

CAPÍTULO VII

Financiación de los municipios pequeños

Francisco Velasco Caballero

*Instituto de Derecho Local.
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO. **1. Planteamiento: problema y soluciones financieras.** **2. Régimen general de financiación local.** 2.1. Descripción del sistema de ingresos. 2.2. Significado del sistema de financiación local para los retos demográficos. **3. Rendimiento del sistema de ingresos de la LHL.** 3.1. Ingresos totales por habitante. 3.2. Relación entre ingresos, gastos y costes. 3.3. Tipología de ingresos. 3.4. Ingresos impositivos. 3.5. Ingresos por transferencias. **4. Financiación de municipios pequeños y garantía constitucional de suficiencia financiera.** **5. Incumplimiento del mandato europeo de nivelación intermunicipal.** **6. Opciones legales para un sistema nivelado de financiación local.** 6.1. Alcance de la nivelación. 6.2. Formas de nivelación. 6.3. Criterios e indicadores para la nivelación. **7. Propuesta final.** **8. Bibliografía.**

1. Planteamiento: problema y soluciones financieras

1. El despoblamiento de buena parte de la España interior es un fenómeno empírico que previsiblemente continuará en las próximas décadas, si bien algunos estudios demográficos anuncian hoy un cierto estancamiento (Velasco *et al.*, 2023: 12). A diferencia de otros países como Canadá, Finlandia, Argentina o Australia, que históricamente han contado con densidades demográficas muy bajas en las zonas rurales (sin que esto se percibiera como un problema político o demográfico), en España la continua pérdida de población en la mayoría del territorio interior desde mediados del siglo XX se percibe hoy como un problema acuciante. De ahí las múltiples políticas públicas de reto demográfico presentes en España, más numerosas y relevantes que en la mayoría de los países de nuestro entorno.

2. Planteado el despoblamiento como problema y como reto político, hay un alto nivel de consenso en torno a dos tipos de soluciones prioritarias: la *diversificación económica* en las zonas con menor población, más allá de las tradicionales actividades agropecuarias; y la *accesibilidad efectiva* de todos los vecinos, también los de los municipios pequeños, a *servicios públicos y privados*, en condiciones comparables a las de las grandes ciudades (Collantes y Pinilla, 2019: 76, 230). Esta es también la política pública territorial recomendada por la Unión Europea y el Consejo de Europa¹.

3. También hay un cierto consenso, tanto académico como político, en que la lucha contra la despoblación requiere de *Gobiernos locales fuertes y sostenibles* (Esparcia Pérez, 2021: 94). A estos consensos se ha añadido, en los últimos años, la preeminencia de la *perspectiva comarcal* en la lucha contra la despoblación. De esta forma, si bien las primeras políticas demográficas del último decenio han estado dirigidas directamente a los municipios pequeños o muy pequeños, progresivamente se ha ampliado la escala de las políticas contra la despoblación, prestando mayor atención a las interacciones entre las poblaciones y los ayuntamientos de *concretas comarcas*. Aunque el concepto geográfico de comarca no es unitario, una buena parte de ellas se estructuran en torno a un municipio principal o de cabecera que complementa o suple las limitaciones de los municipios más pequeños de su entorno². En esa medida, la preservación demográfica de los municipios medianos (que normalmente vertebran sus correspondientes comarcas) no solo actúa a favor de estos municipios, sino también de los más pequeños en su área comarcal de influencia. Trasladado todo esto al ámbito de la financiación, se puede afirmar que el reto demográfico requiere no solo una financiación adecuada de los municipios pequeños, sino también y sobre todo de los *medianos*, por los efectos positivos sobre su entorno.

4. La *debilidad institucional* de los municipios pequeños tiene múltiples causas. Una es su escaso tamaño en muchas regiones, como Castilla y León (López Ramón, 2021). 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

1. 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.

2. En este sentido, recientemente en la Unión Europea: Council Conclusions on a Long-Term Vision for the EU's Rural Areas. (LTVRA), Bruselas, 20 de noviembre de 2023. Núm. 15631/23 § 10.

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 pequeños, aunque no a todos (Muñoz y Suárez, 2018: 19; Cordero *et al.*, 2022: 126). Perjudica, en especial, a los municipios medianos que vertebran la actividad económica y los servicios de su espacio comarcal. En lo que sigue se va a describir someramente el régimen de financiación local en España (2), se van a mostrar los resultados cuantificados de este sistema (3), se van a evaluar los resultados a la luz del art. 142 CE y de la Carta Europea de Autonomía Local (4 y 5); se van a exponer las posibilidades de un nuevo modelo de financiación local, más favorable a la realidad de la despoblación, (6) y se va formular una concreta propuesta final de reforma del actual sistema de transferencias estatales a los municipios (7).

2. Régimen general de financiación local

2.1. Descripción del sistema de ingresos

5. El sistema de financiación local español se articula con las mismas fuentes de ingresos que son comunes a la mayoría de los países, tanto unitarios como descentralizados o federales (Bird, 2011: 11; OECD/UCLG, 2016: 42). Las singularidades de cada país no están tanto en las fuentes de ingresos como en el *peso relativo* de cada una de ellas y en su configuración técnico-jurídica. En España, las fuentes de ingresos municipales están enunciadas de forma tendencialmente exhaustiva en el art. 2 de 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), dado que se considera que el sistema de ingresos municipales es de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.14 CE (STC 239/1999). Solo para los municipios vascos y navarros, así como para Ceuta y Melilla, existen algunas singularidades menores (Marín-Barnuevo, 2021: 360 §§ 10-12). Cada municipio cuenta con los ingresos derivados de cinco impuestos municipales, tres obligatorios y dos voluntarios. Son obligatorios el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM). Son voluntarios —aunque muy generalizados— el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Junto a los impuestos, son también ingresos tributarios los que derivan de las tasas y las contribuciones especiales.

6. Al conjunto de los ingresos tributarios se suman las *transferencias* provenientes de otras Administraciones públicas (Administración General

del Estado, Administraciones autonómicas y diputaciones provinciales), normalmente de naturaleza incondicionada. Las transferencias estatales se articulan fundamental —aunque no únicamente— a través de la PIE (participación en los ingresos del Estado). La mayoría de las comunidades autónomas cuentan hoy con fondos de cooperación o nivelación financiera municipal, con regulaciones muy diversas.

7. El sistema de *transferencias estatales* actúa de forma diferenciada para dos grupos de municipios: los de más de 75 000 habitantes y capitales de provincia o comunidad autónoma (en total, 98 de un total de 8131 municipios); y el resto de los municipios (8033). Los primeros —a los que se aplica el llamado *sistema de cesión*— se benefician no solo de transferencias fijas (las mismas existentes en el año base 2003, una vez actualizadas), sino también de un componente variable adicional, en función de lo recaudado por impuestos estatales (IRPF, IVA e impuestos especiales) en el término municipal. El *sistema común o de variables* (o PIE en sentido estricto) se articula a través de un fondo único que se distribuye entre los municipios concernidos conforme a tres variables, con distinto peso y significado (art. 124 LHL): el 75 % se asigna en función de la población (corregida mediante coeficientes de ponderación que favorecen a los municipios de más de 50 000 habitantes); el 12,5 % se distribuye en función del esfuerzo fiscal medio de cada municipio (esto es, de lo que recauda cada municipio por sus propios impuestos); y el otro 12,5 % se asigna en función del inverso de la capacidad tributaria (para lo que se presta especial atención a las bases imponibles medias del IBI, en cuanto expresivas de la mayor capacidad contributiva de los vecinos de cada municipio). Conforme a estas tres variables, resulta claro que la PIE favorece abiertamente a los municipios más poblados del grupo, que ya se ha dicho que comprende los menores de 75 000 habitantes (Suárez Pandiello, 2003: 123; Muñoz y Suárez, 2018: 22; Solé-Ollé y Bosch, 2005: 347; Vilalta Ferrer, 2018: 109; Cordero *et al.*, 2022: 126; Martínez Sánchez, 2023: 260). En este contexto, el informe ministerial para la reforma de la financiación local (2017) expresamente sugiere una modificación del sistema de transferencias corrientes del Estado, precisamente para corregir el peor trato de los municipios menores de 75 000 habitantes (que no sean al tiempo capitales de provincia o de comunidad autónoma) en relación con los municipios mayores³.

8. El *régimen dual de transferencias* regulado en la Ley de Haciendas Locales no tiene una función propiamente niveladora o equalizadora. Asegura primariamente la sostenibilidad financiera de los muy grandes municipios, y

3. Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 256 (§ 256).

presta una atención secundaria a los municipios medianos y pequeños. De un lado, la cláusula de *statu quo* (art. 120.1 LHL) asegura a los municipios muy grandes la financiación más favorable que ya les proporcionaba la LHL de 1988 (Arrieta Martínez de Pisón, 2010: 993; Martínez Sánchez, 2023: 258)⁴. 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 pequeños y medianos). 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, que cuentan con menores ingresos tributarios propios porque las bases imponibles de sus tributos son más pequeñas.

9. Conforme a la previsión expresa del art. 142 CE, las comunidades autónomas han ido creando, sobre todo en el último decenio, sus propios sistemas de transferencias municipales. Aunque las diferencias entre las comunidades autónomas pueden ser muy notables, en general se pueden destacar cuatro rasgos comunes. En primer lugar, los fondos autonómicos son *incondicionados* (lo cual no impide que en paralelo haya otras subvenciones autonómicas específicas para fines concretos, como la lucha contra la despoblación de los municipios pequeños). En segundo lugar, las transferencias autonómicas a los municipios resultan de un *fondo único* de financiación local cuya cuantía se determina por las leyes presupuestarias anuales. En tercer lugar, para la determinación de la concreta transferencia que corresponde a cada municipio se tienen en cuenta tanto criterios de *capacidad fiscal* (lo recaudado por cada municipio por sus propios tributos) como criterios de *esfuerzo fiscal* (el grado de ejercicio efectivo de la potestad tributaria por cada ayuntamiento, por comparación con los demás municipios) y criterios de *necesidad financiera*. En cuanto a esto último, la población tiene normalmente un peso muy considerable en la asignación de recursos (lo que normalmente favorece a los grandes municipios, como ocurre también con la PIE)⁵, aunque el criterio

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

5. En el caso de Canarias, la población determina el 68 % de los recursos del fondo autonómico (art. 3.2 de la Ley canaria 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal).

demográfico puede incluir correcciones internas, que favorecen a los municipios menos poblados⁶. También es frecuente que se tengan en cuenta, con más o menos peso, otras variables de necesidad financiera: dispersión demográfica, insularidad periférica, superficie de espacios naturales protegidos, unidades escolares, etc. En términos generales, si bien la dotación financiera de los fondos autonómicos es muy inferior a la PIE, su distribución está más adaptada a las necesidades financieras reales, cumpliendo así una *función niveladora* ajena a la PIE⁷. Ello no obsta para que esa mayor adaptación a las necesidades incluya criterios de distribución (como las plazas de alojamiento turístico, o la centralidad) que también pueden favorecer a los municipios grandes. Aunque ya se ha dicho que no todos los fondos autonómicos son idénticos, en general se puede afirmar que tales fondos son un modelo relevante para una posible reforma de la PIE estatal, en la medida en que incluye algunos elementos de nivelación, a favor de los municipios con menores recursos (entre los que frecuentemente se cuentan los municipios pequeños).

10. Si bien los tributos municipales y las transferencias son, con diferencia, las dos mayores fuentes de ingresos, el cuadro de recursos financieros municipales se complementa con ingresos patrimoniales (por la gestión de los bienes patrimoniales municipales), precios públicos (por actividades o servicios no obligatorios), operaciones de crédito y multas. Al margen del listado de ingresos del art. 2 LHL, y en todo caso con una relevancia financiera muy secundaria, se cuentan tanto las “prestaciones públicas de carácter público no tributarias” (DA 1.^a de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT) y otros ingresos atípicos, como los derivados de la gestión de envases (Marín-Barnuevo Fabo, 2021: 367-368 §§ 41-45).

6. Véase en este sentido el art. 7 de la Ley valenciana 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.

7. Como ejemplo, en 2023 el municipio alicantino de Benasau (171 habitantes) recibió del Fondo valenciano de Cooperación Municipal un total de 13 815 euros (según la Resolución de la Presidencia de la Generalitat Valenciana de 16 de febrero de 2023), siendo así que su presupuesto para ese año ascendió a 150 268,00 €. Esto es, el Fondo de cooperación aportó el 9,1 % de los ingresos de este municipio rural (y con población decreciente). Si comparamos estas cifras con la mayor ciudad de la Comunidad (Valencia), resulta que en 2023 recibió del Fondo de Cooperación Municipal 1 409 454 €, siendo los ingresos totales presupuestados de 1 042 869 604 €, lo que supone que el Fondo autonómico tan solo aporta el 0,13 % de los ingresos municipales. La diferencia entre Benasau y Valencia es ostensible, y muestra que el Fondo autonómico produce efectos niveladores (a diferencia de la PIE). Cuestión distinta es que esa nivelación sea suficiente para compensar los mayores costes de funcionamiento de un municipio pequeño, frente a las mayores escalas de economía y de densidad de una gran ciudad. Podría plantearse, incluso, cuál es la utilidad marginal de las transferencias que recibe la ciudad de Valencia, a la vista de su capacidad financiera global.

2.2. Significado del sistema de financiación local para los retos demográficos

11. Sin perjuicio del análisis empírico que se presenta más adelante (*infra* § 14), a partir de la configuración legal del sistema financiero local fácilmente se deduce que los tributos municipales regulados en la LHL difícilmente pueden generar ingresos suficientes a los municipios pequeños, que son los que preferentemente afrontan el proceso de despoblación. Los *hechos imponderables* de los cinco impuestos municipales descansan sobre capacidades contributivas (reales o estimadas) mucho más presentes en las grandes ciudades que en los municipios pequeños o medianos. Las bases imponderables de los impuestos municipales son normalmente más elevadas en las grandes ciudades, lo que permite a los grandes ayuntamientos altos ingresos tributarios incluso con tipos impositivos bajos o mínimos. Basta con pensar en que el IBI grava el valor catastral de los bienes inmuebles (art. 65 LHL), que en última instancia es un valor de mercado (aunque con frecuencia desfasado), y este valor es claramente más elevado en los grandes municipios. Algo similar se puede decir en relación con las bases imponderables de los demás impuestos municipales, que generan más rendimientos allí donde hay mayor riqueza y/o mayor actividad económica. Junto a los hechos y las bases imponderables, otros elementos normativos de los impuestos municipales también limitan su capacidad recaudatoria en los pequeños municipios. Así, por ejemplo, para el IBI de los inmuebles rústicos —obviamente más importantes en los municipios rurales y pequeños que en las ciudades—, no solo el valor catastral es tendencialmente inferior (respecto de los inmuebles urbanos), sino que además cuenta con tipos de gravamen más bajos: entre el 0,30 y el 0,90 de la base liquidable (art. 72 LHL). También, en el IAE no están sujetas a gravamen las actividades agrícolas, ganaderas dependientes y forestales (art. 78.2 LHL), están exentas del impuesto las personas físicas y las empresas con bajo volumen de negocio (art. 82 LHL), y hay bonificaciones obligatorias para las cooperativas (art. 88.1 LHL). Finalmente, dado el alto coste relativo de los servicios públicos en los municipios pequeños, por la falta de economías de escala en muchos de ellos, las tasas difícilmente pueden cubrir los costes de producción y provisión de servicios, por lo que tampoco son una fuente de ingresos determinante para la sostenibilidad financiera de los pequeños municipios.

12. Por todo lo dicho, la viabilidad financiera de los municipios pequeños pasa por *tres posibilidades*: elevación de los tipos impositivos, a fin de que bases imponderables menos cuantiosas generen obligaciones tributarias más elevadas; mayores transferencias supramunicipales a los ayuntamientos pequeños; y limitación de los gastos municipales. De estas tres posibilidades hipotéticas, en realidad dos son claramente inadecuadas en un contexto de despoblación, pues tienden a agravar el problema: una mayor presión fiscal municipal (mediante

tipos impositivos más altos) desincentiva el asentamiento de nuevos vecinos; y una reducción del gasto municipal necesariamente supone una menor actividad municipal (menos servicios básicos, menos actividades de fomento y formación, menos actividades educativas y culturales) o actividades de menor calidad. En ambos casos, la reducción del gasto municipal pone a los pequeños municipios en situaciones poco competitivas con las grandes ciudades. Con lo dicho, y teniendo en cuenta que las demás fuentes de ingresos enunciadas en el art. 2 LHL son muy secundarias, sobre las *transferencias* recae la viabilidad financiera y demográfica de los municipios pequeños. No solo para asegurar la prestación de los servicios públicos más básicos, sino para crear condiciones de vida atractivas que favorezcan la retención y atracción de vecinos.

13. Lo dicho para los pequeños municipios se puede extender en parte a los *municipios medianos*. Aunque este es un concepto impreciso y objeto de discusión académica, de forma solo instrumental para este estudio se puede pensar aquí en municipios de más de 5000 habitantes, que es la referencia legal del art. 3 c) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. En principio, estos municipios pueden contar con más ingresos tributarios, por su mayor actividad económica y mayor valor catastral de los inmuebles (Martínez Sánchez, 2023: 266). También pueden mejorar sus economías de escala en algunos servicios, aunque en otros se generan deseconomías de escala (*infra* § 16). Con todo, los ingresos tributarios propios difícilmente pueden dotar a estos municipios de recursos suficientes para el despliegue de políticas, servicios y actividades municipales filodemográficas. Sobre todo si se tiene en cuenta la perspectiva comarcal de la despoblación, a la que ya se ha hecho referencia (*supra* § 3) y que asigna a los municipios medianos la función de vertebrar social y económicamente su entorno territorial. El doble reto demográfico de los municipios medianos (respecto de su propia población y de la de los pequeños municipios de su comarca) pasa en buena medida por transferencias financieras supramunicipales. En seguida vemos si el actual sistema financiero cumple debidamente con esa necesidad.

3. Rendimiento del sistema de ingresos de la LHL

14. Desde 2004, coincidiendo con la aprobación de la nueva LHL, el Ministerio de Hacienda publica un informe anual sobre las haciendas locales, elaborado a partir de los presupuestos liquidados de todos los municipios de España (*Haciendas Locales en Cifras*). El último informe disponible, al que se va a hacer referencia en este estudio, se corresponde con el ejercicio presupuestario de 2020⁸. Aunque el informe ofrece datos muy agregados (por ejemplo, los

8. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Haciendas Locales en cifras*, Madrid, 2022.

municipios de menos de 5000 habitantes son un segmento de análisis unitario), muestra algunos patrones claros y estables sobre la financiación municipal. Los datos que resultan de los informes ministeriales coinciden sustancialmente con un estudio reciente que abarca analíticamente los presupuestos de todos los municipios de ocho provincias españolas, y donde se comparan los diversos capítulos de ingresos por medio de cohortes de municipios más afinadas que las utilizadas en los informes ministeriales. De este estudio resulta, como dato significativo, que los municipios muy pequeños (menores de 500 habitantes) tienen menores problemas financieros que los municipios de la segunda cohorte (hasta 5000 habitantes), y, sobre todo, que las dificultades financieras se centran en los municipios medianos, hasta los 20 000 habitantes (Velasco Caballero, 2022). En lo que sigue se va a prestar atención detenida a algunos indicadores financieros relevantes: ingresos totales por habitante en cada municipio; relación entre ingresos, gastos y costes; tipología de ingresos; ingresos impositivos; e ingresos por transferencias.

3.1. Ingresos totales por habitante

15. En términos generales, los municipios muy grandes cuentan con más ingresos totales per cápita que todos los demás. Este dato es especialmente significativo en relación con Madrid y Barcelona, cuyos ingresos per cápita están un 34,9 % por encima de la media (Ministerio de Hacienda, 2022: 7, 40). Ello no obstante, con un desglose más afinado en el grupo de los municipios pequeños (inferiores a 5000 habitantes) se observa que los municipios muy pequeños (los menores de 500 habitantes) cuentan con más ingresos per cápita que los muy grandes (Velasco Caballero, 2022: 234 § 9). A partir de ahí, la pauta general es que los municipios pequeños (entre 501 y 5000 habs.) y medianos (hasta 20 000 habs.) cuentan con ingresos sensiblemente inferiores a los muy pequeños (<500), si bien aquí se observan más diferencias entre los municipios analizados. El dato es relevante si se tiene en cuenta que estos municipios son los que vertebran la correspondiente comarca o área territorial, pues incluso la subsistencia de los municipios más pequeños depende, en gran medida, de los servicios públicos y privados y de los municipios medianos (Collantes y Pinilla, 2019: 230; Esparcia Pérez, 2021: 137).

3.2. Relación entre ingresos, gastos y costes

16. La diferencia de ingresos per cápita entre los distintos grupos de municipios ha de ponerse en relación con el *estado de gastos* de cada presupuesto y con la estructura de *costes* de cada servicio o actividad municipal. Partimos

de la premisa de que, por economías de escala y de densidad, una buena parte de los servicios municipales (aunque no todos) son considerablemente más costosos en los municipios muy pequeños y en parte de los pequeños o medianos (Bel, 2006). Hay evidencia empírica de que los costes de servicios municipales per cápita son muy altos en los ayuntamientos de 1000 habitantes, siendo luego descendentes hasta la cifra de 5000 habitantes y volviendo a ascender luego suavemente hasta los 50 000 habitantes, a partir de donde los costes de los servicios por habitante ya se mantienen estables. La diferencia de costes entre un municipio de 1000 habitantes y otro de 5000 habitantes puede oscilar entre el 17 % y el 25 % (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 363, 372), aunque las diferencias pueden ser muy ostensibles en función de qué servicios municipales se consideren, pues los servicios sociales alcanzan economías de escala a los 1000 habitantes, mientras que la escala óptima para los servicios generales o la limpieza es de 20 000 habitantes (Hortas y Salinas, 2014: 39).

17. Teniendo a la vista el coste per cápita de los servicios municipales, en función de la escala de población, se puede considerar el mayor o menor margen financiero para que un municipio despliegue actividades y servicios atractivos para la actividad económica. Los ingresos per cápita de los municipios muy pequeños (<500 habs.), aunque son más elevados que en los municipios mayores, han de financiar costes mucho mayores. Ello lleva a pensar que la actividad municipal necesariamente se limita a los *servicios esenciales* u obligatorios *ex art. 26.1 LBRL*, aquellos que simplemente aseguran una vida digna a todos los vecinos. Por otro lado, aunque ya se ha dicho que en el grupo de municipios *pequeños* (entre 501 y 5000 habitantes) decrecen los costes municipales per cápita, también decrecen considerablemente los ingresos, lo que sumado a la falta de capacidad técnica en la mayoría de los casos puede explicar un menor despliegue de servicios y actividades locales adicionales y atractivas para la economía y la población.

18. La *mayor cantidad de gasto* por los servicios municipales obligatorios (los enunciados en el art. 26.1 LBRL) se produce en el grupo de municipios que va de los 5001 a los 20 000 habitantes (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 363). Justamente estos son los municipios que presupuestan menos ingresos per cápita y también los que reciben menos transferencias corrientes. De ahí que, a falta de evidencia empírica de que en esos municipios se den economías de escala muy cualificadas, se puede plantear que los municipios entre 5001 y 20 000 habitantes pueden adolecer de una infrafinanciación relevante en términos de despoblación. Hay que insistir en que normalmente estos municipios actúan como cabeceras de comarca, y de ellos depende en buena medida la sostenibilidad de los municipios más pequeños de su entorno. La situación es similar, en términos generales,

para los municipios de más de 20 001 habitantes, donde también crecen ligeramente los costes de funcionamiento municipal sin que en paralelo aumenten significativamente los ingresos presupuestados. Y también aquí hay que insistir en la función vertebradora de estos municipios, respecto de sus correspondientes comarcas.

19. Finalmente, solo en relación con los municipios *muy grandes* (en especial, Madrid y Barcelona) se puede hablar de una estabilización de los costes de provisión de los servicios municipales (comprobada a partir de la línea de los 50 001 habitantes) y un crecimiento notorio de los ingresos (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 347), lo que permite actividades y servicios municipales de más calidad o complementarios, y en esa medida atractivos de la actividad económica y la población. Téngase en cuenta que, a partir de 50 001 habitantes, los municipios grandes ya no soportan más servicios municipales obligatorios que los demás (art. 26.1 LBRL), por lo que la obtención de mayores ingresos (en especial mediante transferencias corrientes, como ocurre claramente en las ciudades de Madrid y Barcelona, aunque no de forma notoria en los demás municipios grandes) ya no se destina a financiar un estándar mínimo de servicios obligatorios, sino a incrementar su calidad o a financiar otras actividades discrecionales y servicios complementarios.

3.3. Tipología de ingresos

20. Según se ha dicho antes (*supra* § 14), todos los municipios nutren sus presupuestos con las *mismas fuentes de ingresos*, si bien cada fuente de ingresos presenta un peso específico diferente. De media, los ingresos impositivos propios y las transferencias de otras Administraciones públicas suman el 82 % de los ingresos municipales (Marín-Barnuevo Fabo, 2021: 362), aunque el peso relativo de los ingresos impositivos y de las transferencias varía en función de la cohorte poblacional en la que se ubique cada municipio. Con datos de 2020, los ingresos financieros supusieron solo el 2,74 % del total de ingresos municipales. De entre los ingresos no financieros, los más importantes son los impositivos (43,5 % de los ingresos medios totales), seguidos de las transferencias (38,6 %), las tasas y precios por servicios (10,31 %), los ingresos patrimoniales (1,86 %) y otros ingresos varios (3,36) (Ministerio de Hacienda, 2022: 42).

21. Proporcionalmente, son los municipios entre 50 000 y 100 000 habitantes los que cuentan con más *ingresos* tributarios (sumando impuestos y tasas o precios públicos), por relación a las transferencias y demás ingresos presupuestarios (Ministerio de Hacienda, 2022: 8). Más en

general, todos los municipios grandes, incluso los muy grandes, cuentan con más ingresos tributarios que los medianos y pequeños, si bien las diferencias no son tan acusadas como podría intuirse *prima facie*, pues en el estrato de los municipios de menos de 5000 habitantes los ingresos tributarios suponen el 48 % del total de ingresos (Ministerio de Hacienda, 2022: 44), lo cual sugiere que o bien los grandes ayuntamientos no optimizan su financiación impositiva, o bien la presión fiscal en los municipios más pequeños es relativamente elevada (en relación con la menor solidez de sus bases imponibles).

22. En líneas generales, según aumenta la población crece también el porcentaje de financiación impositiva, pero no de una forma lineal: en Madrid y Barcelona el porcentaje de financiación impositiva es inferior al de todos los demás municipios de sus provincias (excepto los muy pequeños). Paradójicamente, Madrid y Barcelona presentan un alto nivel de esfuerzo fiscal, con lo cual la baja proporción de financiación impositiva no se debe a un bajo esfuerzo fiscal, sino a una elevada cantidad de transferencias, claramente creciente en los últimos años (Ministerio de Hacienda, 2019: 141), y, en menor medida, a los mayores ingresos por tasas y precios.

23. Todos los municipios reciben transferencias (estatales, autonómicas o provinciales), pero no del mismo tipo y por la misma cuantía. En términos relativos, el peso de las transferencias es mayor en los municipios pequeños que en los grandes, aunque incluso en estos ocupan un espacio muy considerable en el total de ingresos municipales.

24. Es muy significativo el grupo de los municipios pequeños y muy pequeños, que simultáneamente perciben altos ingresos por impuestos propios y por transferencias (corrientes y de capital). En este sentido, si bien es cierto que los municipios pequeños y muy pequeños son los que presupuestan más ingresos, no lo hacen solo con cargo a transferencias, sino también mediante un esfuerzo fiscal similar o incluso a veces superior al de los demás segmentos de municipios (Vallés-Giménez y Zárata-Marco, 2017: 343; véase, no obstante, otra valoración, en relación solo con el IBI, en Portillo Navarro, 2018: 267). Este alto esfuerzo fiscal permite cuestionar, al menos en términos generales, la hipótesis de la sobrefinanciación o de la "ilusión fiscal" en los municipios pequeños y muy pequeños. De la misma manera, si bien las ciudades más grandes suelen contar con más ingresos, esto no se debe en la misma medida a un mayor esfuerzo impositivo, sino en buena medida a cuantiosas transferencias corrientes.

3.4. Ingresos impositivos

25. Ya se ha dicho antes que, normalmente, en los *municipios pequeños y muy pequeños* el porcentaje de ingresos impositivos es relativamente bajo, en comparación con lo que presupuestan por transferencias. A la inversa, en los municipios más grandes los ingresos impositivos son mayores que las transferencias. Este dato, expuesto sin mayores consideraciones en la propuesta de reforma financiera local de 2017⁹, indirectamente sugiere la idea de bajo esfuerzo fiscal en los municipios pequeños y muy pequeños. Sin embargo, si atendemos al *esfuerzo fiscal per cápita* se comprueba que este es elevado, o incluso muy elevado, en los municipios pequeños y muy pequeños, por comparación con los más grandes. Esto significa que el mayor porcentaje de transferencias a los ayuntamientos pequeños y muy pequeños no sustituye a la financiación propia, sino que *solo la complementa*. Que en estos municipios los ingresos impositivos sean porcentualmente inferiores a las transferencias no significa que el esfuerzo fiscal propio sea bajo, sino, probablemente, que las transferencias son muy insuficientes para cubrir las necesidades de gasto (y es esto precisamente lo que motiva también el elevado peso relativo de las transferencias).

26. Aunque ya se ha dicho que los municipios pequeños presentan menos ingresos impositivos que los municipios grandes, esto no significa que el esfuerzo fiscal per cápita sea inferior en los municipios pequeños. Se observa que hay una relativa *proximidad* de esfuerzo fiscal en todos los tramos demográficos. En otros términos, por regla general *los vecinos de los municipios más grandes no siempre pagan más impuestos*; y los vecinos de los municipios más pequeños contribuyen decisivamente a la financiación de sus ayuntamientos, sobre todo si se tiene en cuenta la menor capacidad contributiva de esos vecinos (Vallés-Giménez y Zárata-Marco, 2017: 343), la escasa actividad económica y el mayor coste per cápita de los servicios públicos en los municipios pequeños y muy pequeños. Los municipios medianos (entre 5001 y 20 000 habitantes) muestran en general un esfuerzo fiscal algo menor, aunque no muy alejado de los demás municipios.

27. La llamativa *proximidad de esfuerzo fiscal* entre los municipios más pequeños (<500 habs.) y las ciudades medianas o grandes puede deberse a un *mayor coste* de los servicios municipales en los municipios muy pequeños, de lo que ya hay evidencia empírica y que no necesariamente resulta compensado por las mayores transferencias corrientes. Del lado

9. Ministerio de Hacienda, *Informe de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local*, 26 de julio de 2017, p. 4 (§ 13).

de los ingresos hay dos posibles razones complementarias. Es posible, en primer lugar, que en algunos municipios haya una fuerte divergencia entre el número de vecinos y el número de contribuyentes: en especial, por la existencia de propietarios de inmuebles no empadronados que tributan en el IBI (Solé-Ollé y Bosch, 2005: 364). Hay que tener en cuenta que, tratándose de municipios con muy pocos vecinos, un pequeño número de contribuyentes adicionales (no empadronados) puede afectar mucho a los ingresos impositivos per cápita. En segundo lugar, una mayor cuantía de las *bases imponibles* en las capitales municipales (en especial, las del IBI) lleva naturalmente a una mayor recaudación per cápita con los mismos tipos impositivos de los demás municipios.

28. De media, los municipios de entre 5001 y 20 000 habitantes son los que presupuestan más ingresos impositivos. Y, correlativamente, son los que menos transferencias per cápita reciben. Aquí podría existir un déficit relativo de financiación y, en términos de despoblación, falta de capacidad financiera para actividades municipales atractivas de la actividad económica y de la población.

3.5. Ingresos por transferencias

29. Las *transferencias* son la segunda fuente de ingresos en todos los municipios. A diferencia de lo que ocurre en otros países, como en Canadá (Velasco Caballero, 2020: 43 § 57) y en menor medida en Suiza (Velasco Caballero, 2023: § 7), de las transferencias se benefician tanto los municipios grandes como los pequeños. El mayor volumen de transferencias procede del Estado, seguido de las comunidades autónomas (que han ido ganando peso relativo en el último decenio) y de las diputaciones provinciales (Ministerio de Hacienda, 2022: 8, 63). En lo que se refiere a las transferencias estatales, son claramente mayoritarias las no condicionadas, a través del sistema de participación en los ingresos estatales (PIE) regulado en los arts. 111 a 126 LHL. También son generalmente incondicionadas las transferencias procedentes de los diversos fondos autonómicos de cooperación local. En términos comparados, el Estado transfiere más recursos a las grandes ciudades que las comunidades autónomas (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). Se puede afirmar, en este sentido, que las transferencias autonómicas cumplen una función de nivelación financiera, a favor de los pequeños municipios, que solo muy limitadamente cumplen las transferencias estatales (Vilalta Ferrer, 2018: 109). Esta afirmación resulta aparentemente paradójica si atendemos al dato, que en seguida se explica, de que los municipios pequeños reciben más transferencias per cápita que los municipios grandes. Para explicar esta

aparente paradoja, a continuación se diferencia entre las transferencias corrientes y las de capital.

30. Mirado desde el lado de los ingresos, los municipios muy pequeños (<500 hab.) y pequeños (<5000 hab.) son los que reciben más transferencias *de capital* per cápita (Ministerio de Hacienda, 2022: 64; Velasco Caballero, 2022: 247 § 40). Este dato se explica si se tiene en cuenta que algunos servicios municipales obligatorios (como los referidos a residuos, ciclo del agua y acceso a población) precisan de infraestructuras muy costosas. Estas infraestructuras son frecuentemente financiadas por el Estado, la comunidad autónoma o la provincia, de tal manera que al dividir el total de la correspondiente subvención entre un número exiguo de vecinos resulta una cifra muy abultada de transferencias por habitante.

31. Más dificultades hay para explicar por qué los municipios pequeños y muy pequeños presupuestan también más transferencias *corrientes* que los demás municipios. En principio, dado que el régimen de transferencias de la PIE descansa fundamentalmente sobre la población de cada municipio (art. 124.1 a] LHL), los municipios pequeños y muy pequeños deberían contar con menores transferencias de la PIE. Sin embargo, el art. 124.2 LHL garantiza a todos los municipios el nivel de participación bruta en la PIE que ya tenían en 2003 (antes de la entrada en vigor de la vigente LHL de 2004). Esto significa que algunos municipios pequeños, aunque han perdido población en los dos últimos decenios, no han perdido transferencias estatales. Por eso, no reduciéndose las transferencias totales por municipio, la pérdida de población lleva aparejado un aumento de la PIE municipal per cápita. Por otro lado, los municipios pequeños y muy pequeños reciben proporcionalmente más *transferencias provinciales y autonómicas* (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). Si bien en cifras globales estas transferencias son mucho menos importantes que las de la PIE, en su distribución atienden muy favorablemente a los municipios pequeños y muy pequeños (*supra* § 9). Además, cualquier transferencia corriente, cuando se divide entre un número pequeño de vecinos, arroja un resultado per cápita comparativamente alto.

32. A la vista de los datos sobre transferencias de la PIE se ha hablado de *sobrefinanciación* de los municipios pequeños (Muñoz y Suárez, 2018: 23). Esta calificación puede ser certera en ocasiones, aunque no siempre. La conclusión de sobrefinanciación tendría que ponerse en relación con el esfuerzo fiscal en estos municipios, expresado en ingresos impositivos per cápita. Pues la lógica tributaria dificulta la coexistencia prolongada de cargas impositivas altas—comparables a las de una ciudad intermedia o grande—y la

sobrefinanciación por medio de transferencias corrientes. En otros términos, allí donde hay abundantes transferencias supramunicipales resulta ilógico mantener un esfuerzo impositivo elevado. Según esto, solo cabría hablar claramente de sobrefinanciación allí donde simultáneamente hubiera elevados ingresos con impuestos propios y una alta ratio de transferencias corrientes por habitante. Este fenómeno puede existir en algunos casos concretos, pero no se puede considerar una nota característica de los municipios muy pequeños (y menos aún de los municipios simplemente pequeños).

4. Financiación de municipios pequeños y garantía constitucional de suficiencia financiera

33. En lo que antecede se ha analizado cómo el vigente sistema de financiación local, en su conjunto, no nivela suficientemente la sostenibilidad financiera de los municipios pequeños y los grandes municipios urbanos. Este déficit de nivelación resulta inmediatamente de las leyes (sobre todo de la LHL), aunque cuenta con la complicidad de una recatada comprensión jurisdiccional de la vigente garantía constitucional de suficiencia financiera local (art. 142 CE).

34. 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 (STC 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: 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).

35. Podría plantearse, en el actual contexto demográfico, 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 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. Pues una cosa es que haya un desequilibrio cierto en las transferencias estatales, 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).

36. También podría plantearse si 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: 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 transferencias de la PIE (Cordero *et al.*, 2022: 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, en términos relativos, 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.

37. A mi juicio, la conexión más directa entre la singularidad hacendística de los municipios pequeños 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 Martínez de Pisón, 2010: 980; Cordero *et al.*, 2022: 125). Y bien, si este es el significado constitucional

mínimo de las transferencias o participaciones estatales conforme al art. 142 CE, una regulación 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 solo 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 equidad¹⁰. 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 con el tamaño del municipio (Ministerio de Hacienda, 2022: 63). 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. También puede la ley nivelar la financiación municipal solo de forma parcial, no plena. Pero puede considerarse que un régimen de financiación donde las transferencias no cumplen una función niveladora cualificada contradice directamente la función constitucional de las transferencias estatales, conforme al art. 142 CE.

5. Incumplimiento del mandato europeo de nivelación intermunicipal

38. Como es sabido, el art. 9 de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (CEAL) incluye diversas garantías específicas de autonomía financiera local. El art. 9.5 CEAL exige que los países signatarios de la Carta cuenten con un sistema de “compensación” financiera (*equalisation* o *péréquation*, en las versiones auténticas de la CEAL) a favor de los Gobiernos locales financieramente más frágiles. Este mandato de compensación financiera de la CEAL, aunque tiene fuerza jurídica vinculante (así lo dice expresamente el art. 12 de la Carta), *no cuenta con órganos judiciales supranacionales* que puedan imponer su cumplimiento (Schaffarzik, 2002: 113-116; Boggero, 2018: 49), y en parte por eso el nivel de incumplimiento es elevado¹¹.

10. 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.

11. Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation N°. 427 (2018), *Coping with the debt burden: local authorities in financial difficulty*; Congress of Local and Regional Authorities, Resolution N°. 413 (2017), *Comparative analysis on the implementation of the Eu-*

39. 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 Europa¹²— ha considerado recientemente, en la Recomendación 465 (2021), que *España no cumple* con el mandato de ecuilización contenido 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 density*”¹³. 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’IBI)*”¹⁴. 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.

40. 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 obligaciones 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.

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.

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

13. 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.

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

6. Opciones legales para un sistema nivelado de financiación local

41. Ya se ha visto hasta aquí que el vigente sistema de financiación local genera escasos efectos niveladores, sobre todo por la importancia cuantitativa de la PIE estatal (para la cual es determinante la población de cada municipio). También se ha visto que es posible una nueva interpretación del art. 142 CE que integre la nivelación financiera en una comprensión amplia de la suficiencia financiera local. Por último, también se ha expuesto cómo el actual sistema español de financiación local abiertamente incumple el art. 9.5 de la Carta Europea de Autonomía Local. A partir de aquí se plantean cuáles son las opciones disponibles para una reforma del sistema legal español. Como ya se dijo antes, la nivelación financiera no puede producirse por medio de un nuevo sistema de tributos municipales (*supra* § 11), pues por definición en los municipios pequeños hay menor capacidad contributiva y bases imponibles más débiles, lo que hace impensable una mejora en los ingresos locales mediante una redefinición legal de los impuestos y tasas municipales. En este sentido, la nivelación financiera local solo puede provenir de las *transferencias*. En especial, de las transferencias estatales (PIE), en la medida en que en la actualidad aún son una pieza fundamental del sistema de financiación local. Sentada esta premisa, es necesario plantearse ahora cuáles pueden ser los elementos fundamentales de un régimen legal de transferencias que asegure una nivelación idónea de las haciendas locales. Para este fin, en lo que sigue se van a considerar algunas formas de nivelación financiera, vertical y horizontal, presentes en otros países, fundamentalmente en la Unión Europea.

42. En el marco teórico del *federalismo financiero* se distingue corrientemente 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: 242-245; Cordero *et al.*, 2022: 127). Además, la aproximación o nivelación de ingresos *no tiene por qué ser redistributiva* (Schaffarzik, 2002: 522). Esto es, no tiene por qué consistir en que el Estado traslade 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. Con carácter general, todo sistema de nivelación financiera local ha de definir, al menos: el alcance mismo de la nivelación (en qué medida se quiere corregir la diferencia de ingresos tributarios de los distintos ayuntamientos); la forma de la nivelación, lo que incluye la masa o cantidad global que el Estado o la región destina a la nivelación; y los criterios de distribución de esa masa o ese fondo de recursos estatales o regionales (Bach, 2019: 186).

6.1. Alcance de la nivelación

43. En términos comparados se observa que la nivelación financiera puede alcanzar muy *distintos grados*. Sin embargo, solo se puede hablar propiamente de transferencias de nivelación si estas corrigen, siquiera parcialmente, la diferente capacidad de financiación de los municipios con arreglo a sus propios ingresos impositivos. 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 (Blöschl y Pichler, 2021: 30), sin que este resultado permita cuestionar la existencia de un sistema de nivelación financiera. No hay nivelación financiera si el sistema de transferencias que complementa a los ingresos tributarios municipales *augmenta aún más la brecha financiera* existente. Esto es precisamente lo que la Recomendación 465 (2021) del Congreso de Autoridades Regionales y Locales del Consejo de Europa, ya comentada, reprocha a la PIE española (*supra* § 39).

44. El *nivel máximo* de la nivelación financiera también puede ser muy diverso. Algunos países europeos, como Suiza, fijan límites legales a la nivelación financiera (Felder, 2021: 36; Biaggini, 2021: 201 § 11). Está aquí presente la preocupación 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* (Bird y Slack, 2021: 13), que en ocasiones ha recibido una respuesta normativa negativa en el orden constitucional interno de algunos países¹⁵.

6.2. Formas de nivelación

45. En términos generales, las transferencias financieras intergubernamentales pueden ser horizontales o verticales. Por definición, la nivelación *hori-*

15. 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).

zontal o intermunicipal sirve para corregir los desequilibrios financieros entre municipios. La función primaria de las transferencias verticales es allegar recursos económicos suficientes desde los Estados y las regiones hacia los municipios, aunque a esa función primaria también se le puede añadir otra función complementaria, de nivelación o igualación.

46. Un buen sistema de financiación local —desde la perspectiva de la *suficiencia* financiera municipal— se puede alcanzar mediante un adecuado sistema de transferencias verticales que compense la menor capacidad financiera de los municipios, por comparación con las del Estado y las regiones. Pero esto no asegura siempre la nivelación financiera intermunicipal. Esto solo ocurre 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.

47. En principio, el sistema de nivelación más puro es el *horizontal*, que por definición despliega efectos correctores de las desigualdades intermunicipales. Sin embargo, en términos relativos también es el sistema menos frecuente. En puridad, solo son calificables como horizontales aquellos sistemas de nivelación intermunicipales en los que se redistribuyen los ingresos recaudados directamente 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 Suiza, donde los cantones cuentan con sistemas de nivelación financiera horizontal, conforme a los cuales los municipios más ricos destinan una parte de sus ingresos propios (los provenientes de sus impuestos) a los municipios financieramente más débiles (Lienhard *et al.*, 2021: 1005 § 164). Esta transferencia de recursos es propiamente horizontal, aunque es la Administración cantonal la que se ocupa de los traspasos. 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).

48. A diferencia de los sistemas de nivelación horizontal, los sistemas *verticales* pueden tener —o no— efectos compensadores entre municipios (Vilalta Ferrer, 2018: 109; Bach, 2019: 184). 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. 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.

49. Las transferencias niveladoras presentan dificultades allí donde el sistema de financiación local (y por tanto de equalización intermunicipal) se define por el Gobierno central, estatal o nacional, mientras que las competencias o funciones locales se definen por las regiones o los estados federados (Cordero *et al.*, 2022: 127). Este puede ser el caso de Austria. De esta desagregación entre el régimen financiero y el régimen competencial pueden resultar *asimetrías* entre competencias o servicios locales y recursos financieros. También puede dar lugar a 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 es óptima en el marco de la garantía constitucional de autonomía municipal (art. 137 CE).

50. 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 efectos 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 municipios).

51. 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, en 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 Stefanova, 2018). 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: 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.

52. 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 solo 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: 154).

53. 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 (Bach, 2019). De nuevo aquí los modelos son diversos. 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: 25). Existe en algunos Estados unitarios, como Hungría (Szente, 2012: 301), y también en países federales, como Austria o Alemania, donde los tres niveles de gobierno comparten los

rendimientos del IVA (Gamper, 2012: 37; Schefold, 2012: 247). Pero también puede ocurrir que exista una cantidad concreta para transferencias verticales con finalidad únicamente equalizadora. 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: 24).

54. No es posible determinar *a priori* si resulta más eficaz la aplicación de variables niveladoras a una masa general de transferencias o un fondo específico para la equalización. 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: 379), lo que puede reducir el peso de los elementos propiamente niveladores, o añadir a estos otros criterios e indicadores (como la centralidad de una gran ciudad en un área metropolitana, el mayor gasto en transporte público en red, o el número de inmigrantes necesitados de asistencia municipal) que favorezcan los intereses de los municipios con más recursos, neutralizando así la dimensión equalizadora del fondo único.

55. 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 idónea desde la perspectiva de la suficiencia financiera (porque puede allegar más recursos al conjunto de los municipios), pero menos eficaz desde la perspectiva de la nivelación (porque difícilmente puede descender al detalle en la corrección de las desigualdades horizontales). Posiblemente, el modelo óptimo consista en la segregación por ley (incluso de mayoría reforzada) de dos fondos diferentes para las transferencias estatales (o regionales): uno destinado solo 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.).

6.3. Criterios e indicadores para la nivelación

56. En principio son múltiples y diversos los criterios (así como sus indicadores instrumentales) adecuados para la nivelación financiera municipal. Son admisibles tanto los que apuntan a mayores necesidades de gasto como los que se centran en los menores ingresos por tributos propios, siempre que la atención a esas variables efectivamente permita corregir las desigualdades¹⁶. 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. Valen aquí tanto el menor tamaño de algunos municipios (en tanto que presunción legal de mayor necesidad de transferencias niveladoras) como 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.

57. Uno de los criterios de nivelación es el de los ingresos municipales per cápita procedentes de los *propios tributos municipales*. Este criterio pretende asegurar que los municipios ejercen adecuadamente su potestad tributaria, y que no compensan con el sistema general de nivelación una posible opción política municipal por rebajar los impuestos municipales. En tal caso, la aportación de más transferencias estatales o regionales a estos municipios crearía problemas de equidad fiscal. De otro lado, este criterio 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.

58. Cuantas más variables contiene la fórmula de equalización, 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). Así ocurre, por ejemplo, con las transferencias de nivelación en los cantones suizos, que incluyen no solo variables favorables a los municipios

16. Véase por ejemplo el catálogo de 19 criterios de necesidad que utiliza en el Estado de Victoria (Australia) la Local Governments Grant Commission de conformidad con la legislación federal (Local Government [Financial Assistance] Act 1995): número de pensionistas por municipio; riesgos ambientales; población indígena; kilómetros de carreteras locales; diversidad lingüística; densidad demográfica; dispersión demográfica; crecimiento demográfico; población menor de 6 años; relevancia regional del municipio; lejanía respecto de municipios mayores; escala de los servicios; factores socioeconómicos; turismo.

rurales (como la densidad demográfica o la inclinación orográfica del término municipal), sino también otros criterios que tendencialmente pueden favorecer a las grandes ciudades urbanas, como la población con asistencia social o la centralidad de un municipio respecto de su periferia (Lienhard *et al.*, 2021: 1005 § 165). Un sistema con variables múltiples puede evitar el rechazo de los municipios urbanos. 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 (Boggero, 2018: 233).

7. Propuesta final

59. Vistas las deficiencias niveladoras que presenta el actual sistema de transferencias estatales, y vistas las posibilidades técnicas que nos ofrece el derecho local comparado, seguidamente se hace una propuesta de reforma de la PIE, a fin de hacerla más conforme con la garantía constitucional de suficiencia financiera (art. 142 CE) y compatible con el art. 9.5 CEAL.

60. Como punto de partida, es poco justificable, desde la lógica de la nivelación financiera, que en la PIE estatal existan dos modelos normativos diferentes e independientes (uno para los grandes municipios, y otro para los demás) y sin comunicación entre ellos. Una posible corrección de la actual PIE consistiría en incluir a todos los municipios en *un único sistema con cuatro fondos*, cada uno con una finalidad característica. Un primer fondo (el más cuantioso en recursos) distribuiría sus recursos netamente *por población*, sin correcciones ni ponderaciones (a diferencia de lo regulado actualmente para la PIE ordinaria en el art. 124.1 a) LHL, que prima a los municipios con mayor población). Otros dos fondos se dirigirían directamente a la nivelación financiera, atendiendo a los tres factores que, según opinión generalizada (Bird y Slack, 2021: 12), desencadenan los desequilibrios: mayores costes de provisión de servicios; más necesidades de gasto (más servicios); y menores bases imponibles. Así, el segundo fondo pondría en relación las transferencias con la *capacidad financiera* de cada municipio (mediante tributos propios). Este fondo distribuiría sus recursos en atención a la ratio, en cada municipio, entre capacidad contributiva per cápita (determinada al menos a través de las bases imponibles medias del IBI en cada municipio y de la renta media bruta, también en cada municipio) y el esfuerzo fiscal en cada municipio (la carga impositiva municipal per cápita). El tercer fondo atendería a criterios de *necesidad*. Aquí se podrían incluir tanto indicadores propios del mayor *coste* de los servicios municipales en municipios pequeños (dispersión, ruralidad, geografía) como indicadores de mayor necesidad de *gasto* en municipios grandes (por transporte urbano, desempleo, centralidad o población flotante). Finalmente, el cuarto fondo pondría en

conexión las transferencias estatales con las transferencias incondicionadas autonómicas (PICAS). Las transferencias estatales con base en este fondo actuarían como subvenciones complementarias (*matching grants*), esto es, el Estado *complementaría* mediante ratios fijas, con cargo a la PIE, las transferencias que cada comunidad autónoma, en ejercicio de sus propias competencias sobre el territorio regional y sobre Gobierno local, transfiriera a cada uno de sus municipios. Teniendo en cuenta que actualmente los fondos autonómicos de cooperación financiera priman a los municipios pequeños (*supra* § 9), este fondo estaría coadyuvando a desarrollar las políticas autonómicas de equilibrio territorial y reto demográfico.

8. Bibliografía

- Arrieta Martínez de Pisón, J. (2010). La participación en los tributos del Estado. En D. Marín-Barnuevo Fabo (coord.), *Los tributos locales* (pp. 977-1009). Madrid: Civitas.
- Bach, M. (2019). *Der kommunale Finanzausgleich als Existenzsicherung der Selbstverwaltungsgarantie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bel, G. (2006). Gasto municipal por el servicio de residuos sólidos urbanos. *Revista de Economía Aplicada*, XIV (41), 5-32. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96915889001>.
- Biaggini, G. (2021). Kommentar zum § 16 Bundestaatliche Finanzordnung. En G. Biaggini, T. Gächter y R. Kiener (eds.), *Staatsrecht* (pp. 199-204). Zürich: Dike.
- Bird, R. M. (2011). Are There Trends in Local Finance? A Cautionary Note on Comparative Studies and Normative Models of Local Government Finance. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 1. Disponible en https://imfg.munkschool.utoronto.ca/uploads/172/richard_bird_imfg_%231r1_online.pdf.
- Bird, R. M. y Slack, E. (2021). Provincial-Local Equalization in Canada: Time for a Change? *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, 57. Disponible en https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/108373/1/imfgpaper_no57_provincialmunicipalequalization_richardmbird_enidslack_nov_24_2021.pdf
- Blöschl, R. y Pichler, D. (2021). Effects of the Intragovernmental Transfer System on Financial Strength. En A. Schantl, D. Pichler y Th. Prorok (eds.), *Local Government in Austria. Responses to Urban-Rural Challenges* (pp. 29-32). LoGov-project EU y Eurac. Disponible en HYPERLINK "http://www.zenodo.eu"www.zenodo.eu e HYPERLINK "http://www.logov-rise.eu"www.logov-rise.eu.
- Boggero, G. (2018). *Constitutional principles of local self-government in Europe*. Leiden: Brill.

- Bouvier, M. (2020). *Les finances locales*. París: LGDJ.
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019). *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1990 hasta el presente*. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Cordero Ferrera, J. M., Pedraja Chaparro, F. y Galindo Alvarado, 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. Disponible en <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 (dir.). *Finances publiques*. La Documentation française.
- Esparcia Pérez, J. (2021). La despoblación: emergencia y despliegue de políticas públicas en Europa y en España. En VV. AA. *Espacios rurales y retos demográficos: una mirada desde los territorios de la despoblación* (pp. 75-149). Madrid: Asociación Española de Geografía y Universidad de Valladolid.
- 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). Bolzano: LoGov-project EU y Eurac. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.5734506>.
- Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 23-44). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- 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*, XXII (66), 35-65. Disponible en https://www.revecap.com/revista/numeros/66/pdf/hortas_salinas.pdf.
- 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. Disponible en [https://doi.org/10.4335/16.4.915-927\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.4.915-927(2018)).
- Lienhard, A., Engel, G. y Schmutz, A. (2021). Finanzrecht. En M. Müller y R. Feller (eds.). *Bernisches Verwaltungsrecht* (pp. 953-1016). Bern: Stampfli.
- López Ramón, F. (2021). La lucha contra la despoblación rural. En D. Iglesias Santiago, L. Míguez Macho y A. J. Ferreira Fernández (dirs.). *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural* (pp. 29-51). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Marín-Barnuevo Fabo, D. (2021). Ingresos locales. En F. Velasco Caballero (dir.). *Tratado de Derecho Local* (pp. 357-387). Madrid: Marcial Pons.

- Martínez Sánchez, C. (2023). La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 251-269). Madrid: Marcial Pons.
- Medina Guerrero, M. (2018). Comentario al artículo 142 de la Constitución. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer y M.^a E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1072-1084). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.
- Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión? *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37. Disponible en https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/92_01.pdf.
- OECD/UCLG. (2016). *Subnational Governments around the world: Structure and finance*. Disponible en <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-Governments-Around-the-World-%20Part-I.pdf>.
- Portillo Navarro, M.^a J. (2018). Los ingresos tributarios de las haciendas locales y la crisis económica. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 92, 253-278. Disponible en https://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC_9209_Portillo.pdf.
- Schaffarzik, B. (2002). *Handbuch der Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung*. Stuttgart: Boorberg.
- Schefold, D. (2012). Local Government in Germany. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 233-256). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- 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 inter-governmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33 (3), 343-384. Disponible en <https://doi.org/10.1177/1091142104272708>.
- 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). Bolzano: 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 management*. Budapest: ÖNkorPress Publishing. Disponible en <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/thecharacteristics.pdf>.
- Suárez Pandiello, J. (2003). Financiación local y corresponsabilidad fiscal local: ¿ganamos con el nuevo modelo? *Revista de Estudios Regionales*, 66, 115-128. Disponible en <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf746.pdf>.

- Szente, Z. (2012). Local Government in Hungary. En Á. M. Moreno (ed.). *Local Government in the member States of the European Union: A comparative legal perspective* (pp. 283-308). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vallés-Giménez, J. y Zárate-Marco, A. (2017). Tax Effort of Local Governments and its Determinants: The Spanish Case. *Annals of Economics and Finance*, 18 (2), 323-348. Disponible en <http://down.aefweb.net/AefArticles/aef180205Valles-Gimenez.pdf>.
- Velasco Caballero, F. (2020). Municipios urbanos versus municipios rurales: homogeneidad y diversidad en el régimen local. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 31-53. Disponible en <https://www.revistasmarcialpons.es/anuarioderechomunicipal/article/view/municipios-urbanos-versus-municipios-rurales>.
- (2022). Financiación de los municipios pequeños y despoblación. *Revista Galega de Administración Pública*, 64, 227-268. Disponible en <https://doi.org/10.36402/regap.v2i64.4969>.
 - (2023). Nivelación financiera municipal en Suiza: algunas sugerencias para los municipios rurales de España (inédito; de próxima publicación en las *Actas del II Congreso Interdisciplinar sobre Despoblación*, Universidad de Valencia).
- Velasco Caballero, F., Navarro Gómez, C. y Ruiz Pulpón, Á. R. (2023). Análisis interdisciplinar de la despoblación: territorio y gobiernos locales. En C. Navarro, Á. R. Ruiz Pulpón y F. Velasco Caballero (dirs.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales* (pp. 7-23). Madrid: Marcial Pons.
- Vilalta Ferrer, M. (2018). La hisenda local a Catalunya: Evolució recent, situació actual i principals reptes. *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 97-112. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i57.2018.3236>.