



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Velasco Caballero, Francisco
Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local
Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 18, 2022, pp. 6-31
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11092>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576473095001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Referencia: Velasco Caballero, F. (2022). Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 6-31. <https://doi.org/10.24965/reala.11092>

Despoblación y nivelación financiera municipal en el marco de la Carta Europea de Autonomía Local¹

Depopulation and municipal financial equalisation in the framework of the European Charter of Local Self-Government

Velasco Caballero, Francisco

Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1055-3939>

francisco.velasco@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo. Director de Investigación del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid. Ex Letrado del Tribunal Constitucional. Director del Anuario de Derecho Municipal y del Tratado de Derecho Local (2021). Actualmente, co-director del proyecto de investigación europeo LoGOV (Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay: Number 823961) y del proyecto nacional PID2019-105799RB-100 (Políticas y servicios públicos contra la despoblación).

RESUMEN

La lucha contra la despoblación requiere de gobiernos locales fuertes, y esto incluye una financiación municipal adecuada. Sin embargo, tal y como ha declarado el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en su Recomendación 465 (2021), España carece de un sistema de nivelación financiera intermunicipal que proteja a los municipios con mayor debilidad financiera, tal y como exige el art. 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local. En consecuencia, España debería introducir una corrección de fondo en la Ley de Haciendas Locales. Esa reforma debe responder a las exigencias de la Carta Europea, tal y como la ha interpretado y aplicado el Consejo de Europa.

PALABRAS CLAVE

Despoblación; financiación local; nivelación financiera; autonomía local; Consejo de Europa.

ABSTRACT

The struggle against depopulation requires strong local governments, and this includes adequate municipal financing. However, as stated by the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities in its Recommendation 465 (2021), Spain lacks a legal system of effective inter-municipal financial equalisation in order to protect the most financially weak municipalities, as required by art. 9.5 of the European Charter of Local Self-Government. Consequently, Spain should introduce a fundamental correction in the Law of

¹ El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional "Proyectos y políticas públicas contra la despoblación" (PID2019-105799RB100), del Ministerio de Ciencia e Innovación. Para la elaboración de este estudio se ha desarrollado una estancia de investigación en el Consejo de Europa que ha contado con financiación del programa de investigación e innovación de la Unión Europea "Horizon 2020" conforme al "Marie Skłodowska-Curie Grant Agreement N.º 823961" . Agradezco a Renate Zikmund así como a su equipo en la secretaría ejecutiva de la cámara de autoridades locales del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa, su acogida y disponibilidad para la elaboración de este estudio.

Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; CEAL: Carta Europea de Autonomía Local; CPLR: Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa; PIE: Participación en los ingresos del Estado.

Local Finance. This reform should match the requirements of the European Charter, as interpreted and applied by the Council of Europe.

KEYWORDS

Depopulation; local financing; financial equalization; local self-government; Council of Europe.

SUMARIO

DESPOBLACIÓN, FINANCIACIÓN LOCAL Y CONSEJO DE EUROPA. 1. INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO EUROPEO DE NIVELACIÓN INTERMUNICIPAL. 2. EFICACIA DE LAS RESOLUCIONES, RECOMENDACIONES Y MEMORANDA DEL CONGRESO DE AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA. 3. RELEVANCIA EN ESPAÑA DEL INCUMPLIMIENTO DECLARADO POR EL CONSEJO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES. 4. MARCO EUROPEO PARA UN NUEVO RÉGIMEN DE NIVELACIÓN INTERMUNICIPAL EN ESPAÑA. 4.1. TIPOLOGÍA DE CRITERIOS APLICATIVOS SOBRE EL ARTÍCULO 9.5 CEAL. 4.2. CRITERIOS DEL COMITÉ DE MINISTROS. 4.3. CRITERIOS GENERALES DEL CONGRESO. 4.4. CRITERIOS INDUCIBLES DE LAS RECOMENDACIONES «AD HOC» DEL CONGRESO. 5. CONCEPTO DE ECUALIZACIÓN O COMPENSACIÓN FINANCIERA. 6. ALCANCE DE LA NIVELACIÓN. 7. FORMAS DE NIVELACIÓN. 8. PROCEDIMIENTOS DE NIVELACIÓN. 9. INDICADORES DE NIVELACIÓN. 10. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

DESPOBLACIÓN, FINANCIACIÓN LOCAL Y CONSEJO DE EUROPA

§1 El fenómeno de la despoblación está presente en buena parte de España e incluso en múltiples áreas de la Europa rural (Foss y Juvkam, 2003, pp. 24 y 41²). Y cuenta ya con serios diagnósticos, análisis y estrategias políticas. Hay un alto nivel de consenso en torno a dos tipos de soluciones prioritarias: la *diversificación económica* en las zonas rurales, más allá de las tradicionales actividades agropecuarias; y la *accesibilidad efectiva a servicios públicos y privados*, en condiciones comparables con las áreas urbanas (Collantes y Píñilla, 2019, pp. 76 y 230³). También hay un cierto consenso, tanto académico como político, en que la lucha contra la despoblación requiere de *gobiernos locales fuertes y sostenibles* (Esparcia, 2021, p. 94). Aunque este enunciado convive *de facto* con estrategias de ordenación territorial de alcance autonómico (y poco protagonismo local) y con múltiples planes y estrategias estatales y autonómicas, donde los municipios y provincias son, básicamente, perceptores y gestores de subvenciones para la ejecución de políticas supralocales contra la despoblación. Así, las múltiples actuaciones contra la despoblación previstas por el actual Plan estatal de Recuperación, Transformación y Resiliencia se están desarrollando a través de numerosas convocatorias de *subvenciones* (muchas de ellas territorializadas en las comunidades autónomas) para los concretos objetivos o acciones fijados en cada convocatoria. Todas estas medidas sin duda que pueden tener efectos directos y positivos contra la despoblación. Pueden estimular la actividad económica y la prestación de servicios en las áreas rurales. Pero no están promoviendo gobiernos locales robustos y sostenibles que puedan diseñar sus propias estrategias de sostenibilidad.

§2 La *debilidad institucional* de los municipios locales rurales tiene múltiples causas. Una es su escaso tamaño en muchas regiones, como Castilla y León (López Ramón, 2021, pp. 29-51). Otra es la deficiente configuración jurídica del nivel supramunicipal de gobierno local (las provincias), de las entidades de cooperación intermunicipal y de la iniciativa económica local. A esta lista hay que añadir un *sistema de financiación local* que beneficia a los grandes municipios urbanos y perjudica a una buena parte de los municipios rurales, aunque no a todos (Muñoz y Suárez, 2018, p. 19; Cordero et al., 2022, p. 126). En especial, a los municipios rurales medianos que vertebran la actividad económica y los servicios de su espacio comarcal. A este

² Véase en este sentido: Congress of the Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Resolution 465 (2021), 2021-2026 Priorities of the Congress of Local and Regional Authorities, 23 March 2021, CG (2021)40-05 23 March 2021, § 71, p. 11. Y véase también la presentación del Vicesecretario General del Consejo de Europa, Bjorn Berge, en la apertura de la sesión ordinaria del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, de 10 de junio de 2022.

³ En la Unión Europea: Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A long-term Vision for the EU's Rural Areas – Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040, Brussels, 30-6-2021 COM(2021) 345 final, {SWD(2021) 166 final} – {SWD(2021) 167 final}.

En el Consejo de Europa: Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 458 (2020) and Recommendation 448 (2020), Developing urban-rural interplay, CG-FORUM(2020)02-03final, 7 December 2020.

resultado se llega, fundamentalmente, porque el *régimen de transferencias* regulado en la Ley de Haciendas Locales (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: LHL) no tiene una función niveladora o ecualizadora. Asegura primariamente la sostenibilidad financiera de los muy grandes municipios, y presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños. De un lado, la cláusula de *status quo* (art. 120.1 LHL) asegura a los municipios muy grandes la financiación más favorable que ya les proporcionaba la LHL de 1988 (Arrieta, 2010, p. 993⁴). De otro lado, los arts. 111 y 122 LHL establecen *dos regímenes* de transferencias separados e incommunicados: uno para los grandes municipios (de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia); y otro para el resto de los municipios (lo que incluye a todos los municipios rurales). Entre estos dos grupos de municipios no hay ningún instrumento de nivelación. Solo en el seno del segundo grupo, el de los municipios comunes, hay una cierta nivelación o compensación interna, entre los municipios con mayor y menor capacidad financiera, porque para la distribución de la cantidad total anual destinada por el Estado a este grupo de municipios se tiene en cuenta la capacidad tributaria de cada municipio (art. 124.1 c) LHL) lo que normalmente beneficia a los municipios pequeños y rurales, que cuentan con menores ingresos tributarios propios (porque las bases impositivas de sus tributos son más pequeñas).

§3 Abiertamente se puede considerar que el actual régimen de transferencias estatales, el regulado en la LHL, *no es conforme con la estrategia estatal de reto demográfico*. Porque no favorece la sostenibilidad económica de aquellos municipios rurales que, teniendo unas dimensiones y una capacidad de gestión suficiente, con mejores ingresos podrían desplegar estrategias de iniciativa económica local, ofrecer más y mejores servicios públicos, y coadyuvar a la sostenibilidad de los servicios privados. Podrían, en suma, generar atractivos demográficos competitivos con los de las grandes ciudades. Probablemente, esas dimensiones y capacidades no se encuentran en los municipios muy pequeños (los menores de 500 habitantes) pero sí en umbrales demográficos algo superiores, y desde luego en muchos municipios a partir de los 5.000 habitantes. Hay que tener en cuenta que en función del tipo de servicio o actividad local, la escala eficiente de gestión se puede situar en distintos niveles demográficos. Así, los servicios sociales básicos encuentran su escala económica óptima en los 1.000 habitantes, y el servicio de abastecimiento de aguas en los 5.000 habitantes (Hortas-Rico y Salinas-Peña, 2014, p. 39). Es más, son muchos los servicios municipales que muestran deseconomías de escala a partir de cierto umbral de población. Con frecuencia, los municipios más grandes generan costes adicionales de gestión, derivados de la necesidad de mayor *coordinación* entre las distintas unidades municipales que se ocupan de la prestación (con lo cual, a partir de cierto umbral demográfico los servicios municipales pueden ser menos eficientes, porque se producen con más costes). Únicamente para los servicios administrativos generales se ha identificado en 20.000 habitantes la escala eficiente de gestión. Los estudios de economía aplicada más robustos y con mayor soporte empírico muestran que *cada servicio*, tipo de gasto o actividad municipal tiene *su propia economía de escala*. Y son pocos los servicios públicos municipales que mejoran su rendimiento con la escala (Bel, 2011, p. 13).

§4 El sesgo contra-rural del actual régimen de transferencias estatales multiplica sus efectos negativos si tenemos en cuenta que no encuentra una alternativa viable en la financiación mediante *tributos locales*. En entornos rurales, normalmente con menor actividad económica y menores rentas, las bases impositivas de los tributos locales son lógicamente inferiores. Por ello, para compensar mediante ingresos tributarios (propios) las menores transferencias estatales (de la PIE) los municipios pequeños y medianos tendrían que aumentar notablemente los tipos impositivos propios. Y esto, parece evidente, actuaría como un nuevo factor *promotor de la despoblación*. Lo mismo se puede decir en relación con las tasas por la prestación de servicios: un aumento de su cuantía dirigido a sufragar su mayor coste en las áreas rurales tendría de nuevo un efecto despoblador. Además, es previsible que, en general, el rendimiento de los tributos locales disminuya en el futuro, a favor de los grandes tributos estatales (Bosch et al., 2009, p. 14), lo que a su vez aumentará la dependencia de todos los municipios –y entre ellos los rurales– respecto de las transferencias estatales. En suma, la regresividad de la PIE respecto de los municipios pequeños y medianos, al no tener como alternativa viable una mayor recaudación tributaria propia, es causa de que el sistema de financiación local, en su conjunto, coadyuve al fenómeno despoblador. Como en seguida se verá, este resultado es contrario al art. 9.5 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (CEAL), ratificada por España en 1988, y pudiera no ser compatible con el mandato constitucional de suficiencia financiera del art. 142 CE (*infra* § 22).

⁴ Véase expresamente en este sentido, el análisis y propuesta de reforma de la LHL por la comisión ministerial de expertos constituida en 2017: Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 143.

1. INCUMPLIMIENTO DEL MANDATO EUROPEO DE NIVELACIÓN INTERMUNICIPAL

- §5 Como es sabido, el art. 9 CEAL incluye diversas garantías específicas de autonomía financiera local. Está, en primer lugar, la garantía de *disponibilidad* de ingresos propios y suficientes, sobre los que cada gobierno local pueda decidir con discreción (art. 9.1 CEAL). También, el art. 9.2 CEAL exige que el conjunto de los ingresos locales sea *proporcionado* a las tareas o competencias propias de los distintos tipos de gobiernos locales. El art. 9.3 CEAL garantiza que una parte de los ingresos locales provenga de *tributos propios*, sobre los cuales las entidades locales dispongan de un cierto poder para fijar los tipos impositivos. También está garantizada la *diversidad* de fuentes de financiación local, así como su capacidad de adaptación a situaciones económicas cambiantes (art. 9.4 CEAL). El art. 9.5 CEAL, que va a ser objeto central de este estudio, exige que los países signatarios de la Carta cuenten con un sistema de «compensación» financiera (*equalisation* ó *péréquation*, en las versiones auténticas de la CEAL) a favor de los gobiernos locales financieramente más frágiles. El art. 9.6 CEAL dispone que los gobiernos locales serán *consultados* sobre la forma de distribución de los recursos financieros entre los distintos gobiernos locales. En el art. 9.7 CEAL se proscrib, como principio general aunque no absoluto, la financiación condicionada. Por fin, el art. 9.8 CEAL garantiza a los gobiernos locales el *acceso al mercado crediticio nacional* para inversiones de capital.
- §6 Todas estas exigencias y garantías están en parte condicionadas por la propia Carta (implícita o explícitamente) a las necesidades de la economía nacional y a lo que establezcan las leyes nacionales (Velasco, 2009, p. 75). Aunque, lógicamente, las leyes nacionales no pueden vaciar de contenido o restringir desproporcionadamente el propio alcance normativo del art. 9 CEAL.
- §7 Por lo demás, es sabido que todas estas garantías jurídicas de la CEAL, aunque tienen fuerza jurídica vinculante (así lo dice expresamente el art. 12 de la Carta) *no cuentan con órganos judiciales supranacionales* que puedan imponer su cumplimiento (Schaffarzick, 2002, pp. 113-116; Boggero, 2018, p. 49) y en parte por eso el nivel de incumplimiento es elevado⁵, especialmente en lo que se refiere a la existencia de un sistema de nivelación o compensación financiera adecuado para las entidades locales más débiles⁶ (que normalmente son también las más pequeñas y/o rurales).
- §8 En su labor de vigilancia sobre el cumplimiento de la CEAL, el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa –órgano consultivo que integra a representantes locales y regionales de los Estados del Consejo de Europa⁷– ha considerado recientemente, en la Recomendación 465 (2021), que *España no cumple* con el mandato de ecualización contenida en el art. 9.5 CEAL, porque el sistema de participación en los ingresos del Estado (PIE) que regula la LHL «(...) is insufficient, especially as regard to small municipalities in the depopulated areas, where the cost of services is higher due to the low population density⁸». Esta recomendación del Consejo de Europa conecta con otra anterior, mucho menos incisiva y detallada, en la que se hablaba de la «nécessité d'établir des formules de répartition plus équitables, reposant sur des indicateurs de besoin (population avec pondérations) et de capacité (indice basé sur l'IBI⁹)». Quizá la relevancia secundaria de esta cuestión en el conjunto de la recomendación de 2013 (muy centrada en la cuestión de la estabilidad presupuestaria) explica que el Gobierno español no adoptara ninguna iniciativa legislativa para atender la recomendación del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (en adelante, el Congreso o CPLR). Ahora, la nueva recomendación de 2021 presta mayor atención a la cuestión de la nivelación intermunicipal, y abiertamente declara el incumplimiento del art. 9.5 CEAL por el Estado español. El memorándum explicativo en el que se apoya la nueva recomendación de 2021 se centra en que la regulación legal de la PIE *apenas si tiene efectos niveladores*, lo que abiertamente contradice la exigencia expresa del art. 9.5 CEAL. En puridad, la falta de nivelación es muy superior que la que detecta

⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 427 (2018), *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty*.

⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution N.º 413 (2017), *Comparative analysis on the implementation of the European Charter of Local Self-Government in 47 member States*, CG32(2017)22final, 20 march 2017, § 66, p. 25; Congress of Local and Regional Authorities, Draft Resolution, *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring of the European Charter of Local Self-Government and election observation missions*, CG(2021)40-10prov, 21 January 2021, § 11, p. 23.

⁷ Committee of Ministers, Statutory Resolution (2000) 1 Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 15 March 2000.

⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

⁹ Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation N.º 336 (2013), *La démocratie locale et régionale en Espagne*, CG(24)6FINAL, 20 mars 2013, § 157, p. 30.

el CPLR en su recomendación, pues no tiene en cuenta que la PIE, a la que reprocha sus escasos efectos ecualizadores, sólo rige para los municipios pequeños y medianos, con lo que no hay compensación ninguna, ni suficiente ni insuficiente, entre el grupo de los municipios grandes y todos los demás.

§9 En lo que sigue, primero se va a dar cuenta de los posibles efectos de la declaración de incumplimiento contenida en la Recomendación 465 (2021) del Congreso de Poderes Locales y Regionales (2 y 3); luego se integrará la recomendación referida a España en el conjunto de recomendaciones del Congreso (4). Esta última exposición sistemática servirá tanto para entender la declaración de incumplimiento dirigida a España como para definir un marco de criterios en el que el futuro podría producirse una reforma del sistema de transferencias locales de la LHL, a fin de cumplir con la recomendación del CPLR.

2. EFICACIA DE LAS RESOLUCIONES, RECOMENDACIONES Y MEMORANDA DEL CONGRESO DE AUTORIDADES LOCALES Y REGIONALES DEL CONSEJO DE EUROPA

§10 Como ya se ha dicho, los mandatos de la CEAL son normativos. Y por tanto vinculantes. Pero no cuentan con una organización jurisdiccional que pueda imponer su cumplimiento (a diferencia de lo que ocurre con el Convenio de Derechos Humanos del propio Consejo de Europa, que sí cuenta con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional de cumplimiento). Las resoluciones y recomendaciones e informes del Congreso evalúan el cumplimiento de la Carta por parte de los Estados signatarios. Pero la CEAL no dispone *ningún efecto vinculante* para estas declaraciones o decisiones, que formalmente ni siquiera se dirigen directamente a los Estados miembros, sino al Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (art. 2.4 de la *Statutory Resolution of the Committee of Ministers* [2020]1).

§11 Los informes de evaluación, supervisión o seguimiento del Congreso valoran el cumplimiento de cada precepto de la CEAL en cada país con una de estas *tres calificaciones*: pleno cumplimiento; cumplimiento parcial; o incumplimiento. En el caso de la Recomendación 465 (2021) sobre España, la calificación es de cumplimiento parcial («not fully respected»). En el conjunto de las recomendaciones del CPLR sobre el art. 9.5 CEAL, la calificación más frecuente es la de *cumplimiento parcial*, aunque esta calificación es en sí poco informativa. Expresa bien la dificultad de valorar *jurídicamente* una concreta realidad nacional (normativa, institucional y práctica) a la luz de parámetros normativos (los preceptos de la Carta) pero sin partes procesales, con información limitada y con un objetivo finalista, más que dirimente o condenatorio: favorecer progresivamente la autonomía local en cada país signatario de la Carta¹⁰.

§12 Las evaluaciones del Congreso *no son propiamente políticas* (por mucho que se redacten por cargos electos y se aprueben por un órgano integrado por autoridades locales de los Estados miembros) pues co-tejan una realidad nacional con un parámetro normativo (la Carta). Pero su objetivo sí es político: promover la adopción de iniciativas políticas nacionales para la mejora de la autonomía local (Moreno, 2019, p. 315). Esto explica la frecuencia con la que los informes del Congreso consideran que los sistemas nacionales de ecualización cumplen sólo parcialmente con la Carta. El objetivo de esta conclusión no es tanto censurar una concreta situación nacional como instar a su mejora. De ahí que prácticamente todas las recomendaciones e informes del Congreso incluyan algunas valoraciones positivas, incluso cuando la valoración final del sistema de nivelación fiscal sea negativa. Y de ahí también que bajo la calificación de cumplimiento parcial haya tanto realidades nacionales muy deficientes como otras satisfactorias, pero aún mejorables.

§13 Es claro que, a falta de una previsión expresa en la CEAL, ni las resoluciones ni las recomendaciones del Congreso (y menos aún los memoranda explicativos) vinculan a los Estados miembros. Esto es entendible no sólo por la naturaleza internacional del Congreso, en tanto que estructura orgánica interna del Consejo de Europa, sino también por su legitimidad estrictamente local y regional (Benóit-Rohmer y Klebes, 2005, p. 86) que difícilmente puede dar lugar a decisiones vinculantes para los Estados.

§14 Sólo en relación con las recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa (y no para las del Congreso de Poderes Locales y Regionales) es obligatorio para los Estados informar al Consejo de Europa sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones recibidas (art. 15 b) del Tratado por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Europa, de 5 de mayo de 1949). En el caso de las recomendaciones del Congreso, sólo por medio de una norma organizativa interna (y por tanto con una eficacia externa

¹⁰ Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2000, p. 1.

muy limitada) se prevé que «del cumplimiento de la recomendación [del Congreso] *se hará seguimiento* por el correspondiente Estado miembro, por el propio Congreso, y por otras entidades intergubernamentales del propio Consejo¹¹». Este mandato de «seguimiento» está lejos de ser una obligación de información sobre las medidas estatales en respuesta a una recomendación europea. Menos aún puede verse ahí un mandato explícito de cumplimiento de la recomendación. Ello no obstante, las recomendaciones e informes del Congreso, como es propio del creciente *soft law* internacional (Guzman y Meyer, 2010, p. 171; Leñero y Darnaculleta, 2021, p. 698) despliegan algunos *efectos directivos*, en el ámbito interno del Congreso y en relación con los Estados miembros del Consejo de Europa.

§15 En primer lugar, en el *ámbito interno* del Congreso sus informes, recomendaciones y resoluciones actúan como precedentes, para posteriores evaluaciones e informes del propio Congreso (Boggero, 2018, p. 59). Esta eficacia interna es, aunque real, limitada. Sólo es claramente visible en las evaluaciones referidas a *un mismo país*, pero no se extrapolan o trasladan criterios de evaluación entre distintos países. Así, por ejemplo, en la Recomendación 465 (2021) dirigida a España se hace referencia expresa a la previa Recomendación 336 (2013), también referida a España. Pero en ninguna recomendación del Congreso hay referencia alguna a argumentos, indicadores o criterios utilizados en las recomendaciones anteriores para otros países. El mandato procedimental de *contextualización* en las evaluaciones, contenido expresamente en la Resolución 307 (2010) del Congreso¹², actúa contra la extrapolación y formulación de criterios transversales. Ello no obstante, en algunas *recomendaciones generales*, no referidas a concretos países sino formuladas con ánimo codificador y comparativo, el Congreso sí induce algunos criterios interpretativos generales a partir de las recomendaciones dirigidas a los países. Estos criterios generales, formulados en abstracto, sí tienen luego reflejo en las recomendaciones e informes referidos a concretos países.

§16 En el *ámbito externo*, y a falta de efectos propiamente vinculantes, las recomendaciones y demás tomas de posición del Congreso pueden desplegar algunos efectos directivos sobre los Estados parte en la CEAL. Se ha dicho, en este sentido, que las distintas declaraciones del Congreso son *soft law* internacional (Benoit-Rohmer y Klebes, 2005, p. 125) que ilustra a los Estados sobre las posibles formas de cumplir con las obligaciones contenidas en la CEAL (Boggero, 2018, p. 66). Ello no obstante, el alcance real de esta eficacia directiva de las declaraciones del Congreso está en función de dos factores: el *contenido* de las propias recomendaciones que pretenden dirigir la actuación de los Estados; y la *estructura constitucional y legal* de cada Estado, que puede ser más o menos receptiva ante las declaraciones internacionales interpretativas o aplicativas de tratados vinculantes.

§17 En primer lugar, en lo que hace al contenido de las recomendaciones del Congreso, lo cierto es que están muy determinadas por la concreta situación del Estado evaluado (*infra* § 33). Están muy apegadas a la *realidad de cada país* y evitan por completo las referencias transversales (a otros informes y recomendaciones de país). Y por lo mismo, sólo son verdaderamente idóneas para dirigir la actividad *del concreto país* evaluado, no para su utilización como precedentes en otros países. En segundo lugar, en lo que se refiere a la estructura y cultura constitucional de cada país, se puede considerar que en general el Derecho español es permeable al Derecho internacional, y de hecho hay múltiples referencias expresas a la CEAL tanto en las leyes como en la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa. Ello no obstante, estas referencias expresas tienen un valor más argumental e interpretativo que propiamente prescriptivo. Y, en todo caso, no reconocen eficacia directa alguna a las recomendaciones y resoluciones del Congreso. A esto se hace referencia más detallada a continuación.

3. RELEVANCIA EN ESPAÑA DEL INCUMPLIMIENTO DECLARADO POR EL CONSEJO DE PODERES LOCALES Y REGIONALES

§18 Según se ha dicho ya, de acuerdo con el Derecho del Consejo de Europa las recomendaciones y resoluciones del Comité de Ministros y del Congreso (sobre el cumplimiento de la CEAL) no generan obli-

¹¹ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 307 (2010), Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member states in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government, (ETS N.º 122), 18-20 October 2021, Annex, § 5.4.

¹² Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 307 (2010), Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member states in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government, (ETS N.º 122), 18-20 October 2021, Annex, § 20.

gaciones de cumplimiento para los Estados. Los Estados están vinculados por la Carta, pero no por las declaraciones de cumplimiento de sus órganos. Desde la perspectiva interna, y de acuerdo con el art. 94.1 CE, España está obligada a cumplir la Carta, y por tanto su mandato de nivelación intermunicipal del art. 9.5 CEAL. Pero el Derecho interno español *no prevé efectos vinculantes* para las resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros o del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa. Cuestión distinta es que las declaraciones y los criterios del Consejo de Europa sobre la CEAL pueden ser relevantes para la interpretación de algunos preceptos de Derecho interno. Empecemos por la Constitución y sigamos con la ley.

§19 El art. 142 CE garantiza la *suficiencia financiera* de los municipios, provincias e islas como un aspecto más de la autonomía local protegida por la Constitución. Hasta ahora, la escasa jurisprudencia constitucional sobre suficiencia financiera ha concedido más importancia a la *autonomía de gasto* que a la suficiencia de ingresos en sentido estricto (SSTTC 109/1998, FJ 10; 48/2004, FJ 11; 180/2016, FJ 8). Y en lo que hace a los ingresos específicamente, ha reconocido un amplísimo *poder de configuración a la ley*. El art. 142 CE expresamente impone que la financiación local debe componerse de –al menos– participaciones en los ingresos estatales y tributos propios. Pero no determina cómo debe ser esa participación en los ingresos estatales (Medina Guerrero, 2018, p. 1081). Según el Tribunal Constitucional «(...) no es el recurso de inconstitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las haciendas territoriales» (STC 179/1985, FJ 3). En este punto, por tanto, el art. 9.5 CEAL es mucho más preciso y concreto que la Constitución.

§20 Podría plantearse, en el contexto actual de despoblación, que el canon constitucional de suficiencia financiera incluya contenidos nuevos, hasta ahora no contemplados en la jurisprudencia constitucional. Podría plantearse, en este sentido, que la inexistencia en España de un sistema estatal de nivelación a favor de los municipios con menos recursos, tal y como ha declarado la Recomendación 465 (2021) del Congreso, fuera causa de insuficiencia financiera para algunos municipios, contra lo establecido en el art. 142 CE. Pero este planteamiento, en principio posible, exigiría en todo caso una *situación real* y probada de insuficiencia financiera en esos municipios (STC 104/2000, FJ 5). Y no resulta fácil sostener que esa sea la situación de los municipios pequeños en la España rural. Pues una cosa es que haya un desequilibrio cierto en las transferencias estatales (con infracción directa del art. 9.5 CEAL) y otra que ese desequilibrio sea causa de una insuficiencia financiera que impida el ejercicio de las competencias municipales propias (que es lo prohibido por el art. 142 CE).

§21 También podría plantearse si, a la vista de la Recomendación 465 (2021) del Congreso, el régimen estatal de transferencias regulado en los arts. 111 a 124 LHL resulta arbitrario, y con ello contrario al art. 142 CE puesto en relación con el art. 9.3 CE. Se ha dicho ya en la doctrina que, a la vista del amplio margen de configuración que el art. 142 CE concede a la ley, el verdadero límite constitucional a la legislación sobre financiación local es la *interdicción de la arbitrariedad* que enuncia el art. 9.3 CE (Medina Guerrero, 2018, p. 1083). Esto es, la prohibición de reglas por completo carentes de fundamento, canon este por completo extraordinario y muy escasamente utilizado por el Tribunal Constitucional (como excepción: STC 181/2000, FJ 20). Por eso, y pese a que la doctrina hacendística niega todo fundamento técnico-financiero al actual sistema dual de participaciones y transferencias de la LHL (Cordero et al., 2022, p. 131), resulta difícil argumentar que la falta de nivelación financiera intermunicipal, en sí misma, pueda tacharse de arbitraria en el sentido muy restringido que es propio del art. 9.3 CE. Favorecer a los municipios con más población (que son normalmente los que cuentan con mayores transferencias estatales conforme al régimen dual de la LHL) puede ser una opción política objetable en nuestro tiempo, pero *no es necesariamente una regulación absurda*, por completo irracional, carente de todo fundamento o, en suma, arbitraria.

§22 A mi juicio, la conexión más directa entre la Recomendación del Congreso 465 (2021) y la garantía constitucional de suficiencia financiera se concreta en la referencia expresa del art. 142 CE a que las haciendas locales «(...) se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas». Este mandato constitucional expreso de financiación local mediante tributos propios y participaciones estatales y autonómicas (art. 142 CE) parte de la premisa implícita de que los tributos propios no siempre pueden asegurar la correcta financiación de todos los municipios, a riesgo de provocar efectos de inequidad fiscal. En este sentido, cualquier régimen de transferencias o participaciones estatales debe –al menos– *complementar* la financiación de aquellos municipios con mayores necesidades de gasto o con menor capacidad de financiación mediante tributos propios, por la mayor debilidad de las correspondientes bases imponibles (Arrieta, 2010, p. 980; Cordero et al., 2022, p. 125). Y bien, si este es el significado constitucional mínimo de las transferencias o participaciones estatales conforme al art. 142 CE, una regula-

ción legal que no tenga en cuenta las mayores necesidades financieras (por ejemplo, por el mayor coste de los servicios municipales en algunas clases de municipios) y la menor capacidad de financiación con tributos propios (por la mayor debilidad de las bases imponibles en ciertas clases o grupos de municipios) podría calificarse como directamente contraria al mandato constitucional de suficiencia financiera, que no sólo exige la existencia de medios financieros suficientes, sino también la *complementariedad* de las participaciones (o transferencias) respecto de los ingresos tributarios propios. Es relevante, en este sentido, que la comisión de expertos del Ministerio de Hacienda para la reforma de la LHL haya calificado expresamente a la PIE como un sistema errático y sin ningún componente de equidad¹³. Igualmente relevante es que el mismo Ministerio de Hacienda, en sus informes anuales sobre financiación local, expresamente reconozca que las transferencias estatales decrecen en relación directa al tamaño del municipio¹⁴. Es obvio que la ley, en su amplio margen de configuración, puede optar por diversos modelos de transferencias y/o participaciones, y por tener en cuenta indicadores de gasto y de ingresos tributarios diversos, tanto de los municipios urbanos o grandes como de los pequeños o rurales. También puede la ley nivelar la financiación municipal sólo de forma parcial, no plena. Pero puede considerarse que un régimen de financiación donde las transferencias no cumplen una función niveladora cualificada, tal y como declara para España la Recomendación 465 (2021), contradice directamente la función constitucional de las transferencias estatales, conforme al art. 142 CE. Según lo dicho, la Recomendación del Congreso 465 (2021) puede actuar como un útil instrumento interpretativo del art. 142 CE, en la medida en que muestra que la autonomía financiera municipal consiste *no sólo en la disposición de recursos financieros* para el ejercicio de las competencias propias, sino que también exige *un cierto grado de nivelación intermunicipal* mediante transferencias supralocales.

§23 Se puede plantear también si la Recomendación 465 (2021) puede guiar la *aplicación del régimen legal* de participaciones y cesiones estatales, conforme a los arts. 111 a 125 LHL. A mi juicio, la hipotética eficacia directiva de la recomendación es casi nula, porque la ley regula un sistema financiero preciso, *sin margen para la interpretación*. Los arts. 111 a 125 LHL establecen con precisión a qué municipios se les aplica cada uno de los dos regímenes de transferencias (participaciones y cesiones), cuál es la cuantía de cada cesión o fondo y cuáles son los criterios exactos de distribución de los recursos estatales. En este sentido, la LHL no permite, mediante una interpretación conforme con la Recomendación 465 (2021), introducir elementos de nivelación intermunicipal que, simplemente, no caben dentro del tenor de la ley.

§24 Finalmente, podría plantearse, al menos en hipótesis, que a partir de la declaración de incumplimiento contenida en la Recomendación del Congreso 465 (2021) se produjera un desplazamiento aplicativo del actual régimen de transferencias de la LHL. Obviamente, no porque la recomendación europea así lo imponga, sino por la conclusión interna (por los tribunales contencioso-administrativos españoles) de que la LHL efectivamente es contraria al art. 9.5 CEAL, y que en consecuencia la Carta debe ser de aplicación preferente frente a la LHL. En términos generales se ha sostenido que, dada la eficacia directa de los tratados internacionales en España (art. 94.1 CE), y dada la especial fuerza activa y pasiva de los tratados en el Derecho interno –que conforme al art. 96.1 CE pueden ser denunciados conforme al Derecho internacional, pero no derogados por el propio Estado– la infracción de una norma internacional puede invocarse directamente ante los tribunales. Y una posible contradicción entre una ley interna y un tratado internacional válido y eficaz debe conducir a la aplicación preferente del tratado (Ortega, 1993, p. 484; Requejo, 2003, p. 26; Font, 2019, p. 34). Este es el criterio legal de resolución de conflictos normativos que hoy contiene expresamente el art. 31 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. Con todo, esta solución, aunque asumible en abstracto, no es operativa allí donde el tratado internacional no regula directamente una cuestión, sino que establece una norma principal y remite la regulación a la ley interna. En estos casos, el tratado internacional no es «self-executing» y por ello mismo no puede producir efectos de desplazamiento aplicativo de la ley interna (Velasco, 2009, p. 101; Medina Alcoz, 2019, p. 129). La ley interna puede ser reprochable, por contradecir un tratado internacional, pero no puede ser inaplicada, precisamente porque el tratado ha remitido la regulación a la ley y no contiene otras reglas propiamente alternativas y sustitutivas. Esto es lo que, a mi juicio, ocurre con el art. 9.5 CEAL, que incluso considerando que no se respeta por la LHL, no puede desplazar los preceptos de la LHL, porque la Carta no contiene ninguna norma directamente aplicable que pudiera sustituir a las reglas sobre transferencias y participaciones de la LHL.

¹³ Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, pp. 152 y 156.

¹⁴ Ministerio de Hacienda y Función Pública, *La Hacienda local en cifras*, noviembre de 2019, p. 63. Accesible en www.hacienda.gob.es

4. MARCO EUROPEO PARA UN NUEVO RÉGIMEN DE NIVELACIÓN INTERMUNICIPAL EN ESPAÑA

§25 Según se ha dicho hasta aquí, a juicio del Congreso de Poderes Locales y Regionales en su Recomendación 465 (2021) el actual régimen de participación de los municipios en los recursos del Estado, regulado en los arts. 111 a 124 LHL, infringe el art. 9.5 CEAL. Dado que los tratados internacionales vinculan al Estado español, conforme al Derecho internacional y de acuerdo con el Derecho constitucional interno (art. 96.1 CE), es previsible una próxima iniciativa legislativa del Gobierno para introducir en nuestro régimen financiero local un régimen de nivelación o corrección intermunicipal de las diferencias financieras. Para este fin normativo, conviene contar con el mayor nivel de precisión posible sobre cuáles son los criterios interpretativos y aplicativos en torno al art. 9.5 CEAL que, a lo largo de los años, ha ido decantando el Consejo de Europa. Aquí se va a hacer referencia, en especial, a los criterios presentes en varias recomendaciones y resoluciones generales (aprobadas por el Comité de Ministros o por el Congreso) y a las recomendaciones «ad hoc», para países concretos, formuladas por el Congreso entre los años 2019 a 2022, ambos inclusive.

§26 En el conjunto del art. 9 CEAL, su párrafo quinto tiene un contenido singular. Primero, por su especial concreción; y segundo, porque garantiza la autonomía financiera no ya de los gobiernos locales en su conjunto (frente a las autoridades estatales o regionales) sino específicamente de un *grupo o tipo de municipios*, los que se encuentran en una situación financiera «débil». Esta garantía es especial porque puede legitimar leyes y decisiones estatales que, para allegar más recursos a los municipios financieramente «débiles», reduzcan las transferencias a los municipios más ricos, o con mayor capacidad financiera mediante tributos propios, sin con ello infringir la autonomía financiera garantizada en su conjunto por el art. 9 CEAL¹⁵.

4.1. Tipología de criterios aplicativos sobre el art. 9.5 CEAL

§27 A falta de un órgano jurisdiccional propio del Consejo de Europa, y a falta también de todo poder de desarrollo normativo de la Carta por el Comité de Ministros, la formación de criterios aplicativos sobre el alcance del art. 9.5 CEAL tiene lugar por medio de resoluciones declarativas y recomendaciones, de *tres tipos*: resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros; recomendaciones y resoluciones generales del Congreso de Poderes Locales y Regionales; y recomendaciones «ad hoc» de Congreso para cada Estado (derivadas de las visitas sistemáticas de evaluación realizadas por miembros del propio CPLR). En los tres casos, las recomendaciones o resoluciones, aunque carecen de toda eficacia propiamente vinculante, actúan como un marco de referencia asequible para los Estados (*supra* § 14). En puridad, y siguiendo una distinción teórica plausible (Leñero y Darnaculleta, 2021, pp. 697 y 701), las recomendaciones y resoluciones *generales*, tanto del Comité de Ministros como del Congreso, tienen *valor normativo*, porque detallan o precisan los mandatos normativos de la Carta, aunque no son coercibles (como tampoco lo es la propia Carta). En cambio, las recomendaciones «ad hoc» del Congreso actúan sólo como «referentes de cumplimiento normativo», aclarando a cada Estado signatario de la Carta en qué aspectos cumple o no cumple con la Carta, si bien de estos «referentes» –como de todos los precedentes (Díez Sastre, 2008, p. 113)– se pueden extraer, mediante abstracción, algunos criterios generalizables que complementan las recomendaciones y resoluciones abstractas y generales del Comité de Ministros y del Congreso.

§28 En lo que hace a su contenido, aunque las tres fuentes de criterios aplicativos están en estrecha interacción, no son por completo coincidentes. Son coherentes. Pero cada una de ellas tiene su propio perfil: acentúa algún aspecto del art. 9.5 CEAL; expresa la concreta posición institucional del órgano que la emite; o refleja el procedimiento abstracto o casuístico en el que se ha adoptado la correspondiente declaración. Como en seguida se verá, el *Comité de Ministros* ha fijado criterios técnico-financieros muy detallados para un cálculo idóneo de las transferencias niveladoras, poniendo el acento en la primacía de la financiación local mediante tributos (locales) propios. El *Congreso*, en sus recomendaciones o resoluciones *generales*, ha adoptado criterios interpretativos menos precisos, y en general más favorables a la ecualización inter-

¹⁵ Véase no obstante el caso de Luxemburgo, donde con una fundamentación poco clara el Congreso reprocha al Fondo de Financiación Municipal (que se nutre de los rendimientos de un impuesto local, como es el Impuesto sobre Actividades Económicas) que, para mejorar la situación financiera de los municipios más débiles haya empeorado parcialmente la situación de otros municipios (Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 470 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Luxembourg* CPL(2022)42-03final, 23 March 2022, § 54).

municipal. Y por último, las recomendaciones «ad hoc» del Congreso muestran criterios interpretativos más dispersos, predominando una comprensión funcional del art. 9.5 CEAL (esto es, la exigencia de que, cualquiera que sea el sistema nacional de nivelación, efectivamente sirva a la corrección de las desigualdades) (*infra* § 39).

4.2. Criterios del Comité de Ministros

§29 Los criterios interpretativos del *Comité de Ministros* se encuentran en una recomendación de 2005, dictada al amparo del art. 15 b) del Estatuto del Consejo de Europa¹⁶. En esta recomendación se contienen varios criterios que, en general, tienden a *reducir la importancia cuantitativa* de la ecualización intermunicipal. Se insiste, en este sentido, en que las transferencias niveladoras estatales no deben desincentivar el pleno uso de la capacidad fiscal de cada entidad local¹⁷, que deben resultar de un previo cálculo estandarizado sobre los costes de servicios locales (de nuevo, para contener cuantitativamente las transferencias de nivelación¹⁸) y que no deben disuadir de una gestión municipal más eficiente¹⁹.

4.3. Criterios generales del Congreso

§30 En su labor de interpretación abstracta de la Carta, el Congreso ha aprobado algunas *recomendaciones e informes generales* que tratan específicamente la ecualización financiera del art. 9.5 CEAL. Una primera recomendación general de 2000²⁰ es parca en criterios aplicativos generales y se centra en el carácter no condicionado de las transferencias de nivelación, la compatibilidad y complementariedad entre la nivelación vertical y horizontal, la estabilidad y previsibilidad de los criterios de nivelación, y la participación de las entidades locales en la definición del sistema. Mucho más elaborado y detallado es el *Comentario general* de 2020²¹, que considera extensamente el mandato de nivelación financiera del art. 9.5 CEAL. Aunque el comentario contiene algunas referencias genéricas a previas recomendaciones «ad hoc», una parte importante del informe es lógico-deductiva. Esto es, no induce criterios generales a partir de lo previamente dicho en los informes y recomendaciones para concretos países, sino que deduce directamente de la Carta criterios lógicos para su correcta aplicación.

§31 En primer lugar, el Comentario general del Congreso define con cierta precisión qué entiende por entidades locales financieramente débiles, vinculando directamente esta condición a sus características demográficas, su situación geográfica (áreas en transición, montañosas e insulares) o, simplemente, su menor tamaño (§ 165). Esta precisión puede ser relevante porque, frente a anteriores informes generales del Congreso, ahora se expresa directamente la *conexión entre ruralidad y debilidad fiscal*, lo que a su vez conecta más estrechamente el mandato del art. 9.5 CEAL con las políticas contra la despoblación en varios países de Europa. En segundo lugar, aunque en el comentario de 2020 se reconoce un amplio margen de opción política para la definición de cada sistema nacional de nivelación intermunicipal, en todo caso se enuncian algunos principios generales que deben respetar todos los sistemas nacionales: *equidad, estabilidad, eficiencia y transparencia* (§ 169). Además, el comentario de 2020 traba algunas conexiones de sentido entre el mandato de ecualización y otros preceptos de la Carta, como el art. 3.1 CEAL (que garantiza la «capacidad efectiva» de las entidades locales [§ 170]), el art. 9.2 CEAL (que garantiza la libre disposición de los recursos propios [§ 171]), o el art. 9.6 CEAL (que garantiza la participación de los gobiernos locales en la configuración del sistema financiero local [§ 173]).

¹⁶ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005.

¹⁷ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, §§ 39 y 42, p. 7, § 55, p. 9.

¹⁸ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005 § 46 y 49, p. 8.

¹⁹ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, § 49, p. 8 y 55, p. 9.

²⁰ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2020.

²¹ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, pp. 36-45.

4.4. Criterios inducibles de las recomendaciones «ad hoc» del Congreso

- §32 Por fin, las distintas recomendaciones «ad hoc» del Congreso, que siguen a las visitas de evaluación «in situ», normalmente no enuncian criterios generales propios. A veces mencionan los criterios generales formulados en abstracto por el Comité de Ministros o por el propio Congreso. Pero más allá de estas referencias generales, las recomendaciones «ad hoc» eluden la enunciación de criterios generales. La *diversidad* de sistemas financieros evaluados por el *Monitoring Committee* del Congreso, el enfoque claramente *contextual* de las recomendaciones (tal como prescribe la Resolución 307 (2010) del Congreso) y el carácter *no profesional* de los redactores de los informes de evaluación (recuérdese que son cargos electos locales o regionales de alguno de los países miembros) dificulta la formulación de criterios aplicativos generales en las recomendaciones «ad hoc».
- §33 Por lo dicho, las recomendaciones «ad hoc» sólo son verdaderamente idóneas para dirigir la actividad *del concreto país* evaluado, no para su utilización como precedentes en otros países. Ello no obstante, de las recomendaciones e informes «ad hoc» del Congreso también se pueden *inducir algunos criterios generales* sobre la nivelación intermunicipal que impone el art. 9.5 CEAL. Se trata más de *criterios principales* que de estándares concretos. En este sentido, y frente a lo que se ha sostenido en alguna ocasión (Dvorský y Czupek, 2018, p. 532) las decisiones del Congreso no forman un catálogo de verdaderas *reglas o estándares* de autonomía local. De hecho, el Congreso rechaza explícitamente una hipotética *estandarización* a gran escala²². Sí están presentes en las recomendaciones de país, en cambio, algunas *tendencias generales* o criterios principales (flexibles) para la correcta aplicación de la Carta (y, por tanto, en lo que ahora importa, del mandato de ecualización del art. 9.5 CEAL).
- §34 En lo que se refiere específicamente al mandato de nivelación del art. 9.5 CEAL, las recomendaciones «ad hoc» del Congreso son especialmente imprecisas, pese a que en el cuatrienio analizado en este estudio (2019-2022) las visitas de verificación incluían preguntas concretas sobre la nivelación financiera intermunicipal. Por lo demás, como es fácilmente imaginable, estas recomendaciones presentan *muchas divergencias* entre sí. Con todo, sin perjuicio de las notorias diferencias, que se van a poner de manifiesto seguidamente, también es posible identificar algunas *tendencias o criterios generalmente presentes* en las concretas recomendaciones y memoranda explicativos sobre los distintos países. Estos criterios inducibles de las recomendaciones «ad hoc» complementan o modulan los criterios contenidos en las declaraciones generales del Comité de Ministros o del Congreso.
- §35 Para la inducción de criterios interpretativos sobre art. 9.5 CEAL a partir de las recomendaciones «ad hoc» es preciso tener en cuenta que, en la práctica, no todas las recomendaciones siguen en una misma *metodología evaluadora*. Normalmente, los informes de mayor calidad técnica prestan mucha atención a la *funcionalidad real* del sistema de nivelación intermunicipal de cada país. Esta forma de evaluación es la más coherente con los criterios directivos generales del Comité de Ministros y del propio Congreso. Y precisamente de ahí es de donde se pueden inducir más y mejores criterios aplicativos complementarios. Pero en otras muchas recomendaciones de país aparecen dos orientaciones metodológicas mucho menos precisas, y de las que resulta más difícil extraer criterios generalizables. En algunos casos, la evaluación se limita a una *comprobación formal* sobre si el correspondiente país cuenta con algún sistema de nivelación financiera. En otros casos, las recomendaciones *simplifican* la evaluación del sistema de nivelación, prestando poca atención al concreto modelo de ecualización municipal y fijando toda la atención en si el sistema financiero local, en su conjunto, provee de suficientes medios financieros a los municipios. Veamos.
- §36 Como ya he anunciado, en algunas recomendaciones «ad hoc» del Congreso hay una comprensión puramente *formal* de lo exigido por el art. 9.5 CEAL. De tal manera que, una vez comprobado que el Derecho interno contiene una garantía cualificada de ecualización intermunicipal, los informes y recomendaciones del Congreso no entran en mayores detalles²³. Esa garantía formal cualificada puede consistir en una mención

²² Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2000, p. 1.

²³ En este sentido: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 238, p. 39; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 469 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany*, CG(2022)42-16final, 22 March 2022, § 84, p. 36. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 100, p. 21; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 451 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*,

constitucional expresa (como el art. 238.2 de la Constitución portuguesa, que impone directamente la «necesaria corrección de las desigualdades entre las Administraciones locales en el mismo grado²⁴») o en la regulación *legal* de alguna fórmula de ecualización que descansa sobre un cálculo objetivo de las necesidades financieras municipales. Cuando esto ocurre, se da por respetada la exigencia de ecualización, sin mayores precisiones. Sobre todo, si el sistema financiero en su conjunto no es abiertamente insuficiente para cubrir la actividad local. Aunque el mismo resultado se alcanza también en casos en los que el sistema financiero en su conjunto no merece una valoración favorable (ex art. 9.1 y 2 CEAL) porque no allega ingresos suficientes a los municipios. Cabe en este sentido –y se puede considerar una aplicación correcta de la Carta– que un país cuente con un sistema de nivelación intermunicipal conforme con el art. 9.5 CEAL, aunque en su conjunto los recursos financieros del sistema sean insuficientes²⁵.

§37 En esta comprensión formal de la ecualización intermunicipal, el Congreso no presta atención detenida al *rendimiento* mismo del sistema nivelador, ni a los concretos criterios de distribución de las transferencias niveladoras. La mera existencia de un sistema de compensación, bajo la presunción implícita de que el sistema no es arbitrario ni irracional, supone el cumplimiento del art. 9.5 CEAL. En esta comprensión formal de la garantía de nivelación pesa mucho, en mi opinión, el mayor o menor número de objeciones que las asociaciones de gobiernos locales dirijan, en el proceso de elaboración de las recomendaciones, al correspondiente instrumento nivelador. En principio, el carácter *horizontal* de la nivelación (esto es, si el sistema legal de nivelación extrae recursos financieros obtenidos por los municipios más ricos para distribuirlos entre los más pobres) es un indicio relevante de correcta ecualización (aunque por otros defectos estructurales del sistema financiero no pueda desplegar plenos efectos²⁶). En este punto contrasta el criterio abstracto del Congreso, cauteloso ante la nivelación horizontal, de la que dice que «must remain at a reasonable level²⁷», y la realidad práctica de las recomendaciones de país, más claramente favorables a los instrumentos de ecualización horizontal.

§38 Una segunda orientación metodológica para la evaluación de los sistemas nacionales de nivelación financiera local, presente también en algunas recomendaciones «ad hoc», se puede calificar como *simplificadora*. En estos casos, las recomendaciones del Congreso prestan escasa atención al régimen de nivelación intermunicipal de cada país. Ponen en un primer plano si, en su conjunto, el sistema financiero local (incluido el posible régimen de nivelaciones intermunicipales) allega *suficientes* recursos financieros al conjunto de los municipios, y si esos recursos se pueden emplear con autonomía²⁸. Con esta comprensión simplificadora se reduce la relevancia normativa específica del art. 9.5 CEAL, pues su efectivo cumplimiento no depende tanto del sistema de ecualización existente (y de su eficacia para reducir la brecha financiera entre los municipios más ricos y los más pobres) como de que el sistema financiero *en su conjunto* (incluidas las transferencias verticales sin elementos de nivelación horizontal) produzcan o no suficiencia financiera en

CG-FORUM(2021)01-03final, 21 March 2021, § 222, p. 34. Un caso extremo es el del informe explicativo y recomendación sobre la financiación local en Rusia, donde ni siquiera se llega a explicar el sistema de nivelación, y simplemente se da por sobreentendida la existencia de un sistema de nivelación financiera intermunicipal (Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 440 (2019), *Local and regional democracy in the Russian Federation* CG37(2019)11final, 30 October 2019, § 193, p. 50).

²⁴ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 89, p. 20.

²⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 94, p. 20; y § 100, p. 21; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 238, p. 39; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 198, p. 32; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 466 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in North Macedonia*, CPL(2021)41-02final, 22 September 2021, § 108, p. 19; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 436 (2019), *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, CG36(2019)15final, 4 April 2019, § 119, p. 29 y § 126, p. 31.

²⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 451 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*, CG-FORUM(2021)01-03final, 21 March 2021, § 206, p. 33; Congress of Local and Regional Authorities Recommendation N.º 456 (2020) *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia*, CPL(2021)40-02final, 12 February 2020 § 218, p. 36.

²⁷ Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, p. 7.

²⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 451 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Hungary*, CG-FORUM(2021)01-03final, 21 March 2021, § 224, p. 35; Congress of Local and Regional Authorities Recommendation N.º 456 (2020) *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia*, CPL(2021)40-02final, 12 February 2020 § 218, p. 36.

los municipios con menos recursos tributarios propios. En suma, la comprensión del art. 9.5 CEAL que aquí califico como *simplificadora* –o incluso banalizadora– no presta atención al elemento de compensación o igualación que a mi juicio es el núcleo del art. 9.5 CEAL, y sí más bien a la suficiencia financiera (incluso de los municipios más «débiles») que es el mandato propio del art. 9.1 CEAL.

§39 Por fin, otro grupo de informes y recomendaciones de país expresan una comprensión *sustantiva y funcional* de la ecualización exigida por el art. 9.5 CEAL. La cuestión central es entonces que el sistema de nivelación en todo caso ha de servir a los municipios financieramente más débiles, y debe tender a *corregir* los efectos de una distribución desequilibrada de los ingresos²⁹. Se parte aquí implícitamente de que la desigualdad necesitada de corrección deriva de la menor capacidad recaudadora de los tributos locales en ciertos municipios (pequeños, insulares, rurales, de montaña). Se asume también implícitamente que la ecualización no puede resultar de la ampliación del poder tributario de los municipios débiles (como la posibilidad de elevar los tipos impositivos, de fijar tasas más altas por servicios o de eliminar los beneficios fiscales de algunos sujetos pasivos) pues ese mayor poder tributario podría ciertamente allegar más recursos económicos pero aumentaría el esfuerzo fiscal de los vecinos en esos municipios, con lo que se generarían nuevos problemas de equidad fiscal y no se produciría el efecto correctivo, compensador o igualador que exige el art. 9.5 CEAL. En consecuencia, aunque un aumento del poder tributario municipal sería plenamente conforme con el art. 9.3 CEAL, no cumpliría la específica función niveladora que exige el art. 9.5 CEAL. Esta aproximación metodológica funcional o sustantiva es la más coherente con los criterios interpretativos generales del Comité de Ministros y del propio Congreso, y por ello va a recibir aquí una mayor atención.

5. CONCEPTO DE ECUALIZACIÓN O COMPENSACIÓN FINANCIERA

§40 Textualmente, el art. 9.5 CEAL habla, en sus versiones auténticas inglesa y francesa, de *equalisation* y *péréquation*. La versión oficial alemana habla de *Finanzausgleich* y la versión oficial española de «compensación». En su recomendación general de 2005, el Comité de Ministros liga el concepto de ecualización al de *equidad fiscal*, que «should allow local authorities to provide their citizens, if they so wish, with broadly comparable levels of services in return for comparable levels of taxation and charges». El Congreso, en su Comentario general de la Carta de 2020, que tiene una función pedagógica y directiva para la elaboración de los informes de país, no precisa el concepto mismo de ecualización que incluye el art. 9.5 CEAL y habla genéricamente de «dotation financière suffisante». Por fin, en las recomendaciones «ad hoc» del Congreso se difumina la idea de equidad fiscal, cuya comprobación requiere una información fiscal muy detallada (normalmente no disponible en las visitas de evaluación del Congreso) y aparece con claridad la idea de *igualación* o *corrección* de desigualdades financieras.

§41 En el marco teórico del *federalismo financiero* se distingue entre las transferencias de *suficiencia* (destinadas a allegar suficientes medios financieros a los distintos niveles de gobierno) y las transferencias de *nivelación*, que buscan una cierta igualdad entre las distintas entidades financiadas (Degron, 2015, pp. 242-245; Cordero et al., 2022, p. 127). Pues bien, aunque los términos de las recomendaciones e informes del Congreso son bien distintos entre sí, y no en todos ellos está igualmente presente la idea de «igualación», lo cierto es que el Congreso, en sus recomendaciones e informes de país, acoge en términos generales un concepto cualificado de *equalisation*, no limitado a la simple búsqueda de la suficiencia financiera, sino exigente también de una cierta aproximación entre los distintos municipios. Esta aproximación o corrección de diferencias entre municipios no alcanza necesariamente al nivel de la plena igualación, pero tampoco se limita a exigir la mera suficiencia de recursos propios de todos los municipios (a lo que en puridad ya se refiere el art. 9.1 CEAL). En este sentido, el término español «compensación» expresa bien la comprensión aplicativa del Congreso. De forma significativa, también el Comité de Ministros utiliza el término «compensation» (y no el de «equalisation») en su recomendación general de 2005³⁰. Esta igualación compensatoria *no tiene por qué ser redistributiva* (Schaffarzik, 2002, p. 522). Esto es, no tiene por qué consistir en que el Estado traslade

²⁹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 470 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Luxembourg*, CPL(2022)42-03final, 23 March 2022, § 180, p. 27; y Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 460 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self Government in Bulgaria*, CG(2021)40-20final, 30 April 2021, § 175, p. 34.

³⁰ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 10, p. 6.

ingresos propios de algunos municipios a otros con menos recursos (compensación horizontal), sino que puede consistir en mayores transferencias estatales (de los ingresos propios del Estado) a los municipios con menos recursos (compensación vertical).

§42 Las resoluciones y recomendaciones del Congreso consideran con claridad que sólo las transferencias incondicionadas –y no las subvenciones finalistas– cumplen con el objetivo normativo del art. 9.5 CEAL. A esta conclusión se llega poniendo en relación este precepto con el art. 9.1 CEAL³¹. Esto es, aunque materialmente las subvenciones condicionadas también pueden mejorar la posición financiera de los municipios «débiles», estas transferencias no han de tomarse en cuenta a los efectos del art. 9.5 CEAL (Boggero, 2018, p. 234). Aceptar las transferencias condicionadas como un instrumento de nivelación o compensación incumpliría el propio fin igualador del art. 9.5 CEAL, y contradiría, al tiempo, la prohibición general o principal de financiación condicionada establecida por el art. 9.7 CEAL (Schaffarzick, 2002, p. 544). Algunas dificultades de valoración presentan aquellos sistemas (como el británico) en el que la cantidad global de transferencias estatales es objeto de negociación entre los distintos ministerios, cada uno de los cuales pugna por que se preste mayor atención al gasto local en las materias propias de cada ministerio. De esta forma, un cambio en el peso presupuestario de cada ministerio arrastra también –siquiera de forma indirecta– un mayor o menor gasto municipal en las correspondientes actividades municipales (Bosch et al., 2009, p. 54).

6. ALCANCE DE LA NIVELACIÓN

§43 Dicho ya que el art. 9.5 CEAL exige la corrección de las desigualdades financieras entre municipios, una segunda cuestión sería el alcance mismo de dicha igualación. Se plantea entonces cuál es la eficacia mínima exigible ex art. 9.5 CEAL a un sistema de nivelación intermunicipal, y cuál es el hipotético límite máximo a la igualación.

§44 Tanto las resoluciones y recomendaciones generales del Comité de Ministros y del Congreso como las recomendaciones «ad hoc» de este último permiten *múltiples umbrales* de nivelación intermunicipal. En general, las recomendaciones de país muestran una alta deferencia con aquellos regímenes de transferencias estatales o regionales que, aunque no eliminan las desigualdades de ingresos existentes entre los diversos municipios, si las *corrigen parcialmente*. Esto es, la *reducción* misma de las desigualdades, siempre que sea relevante, y aunque aún subsistan diferencias de peso, se considera conforme (o parcialmente conforme) con el art. 9.5 CEAL³². Así, por ejemplo, en Austria el sistema de nivelación actúa muy favorablemente para los municipios pequeños (sobre todo de montaña) pero no para los medianos (Pichler, 2021), sin que este resultado haya tenido reparos por parte del Congreso.

§45 Queda excluido, en todo caso, que el sistema de transferencias que complementa a los ingresos tributarios municipales *aumente aún más la brecha financiera* existente. Esto es precisamente lo que la Recomendación 465 (2021) reprocha a la PIE española³³. Pues, aunque el *memorándum* explicativo identifica un elemento nivelador en el sistema español (la asignación de un 12,5 % del fondo general conforme a criterios de capacidad tributaria), el resultado del sistema en su conjunto es que mejora la posición financiera de los municipios grandes, que por su propia naturaleza normalmente cuentan con más recursos tributarios propios.

³¹ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 212, p. 39.

³² Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 39, p. 7. En las recomendaciones «ad hoc» para los distintos países: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 479/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*, CG(2022)42-14final, § 198, p. 40; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 98, p. 21; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 211, p. 39; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 191, p. 31; Congress of Local and Regional Authorities Recommendation N.º 456 (2020) *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Armenia*, CPL(2021)40-02final, 12 February 2020 § 218, p. 36; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 466 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in North Macedonia*, CPL(2021)41-02final, 22 September 2021, § 108, p. 19.

³³ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

§46 Visto ya que la ecualización exige una cierta igualación intermunicipal, el *límite máximo* de esa nivelación no está expresamente fijado por el art. 9.5 CEAL, aunque algunos países europeos, como Suiza, sí lo recogen en su legislación interna (Felder, 2021, p. 60). Se ha sostenido en ocasiones que la Carta *prohíbe una igualación total o sobrenivelación* (mediante transferencias supralocales) porque ese nivel de igualación limitaría el autogobierno de los municipios más ricos y desincentivaría el ejercicio de la potestad tributaria propia, por parte de los municipios que se benefician de la ecualización (Schaffarzick, 2002, p. 522; Boggero, 2018, p. 234). En estos planteamientos está presente la preocupación, enunciada en términos muy generales por el Comité de Ministros y por el Congreso³⁴, sobre los posibles desequilibrios o inequidades en la carga tributaria entre municipios, que sería baja en los municipios con muchas transferencias de nivelación y más alta en los municipios que no recibieran esas transferencias (o incluso que, directamente, las financiaran). Implícitamente se está planteando ahí la posibilidad de que algunos municipios no agoten su capacidad tributaria o fiscal (fijando tipos impositivos o tasas bajas) y mantengan un alto nivel de gasto, pero a costa de transferencias supralocales. Es el conocido fenómeno de la «ilusión fiscal» o el *flypaper effect* (Solé-Ollé y Bosch, 2005, p. 366; Hortas-Rico y Salinas-Peña, 2014, p. 53; Bird y Slack, 2021, p. 13), que en ocasiones ha recibido una respuesta normativa negativa en el orden constitucional interno de algunos países³⁵.

§47 Pero este hipotético resultado, aunque objetable en términos de política financiera (Bosch et al., 2009, p. 21), difícilmente infringiría el art. 9.5 CEAL. A mi juicio, el sentido del art. 9.5 CEAL, en todos sus apartados, consiste en asegurar la autonomía financiera de todos los municipios. De tal manera que una posible igualación financiera plena (mediante transferencias) sería posible siempre que no comportara un sacrificio desproporcionado de los recursos financieros de los municipios originalmente más ricos (en la medida en que este sacrificio pudiera infringir el mandato de suficiencia de recursos propios del art. 9.1 CEAL). En suma, desde la perspectiva normativa de la Carta, el problema hipotético no sería en sí la igualación plena, sino el *nivel de sacrificio financiero* que esa igualación podría suponer para los municipios originalmente más ricos. Por lo que se refiere a España, y centrando la cuestión en la financiación de los municipios rurales y en riesgo de despoblación, la imposibilidad material de aumentar los recursos financieros mediante tributos locales (por falta de capacidad contributiva en esos municipios) exige un alto nivel de transferencias niveladoras del Estado o de las comunidades autónomas. El grado de esa compensación es una opción política (estatal o autonómica) que, en principio, y mientras no se infrinjan los mandatos de los distintos apartados del art. 9 CEAL (suficiencia, autonomía de gasto, conexidad y diversidad) no sería contraria a la Carta.

7. FORMAS DE NIVELACIÓN

§48 Ni la CEAL directamente, ni el Congreso o el Comité de Ministros en aplicación de la Carta, imponen un concreto sistema o método de ecualización intermunicipal. Simplemente, y conforme a las tres orientaciones metodológicas que he identificado más arriba (*infra* § 35) las recomendaciones del CPLR exigen de forma más o menos alternativa: que ese sistema simplemente *exista* (de acuerdo con la aproximación metodológica que aquí se ha calificado como «formal»); que produzca *efectos efectivamente niveladores* (según la aproximación metodológica que aquí he denominado sustantiva o funcional); o que forme parte de un sistema financiero general calificable como *suficiente* (aproximación aquí calificada como simplificadora).

§49 Las resoluciones y recomendaciones del Comité de Ministros y del Congreso consideran de forma conjunta los sistemas de nivelación *horizontal* (que por definición sirven para corregir los desequilibrios financieros entre municipios) y los sistemas de nivelación *vertical*, cuya función primaria es allegar recursos econó-

³⁴ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Anexo I (Guidelines to central authorities, §§ 39 y 42, p. 7; Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2000, p. 7.

³⁵ En términos del Tribunal Constitucional del Land alemán de Sachsen-Anhalt (sentencia de 13 de junio de 2006, Az.: LVG 7/05): «Una nivelación intermunicipal al amparo del art. 88.2.1 de la Constitución [del Land] no puede tener por resultado que el municipio contribuyente pierda su estándar financiero mínimo, o que contribuya de manera tan intensa que sus ingresos finales sean iguales o incluso menores que los obtenidos por otro municipio favorecido por el régimen de nivelación (...)» (la traducción es propia).

micos suficientes desde los Estados y las regiones hacia los municipios. Ambas se consideran, en principio, formas adecuadas de ecualización conforme al art. 9.5 CEAL³⁶.

§50 El *tratamiento conjunto de la nivelación vertical y horizontal* es, en ocasiones, causa de confusiones, haciendo coincidir la idea de nivelación intermunicipal (que exige el art. 9.5 CEAL) con la de suficiencia financiera (que reclama el art. 9.1, en relación con el art. 3.1 CEAL³⁷). Hay que tener en cuenta que un buen sistema de financiación local –desde la perspectiva de la suficiencia y la autonomía que exige el art. 9.1 CEAL– se obtiene mediante un adecuado sistema de transferencias verticales que compense la menor capacidad financiera de los municipios, por comparación con los Estados y las regiones. Pero esto no asegura por sí el mandato de nivelación intermunicipal del art. 9.5 CEAL. Este mandato solo se cumple cuando el sistema financiero, además de suplir la menor disponibilidad de ingresos tributarios propios por los municipios, corrige los *desequilibrios* entre estos. En este sentido, un sistema de nivelación vertical puede estar configurado –o no– de tal modo que no solo garantice la suficiencia financiera municipal, sino también el equilibrio intermunicipal.

§51 En términos generales, el Congreso considera que el mandato de ecualización del art. 9.5 CEAL se puede alcanzar tanto mediante transferencias horizontales como mediante transferencias verticales, siempre estas últimas incorporen elementos de corrección de diferencias intermunicipales (Boggero, 2018, p. 230). Este criterio, presente en varias recomendaciones «ad hoc» del Congreso, es coherente con los criterios generales tanto del Comité de Ministros como del propio Congreso.

§52 En principio, el sistema de nivelación más puro es el *horizontal*, que por definición despliega efectos correctores de las desigualdades intermunicipales³⁸. Sin embargo, en términos relativos también es el sistema menos frecuente. En puridad, sólo son calificables como horizontales aquellos sistemas de nivelación intermunicipales en los que se distribuyen los ingresos recaudados por los municipios a partir de sus propios impuestos. El sistema sigue siendo horizontal incluso cuando quien redistribuye los ingresos locales es el Estado, siempre que lo redistribuido sean *ingresos tributarios locales*. Así ocurre en Luxemburgo, donde el *Communal Financial Grant Fund*, gestionado por el Gobierno central, se nutre del 65 % de la recaudación del impuesto municipal de actividades económicas (*Communal Business Tax*³⁹). En principio, no se pueden calificar como transferencias horizontales las que distribuyen los rendimientos de tributos compartidos, incluso cuando estas transferencias tengan fuertes efectos de nivelación intermunicipal (porque en su distribución incluyan criterios que atienden a la mayor necesidad financiera de algunos municipios).

§53 En sus resoluciones y recomendaciones *generales*, tanto el Comité de Ministros como el Congreso son sólo moderadamente favorables a la ecualización horizontal, por los *posibles conflictos intermunicipales* que puede generar⁴⁰, tal y como de hecho ocurre en la práctica en algunos países del Consejo de Europa, como Polonia (Mirska, 2021, p. 39). El Congreso, en su recomendación general 79 (2000) sugiere que «horizontal equalisation must remain at a reasonable level⁴¹». En cambio, en las recomendaciones «ad hoc» del Congreso la existencia de transferencias horizontales se tiene por un cualificado indicador de cumplimiento del art. 9.5 CEAL.

§54 La nivelación horizontal puede *convivir con un sistema vertical de transferencias* (que incluso puede contener también algún elemento o variable ecualizadora). Así, en el caso de Albania, que cuenta con uno de los sistemas financieros con más elementos de nivelación, el Congreso pone de relieve que los municipios

³⁶ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), §§ 39 y 42, p. 7; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 446 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, § 165, p. 32.

³⁷ Esta confusión está presente, a mi juicio, en: Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 170, p. 42.

³⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 237, p. 38.

³⁹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 470 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Luxembourg*, CPL(2022)42-03final, 23 March 2022, § 54.

⁴⁰ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2000)14 of the Committee of Ministers to member States on *local taxation, financial equalization and grants to local authorities*, 25 May 2000.

⁴¹ Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2000, p. 7. En el mismo sentido: Congress of Local and Regional Authorities. Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government* Congress, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 167, p. 42.

cuentan con un doble tipo de transferencias estatales: unas verticales (que para su distribución incluyen criterios con efectos de ecualización intermunicipal, como la densidad demográfica y el número de estudiantes) y otras propiamente horizontales⁴².

§55 A diferencia de los sistemas de nivelación horizontal, los sistemas *verticales* pueden tener –o no– efectos compensadores entre municipios (Vilalta, 2018, p. 109). Esto dependerá de la *concreta fórmula* o conjunto de criterios con los que se distribuyan los fondos supramunicipales (estatales o regionales) entre el conjunto de los municipios destinatarios. En este sentido, podrá haber transferencias verticales que no satisfagan las exigencias del art. 9.5 CEAL (como ocurre en España⁴³) y otras que, por sus efectos correctivos a favor de los municipios financieramente más débiles, sí lo hagan⁴⁴. Será posible que, mediante la simple inclusión de una variable inversa de densidad demográfica, ruralidad o envejecimiento en la fórmula de distribución, el sistema general de transferencias supralocales genere efectos niveladores. La cuestión central será, entonces, el alcance corrector de esa variable.

§56 Según lo dicho, es una posibilidad lícita, en el marco del art. 9.5 CEAL, que la nivelación intermunicipal sea *un elemento* más de un sistema general de financiación multinivel, en el que los tres niveles de gobierno (central, regional y local) comparten los rendimientos –en distinta proporción y con distintos criterios– de uno o varios tributos (como el IVA⁴⁵).

§57 En principio, las transferencias niveladoras pueden ser tanto estatales como *regionales* o de entidades locales de segundo grado. Ello no obstante, los informes «ad hoc» del Congreso no analizan todas, o no todas por igual. Se centran en aquellas más relevantes desde la perspectiva del art. 9.5 CEAL. Ello explica que, en países propiamente federales, como Alemania o Austria, se consideren solo las transferencias de los *Länder*⁴⁶. Y que en otros países más o menos descentralizados se atienda solo a las transferencias más relevantes. Así ocurre, por ejemplo, con España, donde el Congreso solo valora las transferencias estatales de la PIE y no tiene en cuenta las transferencias autonómicas (que tienen una creciente importancia en la financiación municipal global, representando ya en 2016 el 17,9 por 199 del total de ingresos municipales en Cataluña [Vilalta, 2018, p. 106]) ni las de los segundos niveles de gobierno local (como las provincias españolas). Esta simplificación analítica del sistema de transferencias puede llevar a distorsiones valorativas, pues bien puede ocurrir que un efecto nivelador insuficiente de un tipo de transferencias sea compensado con el efecto más propiamente nivelador de otras.

§58 Las transferencias niveladoras presentan dificultades allí donde el sistema de financiación local (y por tanto de ecualización intermunicipal) se define por el gobierno central, estatal o nacional, mientras que las competencias o funciones locales se definen por las regiones o estados federados (Cordero et al., 2022, p. 127). Este puede ser el caso de Austria. De esta desagregación entre el régimen financiero y el régimen competencial pueden resultar *asimetrías de proporcionalidad o conexión* entre competencias y servicios o locales y recursos financieros (con posibles consecuencias sobre el cumplimiento del mandato de conexión del art. 9.2 CEAL). También puede provocar problemas de nivelación financiera intermunicipal, en la medida en que determinadas tareas municipales pueden presentar costes crecientes ante escalas demográficas decrecientes, sin que esta mayor necesidad y «debilidad» financiera pueda ser prevista por el sistema financiero central. En principio, este tipo de dificultades financieras puede superarse mediante subvenciones condicionadas a los municipios más pequeños, pero tal solución no puede evitar una valoración negativa ex art. 9.5 CEAL, pues ya se ha dicho que las subvenciones condicionadas no son –a juicio del Congreso– una forma idónea de nivelación financiera intermunicipal.

§59 En paralelo a la distinción entre nivelación mediante transferencias verticales (con variables de igualación horizontal) y nivelación mediante transferencias propiamente horizontales, también se puede diferenciar, a efec-

⁴² Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, §§ 224 y 225, p. 35 y § 238.

⁴³ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 465 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Spain*, CG(2021)41-07final, 22 September 2021, § 225, p. 37.

⁴⁴ Así, para Polonia, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 238, p. 39.

⁴⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 446 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, § 165, p. 32. Recommendation 464/2020.

⁴⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 469 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Germany*, CG(2022)42-16final, 22 March 2022, § 183, p. 36. Recommendation 464/2020, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 446 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, § 165, p. 32.

tos analíticos, entre nivelación mediante la distribución de *un único fondo* o cantidad global y nivelación mediante *varios fondos*. Cuando se trata de un único fondo, su distribución se basa en una fórmula en la que se tienen en cuenta varios indicadores de posible desigualdad o debilidad financiera. Esos criterios se pueden incluir, además, en el *sistema general* de transferencias intergubernamentales, con lo cual un mismo y único fondo financiero no condicionado despliega efectos de suficiencia vertical general (garantiza la suficiencia financiera del conjunto de entidades locales) y horizontal (corrige parcialmente las diferencias entre municipios⁴⁷).

§60 Pero también es posible que la nivelación intermunicipal se separe de las transferencias verticales generales y se articule a través de *uno o varios fondos* con efectos directamente niveladores. Así ocurre, por ejemplo, con Portugal, que cuenta con un fondo de suficiencia financiera (general y vertical) y un fondo de nivelación intermunicipal, que es también vertical (lo distribuye el Estado) pero cuyo objetivo específico es la nivelación intermunicipal (allega más recursos financieros a los municipios con mayor debilidad financiera⁴⁸). Similar es el caso de Bulgaria, donde conviven un fondo general para la financiación de las actividades delegadas por el Estado y un fondo específico de nivelación intermunicipal (GES) a favor de los municipios con menores ingresos impositivos per cápita (Hristova, 2018, pp. 915-927). Es posible incluso la coexistencia de varios fondos para transferencias verticales, con distintos efectos de nivelación intermunicipal. Así ocurre, por ejemplo, en Hungría, donde el sistema general de transferencias verticales (procedentes del impuesto sobre la renta, que es un tributo compartido) contiene algunos elementos de nivelación intermunicipal, aunque el efecto de ecualización más intenso se articula a través de otro fondo especial, conocido como *Önhiki* (Steiner y Darázs, 2003, p. 45). En otros casos, el fondo específico para la nivelación intermunicipal puede ser propiamente horizontal (transfiere ingresos de un municipio a otros) aunque su gestión sea estatal.

§61 Un ejemplo de pluralidad de fondos verticales con efectos de nivelación intermunicipal lo ofrece Francia. Allí, la cantidad global de transferencias estatales a las entidades territoriales (la *dotation globale de fonctionnement*: DGF) se articula a través de varios fondos (o dotaciones) y subfondos. Un primer fondo general (la *dotation forfaitaire*) pretende asegurar la suficiencia financiera de todos los municipios, y sus criterios de distribución de los recursos sólo parcialmente tienen en cuenta la mayor debilidad financiera de algunos municipios. Junto a ese fondo global, el «fondo de distribución» (*Dotation d'aménagement*) se descompone en una pluralidad de subfondos con objetivos de nivelación específicos, como la dotación de solidaridad rural (que a su vez se subdivide en dotaciones más específicas en función de las características rurales de los municipios). Aunque la diversificación de fondos puede ser útil para afinar la corrección de las desigualdades, también hace excesivamente complejo y poco transparente el sistema (Bouvier, 2020, p. 154).

§62 Cualquiera que sea el sistema de nivelación intermunicipal, un aspecto determinante para sus efectos es la *cantidad de dinero* que se destina a esa función ecualizadora. De nuevo aquí los modelos son diversos, y en principio todos ellos son admisibles conforme al art. 9.5 CEAL, siempre que cumplan una función correctora a favor de los municipios financieramente más débiles. Cuando la ecualización se articula a través de variables especiales (tales como la dispersión demográfica o el menor nivel de recursos financieros) dentro de un sistema vertical y general de transferencias, la cantidad base para la redistribución puede coincidir con la masa total destinada a las transferencias generales. Así ocurre cuando la nivelación intermunicipal se alcanza mediante variables específicas de mayor necesidad financiera aplicadas a la cantidad global recaudada por el Estado en virtud de uno o varios concretos tributos. En términos teóricos, esta opción se considera comparativamente más adecuada, por la menor dependencia de las coyunturas políticas (Bird y Slack, 2021, p. 25). Existe en algunos Estados unitarios, como Hungría (Szente, 2012, p. 301) y también en países federales, como Austria o Alemania, donde los tres niveles de gobierno comparten los rendimientos del IVA (Gamper, 2012, p. 37; Schefold, 2012, p. 247). Pero también puede ocurrir que exista una cantidad concreta para transferencias verticales con finalidad únicamente ecualizadora. Así ocurre en Albania, donde se destina el 3 % de los rendimientos de los tributos compartidos (recaudados por el Estado) a la nivelación horizontal (Stafa, 2021, p. 24⁴⁹).

§63 Para los objetivos propios del art. 9.5 CEAL, no se puede determinar *a priori* si resulta más eficaz la aplicación de variables niveladoras a una masa general de transferencias o un fondo específico para la ecua-

⁴⁷ Sobre Albania: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 238.

⁴⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 100, p. 21.

⁴⁹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 225, p. 35.

lización. Un *fondo general* puede contar con más recursos financieros, pero en su distribución la variable niveladora puede ser modesta (condicionar solo un porcentaje bajo de la masa general de transferencias) y atender a pocos indicadores de «debilidad» financiera, para evitar una complejidad excesiva en la fórmula general de distribución del fondo general. Además, un fondo en el que participan todos los municipios está más sometido a la influencia de los actores políticos más fuertes (en principio, las grandes ciudades: Solé-Ollé y Bosch, 2005, p. 379), lo que puede reducir el peso de los elementos propiamente niveladores, o añadir a estos otros criterios e indicadores que favorezcan los intereses de los municipios con más recursos, neutralizando así la dimensión ecualizadora del fondo único. Por el contrario, un *fondo específico* para la nivelación puede contar con menos recursos totales y puede estar más sometido a las coyunturas políticas, pero puede atender más analíticamente a los distintos factores de debilidad financiera y, con ello, corregir con más precisión (aunque con menos recursos) la situación de desigualdad. En este sentido, la primera opción (variables niveladoras dentro de un sistema general de transferencias) puede ser idóneo desde la perspectiva del art. 9.2 CEAL (porque puede allegar más recursos al conjunto de los municipios) pero menos eficaz desde la perspectiva del art. 9.5 CEAL (porque difícilmente puede descender al detalle en la corrección de las desigualdades horizontales). Posiblemente, el modelo óptimo, desde la perspectiva del art. 9.5 CEAL, consista en la segregación por ley (incluso de mayoría reforzada) de dos fondos diferentes para las transferencias estatales (o regionales): uno destinado sólo a garantizar la *suficiencia financiera* del conjunto de los municipios, en función de las necesidades de gasto estandarizadas, y distribuido con el dato único de la población; y otro, con función de *nivelación intermunicipal*, articulado a través de diversos indicadores de debilidad financiera (como la densidad demográfica, la orografía, índices de renta disponible, etc.).

8. PROCEDIMIENTOS DE NIVELACIÓN

- §64 Cada forma de nivelación, vertical o horizontal, cuenta con sus propios procedimientos, tanto para la definición de las bases del sistema como para su ejecución. Las resoluciones y las recomendaciones del Comité de Ministros y del Congreso contienen distintas pautas procedimentales comunes a cualquiera de las formas de nivelación por las que opten los Estados.
- §65 El Comité de Ministros, fiel a su orientación hacia la equidad fiscal (y a evitar fenómenos de sobrefinanciación mediante transferencias) recomienda un *método concreto* para la configuración y aplicación de las transferencias estatales, basado en un cálculo estandarizado de las *necesidades financieras y las capacidades fiscales* de los distintos municipios⁵⁰. Esta concreta metodología, en cambio, no está presente en las recomendaciones del Congreso: ni en las generales ni en las referidas a concretos países. Prima en estas últimas recomendaciones el objetivo final de igualación, sin referencia a ningún procedimiento concreto para alcanzar ese objetivo.
- §66 Sí están presentes en las distintas recomendaciones –con diverso énfasis– varias exigencias procedimentales básicas: la *participación* de las entidades locales en la definición del sistema de distribución de las transferencias niveladoras⁵¹; la *estabilidad* del sistema (lo que se alcanza con la forma de ley⁵²); la *objetividad* (tanto en la configuración del sistema como en su aplicación⁵³); la *claridad*⁵⁴; y la *transparencia* en todas sus fases⁵⁵.

⁵⁰ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), §§ 49-56, p. 8.

⁵¹ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 50, p. 8.

⁵² Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), §§ 42 y 44, pp. 7-8; Congress of Local and Regional Authorities. Recommendation 79 (2000), *The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity, based on the 4th general report on political monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government*, 25 May 2000, p. 7; Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 168, p. 42.

⁵³ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 48, p. 8.

⁵⁴ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 50, p. 8.

⁵⁵ Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)14 of the Committee of Ministers to the member states on the *financial resources of local and regional authorities*, 19 January 2005, Annex I (Guidelines to central authorities), § 41, p. 7.

§67 De todas las exigencias procedimentales sustantivas, el Congreso –tanto en el comentario general⁵⁶ como en sus recomendaciones «ad hoc»– hace hincapié en la participación de las entidades locales y en la transparencia del sistema. En general, la existencia efectiva de consultas a las entidades locales sobre la distribución de las transferencias estatales o regionales se considera no sólo una buena práctica procedimental, sino un buen *indicador* de cumplimiento del mandato de ecualización del art. 9.5 CEAL. Así, el *pacto expreso* con las asociaciones de entidades locales sobre la distribución de las transferencias estatales se tiene por un *indicador directo* de cumplimiento del mandato de nivelación intermunicipal⁵⁷. Se entiende implícitamente que un efectivo sistema de consultas informa convenientemente al Estado y/o a las regiones sobre las necesidades financieras específicas de algunos municipios (los más «débiles»), lo que facilita la definición de variables específicas en las fórmulas generales de ecualización, o la creación de fondos específicos para la nivelación intermunicipal. Esta conclusión, con todo, está muy condicionada por la concreta estructura institucional y procedimental para la participación de las entidades locales en las decisiones financieras supralocales, y de cuál sea el peso de los municipios pequeños y/o rurales en las asociaciones de entidades locales (que normalmente actúan como interlocutores formales e informales del Estado o las regiones). Un peso muy grande de las grandes ciudades en las estructuras participativas (o en las asociaciones de entidades locales) puede ocultar las necesidades financiación de los municipios más débiles, y con ello dificultar el cumplimiento efectivo del art. 9.5 CEAL.

9. INDICADORES DE NIVELACIÓN

§68 En la verificación de los sistemas nacionales de nivelación intermunicipal, los informes y recomendaciones del Congreso prestan atención a concretos aspectos, variables o indicadores de las fórmulas de nivelación, en tanto que determinantes para su conformidad con el art. 9.5 CEAL. Obviamente, estos concretos elementos de nivelación están muy condicionados por la propia comprensión del concepto de nivelación financiera presente en cada recomendación. Así, cuando prima una orientación metodológica *formal* (*supra* § 36), las recomendaciones del Congreso prestan poca atención a los concretos indicadores de necesidad y capacidad financiera utilizados en cada país, bastando con la simple constatación de su existencia. Cuando prima una aproximación metodológica *simplificadora* (*supra* § 38), el objeto de atención no es tanto la concreta fórmula de la ecualización –y por tanto sus variables e indicadores– como la situación financiera global de los municipios pequeños, rurales o, simplemente, «débiles». A tal efecto –y frecuentemente frente a los datos numéricos que ofrecen los correspondientes ministerios de hacienda– se concede mucha importancia a la opinión (no necesariamente objetiva) de las autoridades locales, o de las asociaciones de entidades locales⁵⁸.

§69 Cuando la evaluación es más propiamente *sustantiva y funcional*, los informes del Congreso penetran más en la concreta fórmula de nivelación intermunicipal del país. Esto ocurre tanto en los sistemas de ecualización propiamente horizontal (donde una parte de los recursos propios de los municipios más ricos se transfieren a los municipios financieramente más débiles) como, sobre todo, en los sistemas de nivelación vertical, donde el posible efecto de compensación intermunicipal es sólo complementario respecto del efecto principal de distribuir recursos financieros entre distintos niveles de gobierno. Un indicador de ecualización efectiva, que actúa de una forma indirecta o implícita, se refiere a la *transparencia* de la fórmula de nivelación⁵⁹. En puridad, este no es un indicador directo de incumplimiento del art. 9.5 CEAL, pero sí refuerza la valoración negativa de regímenes de nivelación con otros defectos, o cuya eficacia efectiva está en duda.

§70 En cualquiera de sus modalidades, la evaluación inicial del Congreso sobre cada sistema nacional –realizada de forma normalmente implícita– consiste en comprobar si la *población es la única variable de*

⁵⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, §§ 173-176, p. 43.

⁵⁷ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 460 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria*, CG(2021)40-20final, 30 April 2021, § 175, p. 34 and § 182, p. 36.

⁵⁸ Véase en este sentido, por ejemplo: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 479/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*, CG(2022)42-14final, § 183; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 431 (2019) *Local and regional democracy in Poland*, CG36(2019)13final, 2 April 2019, § 238, p. 39; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 100, p. 21.

⁵⁹ Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 211, p. 39.

terminante para la distribución de las transferencias niveladoras, pues en ese caso el sistema de nivelación no podría asegurar los efectos de nivelación intermunicipal que exige el art. 9.5 CEAL. A partir de aquí, el Congreso muestra una tendencia muy flexible sobre la adecuación a la Carta de *diversas variables e indicadores* que, de una u otra forma, pueden mostrar la debilidad financiera de algunos municipios⁶⁰. Se aceptan cualesquiera variables, o la combinación de varias de ellas, sin distinguir entre las que apuntan a mayores necesidades de gasto o a menores ingresos por tributos propios, siempre que la atención a esas variables efectivamente permita corregir las desigualdades⁶¹. En la práctica, lo más frecuente es que la nivelación no descansa sobre un único criterio o variable, sino sobre varios que actúan con diversa intensidad. Vale aquí tanto el menor tamaño de algunos municipios (en tanto que presunción legal de mayor necesidad de transferencias niveladoras⁶²), como los menores ingresos por tributos locales⁶³, el mayor esfuerzo fiscal per cápita⁶⁴, la menor densidad demográfica⁶⁵, el número de estudiantes no universitarios⁶⁶, los menores niveles de desarrollo económico⁶⁷, los mayores índices de pobreza⁶⁸, el índice de desempleo⁶⁹ la mayor capacidad tributaria municipal aún no ejercida⁷⁰, o el mayor nivel de gasto⁷¹. El Congreso no expresa ningún límite cuantitativo a los posibles indicadores de debilidad financiera, aunque un catálogo muy abultado de criterios puede hacer ineficiente el sistema de nivelador (Boggero, 2018, p. 233).

§71 Al amparo de la gran flexibilidad con la que el Congreso valora los indicadores de debilidad financiera, se aceptan algunas *presunciones legales generales*. Así, por ejemplo, se acepta como instrumento de nivelación la atribución de un mínimo de 3 millones de dinares a cada municipio de Macedonia del Norte (con independencia de su población). Esta cantidad estandarizada desplegaría efectos ecualizadores porque, siendo en sí misma una cantidad modesta, resulta insignificante para los municipios grandes, pero muy relevante para los pequeños⁷². Por eso, este criterio responde a la presunción de que todos los municipios pequeños tienen mayor debilidad fiscal (lo cual no tiene por qué ser necesariamente cierto, sobre todo respecto de pequeños municipios de segunda residencia o de turismo de élite).

⁶⁰ Este criterio amplio se expresa en el comentario general del Congreso a la CEAL: Congress of Local and Regional Authorities, Resolution 460(2020), *A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government*, CG-FORUM(2020)02-05final, 7 December 2020, § 168, p. 42.

⁶¹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 460 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria*, CG(2021)40-20final, 30 April 2021, § 178.

⁶² En relación con Austria, Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 446 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, Recommendation 464/2020, § 185, p. 37.

⁶³ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 436 (2019), *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, CG36(2019)15final, 4 April 2019, § 119, p. 29 y § 126, p. 31.

⁶⁴ Para Bulgaria: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 460 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria*, CG(2021)40-20final, 30 April 2021, § 178.

⁶⁵ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 224, p. 35; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 479/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*, CG(2022)42-14final, §§ 194-196, p. 40; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 470 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Luxembourg* CPL(2022)42-03final, 23 March 2022, § 54, p. 11 and § 179, p. 27; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 436 (2019), *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, CG36(2019)15final, 4 April 2019, § 119, p. 29 y § 126, p. 31.

⁶⁶ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 474/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the United Kingdom*, CG(2022)42-18final, 24 March 2022, § 211, p. 39; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 468 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania*, CG(2021)41-14final, 22 September 2021, § 224, p. 35.

⁶⁷ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 479/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*, CG(2022)42-14final, §§ 194-196, p. 40; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 470 (2022), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Luxembourg* CPL(2022)42-03final, 23 March 2022, § 54, p. 11.

⁶⁸ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 474/2022, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the United Kingdom*, CG(2022)42-18final, 24 March 2022, § 211, p. 39.

⁶⁹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 442 (2019), *Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina*, CG37(2019)18final, 31 October 2019, § 147, p. 29. Bosnia-Herzegovina, § 145, p. 28.

⁷⁰ En relación con Países Bajos, véase: Explanatory Memorandum to the Draft of Recommendation, *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands*, CG(2021)41-05AMDT, 22 September 2021, § 167, p. 31.

⁷¹ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 445 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Portugal*, CG-FORUM(2020)01-02final, 28 September 2020, § 100, p. 21 y § 185, p. 37.

⁷² Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 466 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in North Macedonia*, CPL(2021)41-02final, 22 September 2021, § 126, p. 22.

§72 Una presunción de mayor necesidad («debilidad» financiera) de los municipios pequeños se contiene en el Derecho austríaco, que para determinar las transferencias a los municipios, provenientes de los tributos compartidos, distingue entre los municipios de hasta 10.000 habitantes, los de 10.000 habitantes a 20.000 habitantes, y los de 20.000 a 50.000 habitantes. Es claro que esta fórmula es escasamente diferenciadora (porque incluye en un mismo grupo –hasta 10.000 habitantes– a municipios de muy diferentes capacidades financieras). Ello no obstante, el Congreso considera que este indicador de debilidad financiera, aunque sea escasamente diferenciador, cumple con el mandato del art. 9.5 CEAL⁷³.

§73 El indicador de *ingresos tributarios per cápita*, presente en algunos países como Bulgaria, puede presentar algunos problemas. De un lado, detrás de los menores ingresos tributarios (derivados de los impuestos municipales) puede haber un menor esfuerzo fiscal de ciertos municipios. En tal caso, la aportación de más subvenciones estatales a estos municipios puede crear problemas de equidad fiscal. De otro lado, este indicador no responde a circunstancias municipales naturales (como la densidad demográfica, o el número de niños en edad escolar) por lo que requiere una decisión normativa que determine qué municipios cuentan con pocos ingresos tributarios propios. La lógica competición de los municipios por fondos financieros adicionales puede determinar que el estándar de bajos ingresos tributarios se sitúe muy alto, con lo que al final se distorsiona la eficacia ecualizadora de este indicador (Hristova, 2018, p. 917). Una posible comprobación sobre los efectos correctivos reales de este indicador puede consistir en contabilizar el número de municipios que no obtienen ningún ingreso por la aplicación de este indicador⁷⁴.

§74 Cuanto más variables contiene la fórmula de ecualización, mejor se puede identificar el nivel de vulnerabilidad fiscal de cada municipio, y puede ser más fácil alcanzar consensos (pues las muy diferentes situaciones financieras de los distintos municipios tienen algún grado de reconocimiento en la fórmula). Pero, al mismo tiempo, el sistema también se torna más complejo y más costoso en su aplicación, pues requiere de un mayor número de datos ponderados. En el caso de la Recomendación 465 (2021) sobre España, la cuestión central no es la ineptitud de la capacidad fiscal per cápita como variable (única) para la nivelación intermunicipal, sino que –a juicio del Congreso– el poco peso relativo de esa variable (12,5 %), sumado a que no se acompaña de ninguna otra, hace que el simple dato de la población, determinante del 75 % de la PIE repartida entre los municipios pequeños y medianos, carece de una eficacia igualadora suficiente.

10. CONCLUSIONES

I. El Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa ha considerado recientemente, en la Recomendación 465 (2021), que España no cumple con el mandato de ecualización contenida en el art. 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), porque el sistema de participación en los ingresos del Estado (PIE) que regula la LHL «(...) is insufficient, especially as regard to small municipalities in the depopulated areas, where the cost of services is higher due to the low population density».

II. El incumplimiento declarado por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales resulta muy relevante desde la perspectiva de la despoblación. Pues indica que España no cuenta con un sistema legal que compense la debilidad financiera de los municipios pequeños o de «depopulated areas». En este sentido, desde la perspectiva del Consejo de Europa, el actual régimen de transferencias estatales regulado en la Ley de Haciendas Locales no es conforme con la estrategia estatal de reto demográfico.

III. El sesgo contra-rural del actual régimen de transferencias estatales multiplica sus efectos negativos si tenemos en cuenta que no encuentra una alternativa viable en la financiación mediante tributos locales. En entornos rurales, normalmente con menor actividad económica y menores rentas, las bases imponibles de los tributos locales son lógicamente inferiores. Por ello, para compensar mediante ingresos tributarios (propios) las menores transferencias estatales (de la PIE) los municipios pequeños y medianos tendrían que aumentar notablemente los tipos impositivos propios. Y esto actuaría como un nuevo factor promotor de la despoblación.

⁷³ Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 446 (2020), *Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Austria*, CG-FORUM(2020)01-03final, 28 September 2020, § 85, p. 37.

⁷⁴ Esta comprobación se encuentra en el informe sobre Bulgaria: Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N.º 460 (2021), *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Bulgaria*, CG(2021)40-20final, 30 April 2021, § 177, p. 35.

IV. En suma, la regresividad de la PIE respecto de los municipios pequeños y medianos, al no tener como alternativa viable una mayor recaudación tributaria propia, es causa de que el sistema de financiación local, en su conjunto, coadyuve al fenómeno despoblador.

V. Es *communis opinio* que la CEAL no dispone ningún efecto vinculante para las recomendaciones del Congreso de Autoridades Locales y Regionales. Ello no obstante, estas recomendaciones si integran el llamado soft law internacional, adecuado para guiar la interpretación de las normas nacionales y para sugerir reformas legales que aseguren el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas a través de la CEAL.

VI. En lo que se refiere a la interpretación del Derecho constitucional español, podría plantearse que el canon constitucional de suficiencia financiera incluya contenidos hasta ahora no declarados expresamente –aunque tampoco negados– en la jurisprudencia constitucional. Podría sostenerse, en este sentido, que el art. 142 CE no sólo impone la «suficiencia financiera» local, sino también la complementariedad de las transferencias estatales, respecto de los ingresos tributarios propios. Esto llevaría a identificar en el art. 142 CE la exigencia de que todo régimen legal de transferencias o participaciones locales en los ingresos estatales complemente la financiación de aquellos municipios con mayores necesidades de gasto o con menor capacidad de financiación mediante tributos propios, por la mayor debilidad de las correspondientes bases imponibles.

VII. Aunque en principio la CEAL cuenta con eficacia directa en España (art. 94.1 CE), y puede desplazar la aplicación de cualquier ley interna, este efecto no es operativo allí donde la propia CEAL no regula directamente una cuestión, sino que establece una norma principal y remite la regulación a la ley interna. Esto es lo que ocurre con el art. 9.5 CEAL, que no puede desplazar los preceptos de la LHL porque la Carta no contiene ninguna norma suficientemente precisa que pudiera sustituir a las reglas sobre transferencias y participaciones de la LHL.

VIII. Dado que la CEAL no puede impedir directamente la aplicación del régimen de transferencias de la PIE, y no existiendo por ahora una declaración formal de inconstitucionalidad de la LHL, por su posible contradicción con el art. 142 CE, es necesaria una reforma de la LHL que la haga conforme con la obligación internacional asumida por España a través del art. 9.5 CEAL. En esta labor legislativa pueden ser útiles los criterios extraíbles de las diversas recomendaciones dictadas hasta ahora por el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa. A continuación se enuncian los criterios hasta ahora más relevantes.

IX. En primer lugar, la nivelación financiera que exige el art. 9.5 CEAL no se puede limitar a la simple búsqueda de la suficiencia financiera de los municipios más débiles, sino que debe incluir una cierta aproximación en los recursos financieros entre los distintos municipios. Esta aproximación o corrección de diferencias entre municipios no alcanza necesariamente al nivel de la plena igualdad. En general, las recomendaciones del Congreso de Autoridades Locales y Regionales muestran una alta deferencia con aquellos regímenes de transferencias estatales o regionales que, aunque no eliminan las desigualdades de ingresos existentes entre los diversos municipios, si las corrigen parcialmente. Esto es, la reducción misma de las desigualdades, siempre que sea relevante, y aunque aún subsistan diferencias de peso, se considera conforme (o parcialmente conforme) con el art. 9.5 CEAL. Queda excluido, en todo caso, que el sistema de transferencias que complementa a los ingresos tributarios municipales aumente aún más la brecha financiera existente. Esto es precisamente lo que la Recomendación 465 (2021) reprocha a la PIE española.

X. El límite máximo de la nivelación no está expresamente fijado por el art. 9.5 CEAL. Una posible igualdad financiera plena (mediante transferencias) sería posible siempre que no comportara un sacrificio desproporcionado de los recursos financieros de los municipios originalmente más ricos (en la medida en que este sacrificio pudiera infringir el mandato de suficiencia de recursos propios del art. 9.1 CEAL). En suma, desde la perspectiva normativa de la Carta, el problema hipotético no sería en sí la igualdad plena, sino el nivel de sacrificio financiero que esa igualdad podría suponer para los municipios originalmente más ricos. Por lo que se refiere a España, y centrando la cuestión en la financiación de los municipios rurales y en riesgo de despoblación, la imposibilidad material de aumentar sus recursos financieros mediante tributos locales (por falta de capacidad contributiva en esos municipios) exige un alto nivel de transferencias niveladoras del Estado o de las comunidades autónomas.

XI. Las resoluciones y recomendaciones del Congreso consideran con claridad que sólo las transferencias incondicionadas –y no las subvenciones finalistas– cumplen con el objetivo normativo del art. 9.5 CEAL. Esto es, aunque materialmente las subvenciones condicionadas también pueden mejorar la posición financiera de los municipios «débiles», estas transferencias no han de tomarse en cuenta a los efectos del art. 9.5 CEAL.

XII. Ni la CEAL directamente, ni el Congreso o el Comité de Ministros en aplicación de la Carta, imponen un concreto sistema o método de ecualización intermunicipal. La nivelación no tiene que ser necesariamente horizontal (esto es, no tiene por qué consistir en que el Estado traslade ingresos propios de algunos municipios a otros con menos recursos), sino que puede consistir en mayores transferencias estatales (de los ingresos propios del Estado) a los municipios con menos recursos (compensación vertical). En términos generales, el Congreso considera que el mandato de ecualización del art. 9.5 CEAL se puede alcanzar mediante transferencias verticales siempre que estas últimas incorporen elementos de corrección de diferencias intermunicipales.

XIII. Es una posibilidad lícita, en el marco del art. 9.5 CEAL, que la nivelación intermunicipal sea un elemento más de un sistema general de financiación multinivel, en el que los tres niveles de gobierno (central, regional y local) compartan los rendimientos —en distinta proporción y con distintos criterios— de uno o varios tributos (como el IVA). También es posible que la nivelación intermunicipal se separe de las transferencias verticales generales y se articule a través de uno o varios fondos con efectos directamente niveladores.

XIV. Cualquiera que sea el sistema de nivelación intermunicipal, un aspecto determinante para sus efectos es la cantidad de dinero que se destina a esa función ecualizadora. Los modelos nacionales pueden ser muy diversos, y en principio todos ellos son admisibles conforme al art. 9.5 CEAL siempre que cumplan una función correctora a favor de los municipios financieramente más débiles. Cuando la ecualización se articula a través de variables especiales (tales como la dispersión demográfica o el menor nivel de recursos financieros) dentro de un sistema vertical y general de transferencias, la cantidad base para la redistribución puede coincidir con la masa total destinada a las transferencias generales. Así ocurre cuando la nivelación intermunicipal se alcanza mediante variables específicas de mayor necesidad financiera aplicadas a la cantidad global recaudada por el Estado en virtud de uno o varios concretos tributos.

XV. Posiblemente, el modelo óptimo, desde la perspectiva del art. 9.5 CEAL, consista en la segregación por ley (incluso de mayoría reforzada) de dos fondos diferentes para las transferencias estatales (o regionales): uno destinado sólo a garantizar la suficiencia financiera del conjunto de los municipios, en función de las necesidades de gasto estandarizadas, y distribuido con el dato único de la población; y otro, con función de nivelación intermunicipal, articulado a través de diversos indicadores de debilidad financiera (como la densidad demográfica, la orografía, índices de renta disponible, etc.).

XVI. El Congreso de Autoridades Locales y Regionales muestra mucha flexibilidad sobre la adecuación a la CEAL de diversas variables e indicadores que pueden mostrar la debilidad financiera de algunos municipios. Se aceptan cualesquiera variables, o la combinación de varias de ellas, sin distinguir entre las que apuntan a mayores necesidades de gasto o a menores ingresos por tributos propios, siempre que la atención a esas variables efectivamente permita corregir las desigualdades. Sí es determinante que la población no sea la única variable para la distribución de las transferencias, pues en ese caso el sistema de nivelación no podría asegurar los efectos de nivelación intermunicipal que exige el art. 9.5 CEAL.

XVII. Como variables de nivelación admisibles se consideran, entre otras: el menor tamaño de los municipios (en tanto que presunción legal de mayor necesidad de transferencias niveladoras); los menores ingresos por tributos locales; el mayor esfuerzo fiscal per cápita; la menor densidad demográfica; el número de estudiantes no universitarios; los menores niveles de desarrollo económico; los mayores índices de pobreza; el índice de desempleo; la mayor capacidad tributaria municipal aún no ejercida; o el mayor nivel de gasto. El Congreso no expresa ningún límite cuantitativo a los posibles indicadores de debilidad financiera, aunque un catálogo muy abultado de indicadores requiere una gestión administrativa compleja y puede ocultar las necesidades financieras más agudas.

XVIII. Cualquiera que sea el sistema nacional de nivelación financiera intermunicipal, habrá de respetar algunas exigencias procedimentales mínimas: la participación de las entidades locales en la definición del sistema de distribución de las transferencias niveladoras; la estabilidad del sistema (lo que se alcanza con la forma de ley); la objetividad (tanto en la configuración del sistema como en su aplicación); la claridad y la transparencia en todas sus fases.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arrieta Martínez de Pisón, J. (2010). La participación en los tributos del Estado. En D. Marín-Barnuevo Fabo (coord.), *Los tributos locales* (2.ª ed., pp. 977-1009). Civitas.

- Bel, G. (2011). Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza. En *Informe IEB sobre federalismo fiscal en España* (pp. 12-20). Institut d'Economia de Barcelona. <https://ieb.ub.edu/publication/informe-ieb-sobre-federalismo-fiscal-en-espana-2011/>
- Benoît-Rohmer, F. y Klebes, H. (2005). *Le droit du Conseil de l'Europe*. Conseil de l'Europe.
- Bird, R. M. y Slack, E. (2021). Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change? *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 57. University of Toronto. https://munkschool.utoronto.ca/imfg/research/doc/?doc_id=575
- Boggero, G. (2018). *Constitutional principles of local self-government in Europe* [serie: Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, 9]. Brill.
- Bosch, N., Espasa, M. y Costas, E. (2009). *Las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Europa*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Bouvier, M. (2020). *Les finances locales* (18.ª ed.). LGDJ.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Cordero, J. M., Pedraja, F. y Galindo, F. (2022). La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados. *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 240(1), 125-149. <https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.1.5>
- Degron, R. (2015). Les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. En J.-M. Monnier (aut.), *Finances publiques* [colección: Les notices] (4.ª ed., pp. 242-245). La documentation française.
- Díez Sastre, S. (2008). *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*. Marcial Pons.
- Dvorský, V. y Czudek, D. (2018). The European Charter of Local Self-Government and its Application in Germany. En P. Mrkývka, J. Gliniecka, E. Tomášková, E. Juchniewicz, T. Sowinski y M. Radvan (eds.), *The challenges of local government financing in the light of European Union regional policy* (pp. 523-535) [Conferences proceedings, 1.ª ed.]. Masaryk University. <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-9087-2018>
- Esparcia, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En AGE – Grupo de Trabajo de Geografía Rural (ed.), *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp. 75-149). Asociación Española de Geografía. https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2021/11/ColoRural-2020_PONENCIAS.pdf
- Felder, F. (2021). The Intercommunal Equalization System in the Canton of Fribourg. En E. M. Belser, F. Felder, E. Schläppi y K. Bishop (eds.), *Local Government in Switzerland. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 33-37). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5734506>
- Font i Llovet, T. (2019). El significado de la Carta Europea de Autonomía Local y sus retos actuales. En T. Font i Llovet (dir.) y M. Vilalta i Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 19-42). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. En A. M. Moreno (ed.), *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 23-44). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Guzman, A. T. y Meyer, T. L. (2010). International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2(1), 171-225. <https://doi.org/10.1093/jla/2.1.171>
- Hristova Stefanova, M. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Bulgarian Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 16(4), 915-927. [https://doi.org/10.4335/16.4.915-927\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.915-927(2018))
- Hortas-Rico, M. y Salinas-Peña, P. (2014). Determinación de la escala mínima eficiente en la provisión de bienes públicos locales. *Revista de Economía Aplicada*, 22(66), 35-65. http://revecap.com/revista/numeros/66/horta_salinas.html
- Foss, O. y Juvkam, D. (2003). *Depopulation in Europe. Some preliminary results* [Working Paper 2003:120]. Norwegian Institute for Urban and Regional Research (NIBR). <https://hdl.handle.net/20.500.12199/2290>
- Leñero Bohórquez, R. y Darnaculleta Gardella, M. (2021). Derecho administrativo y Derecho internacional. En J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho Administrativo Volumen I* (pp. 645-720). Marcial Pons.
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Santiago, L. Míguez y A. J. Ferreira (dirs.) y A. de Nuccio y B. Agra Costa (coords.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Aranzadi.
- Medina Alcoz, L. (2019). El valor de la Carta Europea de Autonomía Local en los procesos constitucionales. En T. Font i Llovet (dir.) y M. Vilalta i Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 113-142). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Medina Guerrero, M. (2018). Comentario al artículo 142 de la Constitución. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dir.), *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1072-1084). BOE, Ministerio de Justicia y Fundación Wolters Kluwer.
- Mirska, A. (2021). Local Financial Arrangements in Poland: An introduction. En A. Mirska (ed.), *Local Government in Poland. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 32-41). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5556065>

- Moreno Molina, A. M. (2019). El seguimiento, por el Consejo de Europa, de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local en sus Estados miembros. En T. Font i Llovet (dir.) y M. Vilalta i Reixach (coord.), *La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación: balance y perspectivas* (pp. 309-353). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_01.pdf
- Ortega Álvarez, L. (1993). La carta europea de la autonomía local y el ordenamiento local español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 475-497. <https://doi.org/10.24965/reala.vi259.8788>
- Pichler, D. (2021). Effects of the Intragovernmental Transfer System on Financial Strength. En A. Schantl, D. Pichler y T. Prorok (eds.), *Local Government in Austria. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 38-42). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5711140>
- Requejo Pagés, J. L. (2003). El valor de la Carta Europea de la Autonomía local en el ordenamiento español. En F. Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo* (pp. 15-38). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Schaffarzik, B. (2002). *Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*. Boorberg.
- Schefold, D. (2012). Local Government in Germany. En A. M. Moreno (ed.), *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 233-256). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Szente, Z. (2012). Local Government in Hungary. En A. M. Moreno (ed.), *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 283-308). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Solé-Ollé, A. y Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33(3), 343-384. <https://doi.org/10.1177%2F1091142104272708>
- Stafa, E. (2021). The Allocation of the General-Purpose Unconditional Grant and Fiscal Equalization. En E. Stafa (ed.), *Local Government in Albania. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 19-24). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5707200>
- Steiner, E. y Darázs, I. (2003). *The characteristics of the Hungarian local authority system and the municipal economic*. ÖnkörPress Publishing. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/thecharacteristics.pdf>
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons.
- Vilalta, M. (2018). La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes. *Revista catalana de dret públic*, 57, 97-112. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3236>