no tienen rango legal y que no encuentran límites establecidos para su ejercicio en disposiciones de ese nivel.

En segundo lugar, el Tribunal estudia la cuestión básica del respeto al principio de legalidad. Como es sabido, ésta es la causa de declaración de inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 24/

1983. Sin embargo, si bien el fallo es inequívoco las consideraciones formuladas plantean algunos problemas.

Aunque se declara expresamente que no es admisible una degradación de la reserva de ley formulada por el artículo 31.1 de la Constitución, se advierte que este precepto no puede entenderse «desligado de las condiciones propias al sistema de autonomías territoriales». Según el Tribunal, la autonomía de las Corporaciones locales «posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la Ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia». No se trata de una *autonomía tributaria plena*, sino de un *poder tributario derivado*. De modo que el legislador no podrá abdicar de la regulación a que le obliga la reserva de ley mediante normas simplemente habilitadoras. Pero ésta debe ser entendida en sentido *relativo*, de modo que se reconozca la capacidad de intervención de los entes locales que, por ser corporaciones representativas, «pueden, ciertamente, hacer realidad, mediante sus acuerdos, la autodisposición en el establecimiento de los deberes tributarios».

Por supuesto, el propio Tribunal comprende la dificultad de construir un esquema dogmático convincente sobre la base de las normas vigentes y la posible coordinación de principios que pueden resultar contradictorios: reserva de Ley y autonomía de entes no dotados de poder legislativo. Tal labor no le corresponde, y así lo declara, limitándose a aconsejar «la subsistencia equilibrada de uno y otros de estos imperativos constitucionales que no podrán abolirse entre sí en respectivo despliegue».

Estamos, pues, bastante lejos del seco pronunciamiento de las sentencias 179/1985. Desde la más elevada instancia de interpretación constitucional, aunque se haya mantenido identidad de criterio en el fallo, parece ahora impulsarse la atribución de contenido real al poder tributario de las Corporaciones locales y la necesidad de enfocar su planteamiento desde el punto de vista del concepto de autonomía.

Por ello, es muy significativo el voto particular que se formula en este sentido, cuyas tesis básicas no compartimos. En él se repite una y otra vez que los Ayuntamientos disponen de *autonomía*

financiera, lo que implica un ámbito de libertad para la determinación de los elementos configuradores del tributo, «de acuerdo con la política tributaria municipal que decidan sus legítimos representantes democráticamente elegidos». Tal posibilidad deriva de una opción política del legislador, que en opinión del Magistrado que lo formula no atenta contra el principio de reserva de ley, de manera que el fallo del Tribunal «puede perturbar gravemente, sin fundamento constitucional suficiente, el ordenamiento tributario diseñado por el legislador en relación a las Haciendas Municipales».

Se trata, pues, de una posición maximalista que, en nuestra opinión, refleja la evolución referida y el forcejeo de los juicios de valor con el razonamiento jurídico.

XII. EPÍLOGO

Cuando los análisis doctrinales saltan los esquemas dogmáticos actuales y aceptan, de manera explícita o implícita, conceptos como el de *autonomía financiera* local, o un principio de *reserva de ley relativa* para regular elementos fundamentales de un tributo, no nos proponen una interpretación válida del ordenamiento vigente, sino una innovación del mismo por la vía de un pretendido razonamiento interpretativo que se ampara en el carácter general de los conceptos constitucionales, inevitablemente programáticos en la mayoría de los casos, cuya virtualidad operativa inmediata sólo es factible con referencia a un determinado orden de valores sociales. Al proceder de esa manera no siempre se alejan de la labor del jurista, pero sus resultados sólo serán válidos si son asumidos por las opciones políticas que dirigen la evolución del ordenamiento y traducidos a normas vigentes, o articulados al menos como criterios inspiradores de esa evolución. El Derecho no puede aceptar que los textos positivos permanezcan inalterables, pase lo que pase en la realidad social que pretende regular, pero tampoco puede admitir interpretaciones que no se apoyan en el sistema jurídico positivo, sino en perspectivas de su posible evolución o en criterios políticos del momento, sin asentamiento formal como opciones legislativas.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- ALBIÑANA CILVETI, C., «Las ordenanzas fiscales como fuentes del Derecho». *Organización Territorial del Estado (Administración local)*. Instituto de Estudios Fiscales, (I. E. F.), 1985, vol. I, página 397 y siguientes.
- ANTÓN, J. A., *Comentarios a las leyes tributarias y financieras*. Edersa, 1982, tomo I, pág. 109 y sigs.
- CARRETERO, A., «Autonomía local y sistema financiero de las Corporaciones locales». *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. I, págs. 725.
- CASADO, G., «Recargos locales». Cap. XIX del *Manual de Derecho tributario Local*. Escuela de Administración Pública de Cataluña, 1987.
- CAZORLA, L., *El poder financiero en el Estado contemporáneo*. I., 1981. — *Recargos e impuesto sobre la renta de las personas físicas*. La Ley, 1986.
- ESTÉVEZ, E., «La autonomía financiera en el proyecto de Ley de Bases de Administración Local.» *Haciendas locales. Primeras mesas de análisis y debate*. Diputación de Madrid, 1982, página 271-280.
- FERREIRO, J. J., «Principios constitucionales informantes de la Hacienda local». *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. I, pág. 203 y sigs.
- «La financiación de las Entidades locales en Cataluña». *Revista Española de Derecho Financiero (R. E. D. F.)*, núm. 45, 1985, pág. 35 y sigs.
- GARCÍA LOMBARDÍA, J. M., «Haciendas locales y autonomía municipal: Fundamento constitucional». *Organización Territorial del Estado*, cit., pág. 1425 y sigs.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E., «El principio de legalidad tributaria en la Constitución española de 1978». *La Constitución española y las Fuentes del Derecho*, I. E. F., 1979, vol. II, pág. 971 y sigs.
- LASARTE, J. y CALERO, J., «El recargo en el Impuesto sobre la Renta de la Comunidad de Madrid». *Hacienda Pública Española (H. P. E.)*, núm. 99, 1986, pág. 387 y sigs.

- LASARTE, J. y ESEVERRI, E., «Las Haciendas locales ante las autonomías». *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, 1980, pág. 629 y siguientes.
- LOZANO, C., «La Hacienda municipal en la Constitución». *H. P. E.*, núm. 60, 1979, pág. 115 y sigs.
- «La concesión de exenciones de tributos municipales». *R. E. D. F.*, núm. 44, 1984, pág. 537 y sigs.
- MARTÍN QUERALT, J., «La autonomía municipal en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *R. E. D. F.*, núm. 55, 1982.
- *Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas, 1984.
- MENÉNDEZ MORENO, A., «El poder tributario de las Corporaciones locales». *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. III, página 2095 y sigs.
- MORENO, T., y GIMÉNEZ-REYNA, E., «Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales». *XXXII Semana de Estudios de Derecho Financiero*, I. E. F., 1986, pág. 239.
- NIEVES, J., «La financiación de los Entes locales». *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. I, pág. 223 y sigs.
- PALAO, C., «La distribución del poder tributario en España». *Crónica tributaria*, núm. 52, 1985, pág. 183 y sigs.
- *El Derecho financiero y tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Facultad de Derecho de Zaragoza, 1985.
- PÉREZ ROYO, F., «Las fuentes del Derecho tributario en el nuevo ordenamiento constitucional». *Hacienda y Constitución*, cit., pág. 13 y siguientes.
- «Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria». *H. P. E.*, núm. 14, 1972.
- POZO, J., «Las Haciendas locales en el proyecto de ley de regulación de las Bases de Régimen Local de 1984». *Organización Territorial del Estado*, cit., vol. III, pág. 2293 y sigs.
- RUBIO DE URQUÍA, J. I., «El recargo municipal sobre el I. R. P. F.». *H. P. E.*, núm. 99, 1986, pág. 387 y sigs.
- RUIZ GARCÍA, J. R., «Algunas consideraciones sobre la autonomía tributaria local». *R. E. D. F.*, núm. 46, 1985, pág. 231 y sigs.
- RUIZ-BEATO, J., «La Hacienda municipal en España». *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, I. E. F., 1981, pág. 503 y siguientes.

- SIMÓN ACOSTA, E., «El principio de suficiencia en la Hacienda local». *Autonomía y Financiación de las Haciendas municipales*, cit., pág. 478 y sigs.
- TEJERIZO, J. M., «Las fuentes del Derecho financiero a la luz de la Constitución». *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, cit., vol. III, pág. 1993 y sigs.