

INSTRUMENTOS JURÍDICO-FINANCIEROS FRETE AL RETO DEMOGRÁFICO: CONVENIENCIA DE LAS MEDIDAS FISCALES E IMPLICACIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA ¹.

Daniel Casas Agudo

Profesor Titular de Universidad

Acreditado a Catedrático de Universidad

Departamento de Derecho Financiero y Tributario

Universidad de Granada

(España)

Dirección de contacto: dcasas@ugr.es

Código Orcid: 0000-0002-7258-5904

Title

Legal-financial instruments for the *demographic challenge*: suitability of tax measures and implications of the European Law

Resumen

En el presente trabajo, tras aproximarnos al origen, causas y principales consecuencias del problema de la despoblación de las zonas rurales en nuestro país, analizamos, en un primer momento, las principales políticas adoptadas (tanto a nivel nacional como europeo) frente al reto demográfico—prestando especial atención a las arbitradas en materia de gasto público— para, a continuación, estudiar las actuales tendencias de discriminación fiscal positiva aplicadas en esta materia en los diversos niveles de nuestra Administración territorial y su conveniencia, así como la problemática del encaje de estas medidas tributarias en el Derecho comunitario, especialmente a la luz del marco jurídico de las ayudas de Estado.

¹ El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de I+D de Generación de Conocimiento del Ministerio de Ciencia e Innovación –convocatoria de 2021– «*La reforma de la financiación local (especial referencia al IIVTNU y a los desafíos post-Covid)*» (PID2021-128066NB-I00), del que es Investigadora Principal la Prof. Dra. D.^a María Teresa Mata Sierra.

Palabras clave

Despoblación, fondos públicos de financiación, discriminación fiscal positiva, régimen fiscal diferenciado, ayudas de Estado.

Abstract

The present project starts with an approach to the origin, causes and main consequences of population decline in Spanish rural areas, goes on to analyse the main policies adopted (in both Spain and the EU) for demographic challenge –paying special attention to public expenditure– and later studies the current trends of positive discrimination in taxation at the different levels of the Spanish territorial management and their suitability, as well as the problems involved in incorporating such tax measures into the European Union Law, especially in light of the legal framework of the State aids.

Keywords

Population decline, public funding, positive discrimination in taxation, different taxation schemes, State aids.

Fecha de recepción: 25-11-2022/Fecha de aceptación: 13-01-2023 /Fecha de revisión: 16-01-2023

Cómo referenciar: Casas Agudo, D. (2023). Instrumentos jurídico-financieros frente al reto demográfico: conveniencia de las medidas fiscales e implicaciones del derecho de la unión europea. *Revista Técnica Tributaria* (140), 21-57.

SUMARIO

1. Introducción. Aproximación al fenómeno global de la despoblación. orígenes, causas y consecuencias en el caso de España
2. Políticas públicas arbitradas ante el reto demográfico. Especial referencia a las de gasto público
 - 2.1. Aproximación a las principales iniciativas públicas frente a la despoblación a nivel nacional y comunitario:
 - 2.2. Potencialidades en la materia de los diversos fondos de financiación europeos, autonómicos y locales
3. Manifestaciones de discriminación fiscal positiva en el ámbito de la lucha contra la despoblación
 - 3.1. Incentivos fiscales en los impuestos estatales cedidos y en la Hacienda local
 - 3.2. La posible inviabilidad comunitaria de un régimen fiscal diferenciado para las zonas despobladas
4. Consideraciones finales
5. Bibliografía

1. Introducción. Aproximación al fenómeno global de la despoblación. orígenes, causas y consecuencias en el caso de España

El fenómeno de la despoblación de las zonas rurales no constituye un problema nuevo en España. Durante el siglo XX nuestro país vivió determinados acontecimientos históricos, como la gripe de 1918 o la Guerra Civil, que provocaron un desplazamiento masivo de personas, aunque sin duda fue durante la década de los años 60 cuando se produjo el mayor trasvase de ciudadanos desde entornos rurales hacia los núcleos urbanos². En efecto, el punto de inflexión en el denominado «*éxodo rural*» debe ubicarse en nuestro país en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX, marcadas por la ola migratoria de las zonas rurales del interior peninsular a los núcleos urbanos en expansión económica, con mayores oportunidades laborales y dotados de servicios públicos esenciales de los que carecen –aún a fecha de hoy– en la mayoría de los pequeños municipios de nuestro país³.

En todo caso, hemos de remontarnos a la década de los 90 para constatar que, ya entonces, la despoblación constituía un problema real en nuestro país. Desde 1975 hasta ahora, la población española ha aumentado un 36% (de 34.2 a 46.9 millones de personas⁴) y, sin embargo, la población en las zonas rurales ha descendido (si bien no en todos los lugares de España con el mismo ritmo o intensidad)⁵.

A pesar de encontrarnos ante un verdadero *problema de Estado* que, como acabamos de ver, no es de reciente génesis, la despoblación de los núcleos rurales del interior peninsular no ha constituido un problema que hasta fechas recientes haya recibido una gran atención ni desde el punto de vista académico ni desde el político o social⁶. Desde el prisma concretamente político, el tema ha estado ausente de los grandes debates en España, en gran medida eclipsado por la discusión sobre la financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y, por tanto, hasta hace poco no ha existido una política regional a

2 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, Ed. Atelier, 2022, pág. 31.

3 RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2020, págs. 300 y 301.

4 Entre el año 2001 y el año 2019, la población residente ha pasado de 41.1 a 47.1 millones, lo que supone un incremento del 15%.

5 IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), *op. cit.*, págs. 113 y 114.

6 PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021, pág. 76. De acuerdo con el barómetro de opinión de 2019 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el 82.4% de los españoles ha oído hablar de la despoblación en España y a un 88.8% le parece un problema bastante (47.1%) o muy grave (41.4%). Barómetro de febrero de 2019, Estudio núm. 3240.

escala nacional para el conjunto del país destinada a la cohesión y a la sostenibilidad de los territorios rurales.

Sin embargo, en los últimos años el panorama ha cambiado en gran medida: algunos trabajos periodísticos o programas de televisión tuvieron la virtud de poner el drama de la llamada «España vaciada»⁷ en la palestra. Por su parte, plataformas ciudadanas en diversas provincias afectadas por la despoblación se movilizaron de igual modo para reivindicar políticas frente a ella⁸. De este modo, el tema pasó a ocupar una posición relevante en el debate político y también algunos gobiernos autonómicos han optado por aliarse para buscar soluciones a este auténtico problema de Estado⁹.

Aunque en algunos casos se haya presentado como una peculiaridad española, lo cierto es que la despoblación rural supone un rasgo común en la trayectoria histórica de los principales países europeos, si bien los episodios de este fenómeno han tenido horizontes temporales e intensidades muy variadas dependiendo del país¹⁰. Existe, en efecto, una clara preocupación a nivel internacional en todos los países en los que se ha planteado este problema por evitar la despoblación de sus territorios, ya que mientras que una parte del mismo se vacía, otra tiende a la saturación, algo que, a su vez, implica un elevado número de problemas (como veremos de inmediato).

7 Son muchas las voces –entre las que destacan las de determinados presidentes autonómicos– que cuestionan la utilización del término «España vaciada», animando a la población a referirse al medio rural como «la España de las oportunidades». En contraposición, reputados académicos e investigadores sostienen que el término *España vaciada* es un eufemismo de abandonada, expoliada y saqueada, en alusión directa al persistente abandono al que los poderes públicos han sometido al medio rural en nuestro país en las últimas décadas. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, enero de 2021, pág. 80.

8 PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *op. cit.*, pág. 76.

9 En España, todos los partidos políticos incluyen en sus programas de una forma u otras medidas para acabar con la despoblación en el medio rural: *vid.* el *Pacto de Estado contra la despoblación*, que es la medida de Ciudadanos; el *Plan Nacional de Desarrollo Rural*, que aparece en el epígrafe 274 del programa político de Unidas Podemos; el *Programa Nacional del Desarrollo del Medio Rural*, que forma parte del programa de Vox; medidas específicas referentes al medio rural, como el *Programa de Extensión de Banda Ancha*, o el *Plan por la Sanidad y la Escuela Rural* son algunas de las propuestas del Partido Popular para recuperar la España rural y volver a llenarla y, por último, revertir la despoblación, el envejecimiento y la ausencia de oportunidades en el medio rural son propuestas del programa del PSOE. BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, Ed. Aranzadi, 2022, pág. 1087. Como señala SEDEÑO LÓPEZ, la proliferación de nuevas fuerzas políticas supone otra repercusión, en el ámbito político, derivada del problema de la despoblación. En la actualidad, señala el citado autor, ya hemos asistido a la irrupción en el Congreso de los Diputados de la plataforma *Teruel Existe*, que en las elecciones generales de 2019 consiguió un escaño. No hay que descartar que este movimiento se replique en otras zonas de España, de modo que, con el objetivo de que sus reivindicaciones sean escuchadas, puedan trasladar sus votos hacia estas nuevas organizaciones. SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, pág. 37.

10 Así, en algunos países como Reino Unido, Francia y Alemania tuvo lugar antes que en España. En otros, como Polonia y Rumanía, más tarde. Para un análisis en profundidad de los ritmos y la geografía de la despoblación en España, *vid.* PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *op. cit.*, págs. 79 a 92.

En cualquier caso, a pesar de no constituir ciertamente una especificidad española, lo que resulta incuestionable es que nuestro país está a la cabeza de la despoblación en Europa, ya que el 53% del territorio español tiene menos de 12.5 habitantes por kilómetro cuadrado¹¹. Aproximadamente la mitad del territorio español se encuentra en grave riesgo demográfico y las desigualdades a nivel territorial ocasionan importantes problemas de masificación en las áreas urbanas y de escasez de habitantes en territorios despoblados (el 90% de la población residente en España se concentra en un 30% del territorio¹²)¹³.

El fenómeno de la España despoblada se aprecia de un modo especial a escala municipal: de los 8.131 municipios que existen en nuestro país, 5.102 han perdido población desde el año 2001, 6.232 municipios en la última década. La despoblación afecta sobre todo, como hemos apuntado ya, al ámbito rural, incidiendo con mayor énfasis en los municipios más pequeños¹⁴.

Atendiendo a continuación brevemente a los factores que coadyuvaron a los intensos desplazamientos migratorios experimentados a mediados del siglo pasado y a los que antes aludíamos, podemos señalar con IGLESIAS CARIDAD¹⁵, en primer lugar, que la tecnificación del campo en su momento provocó una reducción de la mano de obra que, a su vez, implicó un éxodo a los núcleos urbanos¹⁶. A ello se puede añadir una escasa cultura del emprendimiento en muchos

11 Los datos no dejan lugar a dudas: la concentración de población en nuestro país es de 13.369 y de 946 habitantes por km² en las áreas urbanas y rurales respectivamente, mientras que la media europea es de 6.839 de 816 respectivamente.

12 En concreto, unos 42 millones de personas viven en el Área Urbana de Madrid y en el litoral español. El 10% restante de la población residente en España ocupa el 70% del territorio español. Esto es, unos 5 millones de personas viven en el interior de la Península.

13 SÁNCHEZ GALIANA, J. A.: «Los impuestos locales ante la España despoblada», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, Ed. Aranzadi, 2022, págs. 977 y 978.

14 De los 8.131 municipios españoles, 6.815 tienen menos de 5.000 habitantes, con una población de 57 millones de personas. En los 5.000 municipios de menos de 1.000 habitantes, la despoblación llega al 86%, perdiendo en la última década más de 200.000 habitantes. Estos datos ponen de manifiesto que son más de 4.000 los municipios españoles con graves problemas de despoblación. *Ibidem*, pág. 978. De acuerdo con un estudio empírico realizado por MOLINA DE LA TORRE, nueve de cada diez municipios de menos de 1.000 habitantes están perdiendo población desde 2011, así como el 80% de los municipios rurales de hasta 5.000 habitantes, el 70% de las cabeceras comarcales y el 63% de las ciudades entre 20.000 y 50.000 habitantes. MOLINA DE LA TORRE, I.: «La despoblación en España: un análisis de la situación», 2019, citado por BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, op. cit., pág. 1084.

15 IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), op. cit., pág. 114.

16 En efecto, la alta proliferación de novedosos avances y herramientas que vinieron a suponer una profunda mecanización de las actividades propias de las zonas rurales conllevó una liberación de mano de obra agrícola. En paralelo a esta destrucción de empleo en el campo se sumó su demanda en la ciudad, enfatizando ese trasvase de población de adultos jóvenes hacia las grandes megalópolis hoy presentes en nuestra geografía. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021, págs. 50 y 51.

de estos lugares y el hecho de que los empleados públicos (maestros, policías, guardias civiles, etc.) no tengan ya la obligación de residir en el municipio donde ejercen su función.

Por último, aunque de modo principal, debe apuntarse al hecho de que en los territorios rurales, si bien son el inicio de la cadena productiva, no suele haber una *industria de transformación*, que es la que a su vez crea gran parte del valor añadido y se lleva gran parte del beneficio. Lo anterior es consecuencia, como bien señala DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ¹⁷, del desarrollo de un modelo de industrialización políticamente dirigido y espacialmente concentrado no solo a escala regional sino, principalmente, urbana y capitalina, de escasa implantación en ciudades de tamaño medio y en áreas rurales¹⁸.

Sobre este particular, debe destacarse cómo este modelo dual integrado por la concentración de la inversión, del empleo y de la población en los sistemas urbanos/metropolitanos frente a la marginación de lo rural y las pequeñas y medianas ciudades es propio de la búsqueda de crecimientos de económicos vinculados a las economías de escala, configuradas por el mercado, así como por las referidas políticas públicas desequilibradoras¹⁹. En este sentido, un análisis de las diferencias en la intensidad y calendario de los procesos de despoblación en los distintos países parece confirmar el fuerte vínculo existente entre las transformaciones que implica el crecimiento económico moderno y los intensos desequilibrios demográficos²⁰. Desde esta perspectiva, la despoblación puede verse, sin ningún género de dudas, como una consecuencia específica de un fenómeno más general, que fue el éxodo rural provocado por el crecimiento económico moderno²¹.

17 *Ibidem*, págs. 50 y 51.

18 El progresivo vaciamiento de los núcleos rurales constituye un proceso característico de los países que alcanzan altas cotas de desarrollo. No es casual, pues, que la máxima intensidad de la despoblación en España se concentrara en el período 1950-1980, coincidiendo justamente con la culminación de su proceso de industrialización. En Italia, de un modo similar, las áreas internas del país se vieron expuestas, a partir de los años cincuenta del siglo pasado (paralelamente a la consolidación de los procesos de industrialización y crecimiento económico del país), a intensos fenómenos de marginalización, des-antropización y depauperación, debido a causas como la reducción de la población por debajo del umbral crítico, los fenómenos migratorios, el envejecimiento demográfico, el aislamiento geográfico, la fragilidad medioambiental y paisajística (muchos de los Ayuntamientos afectados están en la montaña o en zonas de alto riesgo sísmico) y una fuerte reducción del empleo. DE NONNO, M. y TUBERTINI, C.: «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pág. 167.

19 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, op. cit., pág. 33.

20 Así, por lo que respecta a los grandes Estados del norte de Europa (Reino Unido y Francia), la despoblación ha afectado a amplias zonas en el largo plazo (1860-2000). Esta despoblación comenzó pronto y se hizo mucho menos intensa en la segunda mitad del siglo XX. En cambio, en los países del sur de Europa (España, Portugal e Italia), la despoblación se convirtió en un fenómeno relevante sobre todo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el proceso se aceleró hasta alcanzar proporciones dramáticas en algunos casos, aunque también tiene importancia en el largo plazo.

21 PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», op. cit., pág. 78.

Por lo que respecta a los efectos más relevantes de estos procesos demográficos en nuestro país²², encontramos en primer lugar el de una *baja densidad de población*. La Unión Europea (en adelante UE) ha fijado como criterio la densidad con menos de 12.5 habitantes por km², o con menos de 8 habitantes por km² (según los casos, y de acuerdo con los datos de *Eurostat* sobre densidad de población para 2018), a la hora de zonificar el mapa geográfico de Europa en orden a la obtención de ayudas, a través de su calificación como «zonas C pre-determinadas» y, como hemos avanzado ya, en España casi la mitad del territorio tiene una densidad de población inferior a 12.5 habitantes por km²²³ y²⁴.

En segundo término, la *masculinización* de la población rural, y es que, aunque en el conjunto de España el número de mujeres es superior al de hombres, en los municipios del ámbito rural (entendiendo por tales los de menos de 5.000 habitantes) de todas las provincias (excepto las gallegas), la población masculina es muy superior a la femenina. De igual forma, como consecuencia del éxodo rural encontramos el *envejecimiento* en los territorios afectados: si España es de por sí un país envejecido en su conjunto, el abandono del medio rural (especialmente por mujeres), unido a otras circunstancias como la vuelta de trabajadores a sus lugares de origen tras la jubilación, ha provocado un nivel de envejecimiento de la población rural muy superior al característico de los países desarrollados²⁵.

22 BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, págs. 1084 y 1085.

23 Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2022-2027 (2021/C 153/01), directriz 166. En el Anexo I de la citada norma se recogen las dos regiones NUTS (*Nomenclatura común de Unidades Territoriales Estadísticas*) españolas que reciben ayuda regional por muy baja densidad de población: Teruel y Soria.

24 Este problema contrasta con el de las grandes ciudades (como Madrid y Barcelona), que comienzan a padecer los inconvenientes propios de las megalópolis con una excesiva densidad de habitantes: tensiones originadas por el transporte, la congestión de las ciudades, la contaminación o el incremento del precio de la vivienda, entre otras. A ello se oponen los numerosos beneficios (no solo para los residentes, sino también para otras personas) que aporta, según los estudios, la residencia en pequeñas localidades como, por ejemplo, la preservación del medio natural o la conservación del patrimonio cultural, folclore, etc. *Vid.* CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRÍGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E.: «Incentivos fiscales y despoblación rural», Universidad de la Rioja y Universidad de Zaragoza, junio de 2019, publicado en *Agricultura familiar en España. Anuario 2019*, Fundación de Estudios Rurales, citado por BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, pág. 1087.

25 La situación actual de los titulares de explotaciones agrarias refleja la gravedad del problema. El enorme nivel de envejecimiento de sus dueños, el escaso relevo generacional y un proceso de concentración de tierras en beneficio de las grandes extensiones latifundistas son las principales causas de su continuo descenso en nuestro país. Así, la media del tamaño de las explotaciones agrarias se ha incrementado, a la par que una minoración de la superficie agrícola útil de en torno a un 10%, siendo Castilla-La Mancha, Andalucía y Castilla y León donde más superficie labrada se ha perdido. GARCÍA NICOLÁS, C. y AHUJADO, VILLALBA, A.: «El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: la transmisión de fincas rústicas», *Crónica Tributaria*, núm. 182/2022, pág. 13.

Finalmente, entre las consecuencias de la despoblación en España debemos hacer forzosa mención a la minoración sin precedentes a la que asistimos en los últimos años en la actividad prestacional de las Administraciones públicas en el medio rural, una privación de servicios esenciales en las zonas rurales (médicos, farmacias, escuelas, sedes administrativas, escasez de agua, falta de conexiones de transporte –que las condenan al aislamiento geográfico–, o de internet –que implica un atraso tecnológico–, acceso a la cultura, falta de ocio, etc.) que ha terminado por afectar a cuestiones tan relevantes como la educación pública obligatoria, la sanidad y los servicios sociales, prestaciones que, pese a representar necesidades de primer orden y contar con unos niveles de demanda elevada pero demasiado dispersa, han visto cómo el aumento de costes se yuxtaponía a una aminoración de gastos que, justificadas o no por los devenires económicos, ha acabado traduciéndose en la reducción y concentración de los servicios públicos básicos^{26 y 27}.

A mayor abundamiento, por lo que se refiere concretamente a los servicios públicos competencia de los Ayuntamientos, la pérdida de población ha implicado una menor capacidad de los cabildos rurales para prestarlos (a pesar de que algunos de ellos sean de naturaleza básica para la ciudadanía), y es que, a medida que la población se reduce, la capacidad económico-financiera de las Entidades Locales (en adelante EELL) resulta menor, tanto si se consideran los recursos procedentes de los ingresos fiscales como si se tienen en cuenta aquellos procedentes de las transferencias (una menor población trae consigo menos bases imponibles y una caída de las aportaciones de otras Administraciones públicas)²⁸.

26 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *op. cit.*, pág. 81. El Defensor del Pueblo señaló sobre este particular que: «esta situación genera una situación de brecha de desigualdad que es incompatible con los principios constitucionales de igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. De ahí que el problema de la despoblación sea una cuestión de derechos y libertades pues lo que está en debate es el principio mismo de igualdad, y eso afecta a todos los españoles, vivan donde vivan». Informe del Defensor del Pueblo sobre «La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias», separata del Volumen II del Informe anual de 2018, hecho público en junio de 2019, Madrid, pág. 91. Son varios los estudios que demuestran que la despoblación genera una desigualdad de oportunidades entre los ciudadanos y un aumento de los costes y de la accesibilidad a los servicios básicos. En este sentido, nos remitimos al informe *Zonas escasamente pobladas y regiones con baja densidad de población*, llevado a cabo por EPRS Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, septiembre de 2016, págs. 6 a 8.

27 Esta situación contrasta extraordinariamente con los datos referentes a la magnitud (cuantitativa y cualitativa) del medio rural en nuestro país, que afecta al 85% del territorio e integra al 20% de su población (en el conjunto de Europa, las regiones rurales representan la mitad de su territorio y aglutinan en torno al 20% de su población). Además, debe recordarse que en él se encuentran la totalidad de los recursos naturales y una parte muy significativa del patrimonio histórico y cultural, con un impacto elevado en variables clave como la seguridad alimentaria o la preservación del medio ambiente. El medio rural es también, finalmente, el entorno en el que se desarrollan de modo propicio otras actividades económicas (más allá de la industria alimentaria) que contribuyen a la creación de empleo, al impulso de la innovación y al equilibrio del saldo comercial de la economía española. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *op. cit.*, págs. 82, 87 y 88.

28 VAQUERO GARCÍA, A.: «Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021, págs. 153 y 154.

Pero esto no genera sólo una menor capacidad recaudatoria, ya que si el peso de la población mayor aumenta –como hemos visto–, se suele reducir de igual modo la actividad económica. Al mismo tiempo, al aumentar la población de mayor edad, lo hace de igual modo el gasto social, debido a las mayores necesidades de este colectivo. Además, la mayor parte de estos municipios, aun manteniendo su condición administrativa, tienen importantes dificultades de funcionamiento, siendo en la práctica incapaces de gestionar sus intereses y las demandas de la ciudadanía²⁹ y³⁰.

Como se desprende de la introducción que precede, la realidad de una España despoblada posee consecuencias de muy diverso tipo: desde medioambientales a económicas, políticas e, incluso, culturales. A fin de afrontar estos problemas, se precisa de un *planteamiento estratégico* en el que participen diferentes disciplinas científicas, gestores públicos de todas las áreas de gobierno, así como empresas y entidades sociales de diferentes niveles territoriales comprometidas con el desarrollo local³¹. En concreto, entendemos que resulta indispensable un análisis desde el Derecho Público, pues a esta área del ordenamiento jurídico corresponde la ejecución de los instrumentos precisos para que las distintas Administraciones públicas puedan paliar esos inconvenientes con facilidad. En particular, las finanzas públicas se erigen un instrumento esencial para dotar de marcos de financiación adecuados, así como para mantener y mejorar la calidad de los servicios públicos en los pequeños núcleos rurales.

En este contexto, y conscientes de la amplitud de la temática referida, en las páginas siguientes trataremos en un primer momento de aproximarnos a las principales políticas adoptadas (tanto a nivel nacional como de la UE) frente al reto demográfico –prestando especial atención a las arbitradas en materia de gasto público– para, a continuación, analizar las principales tendencias de discriminación fiscal positiva llevadas a cabo en nuestros diversos niveles de Administración territorial y su conveniencia, así como el problema del encaje de estas medidas tributarias en el Derecho comunitario. Todo ello mientras ofrecemos, de igual modo, una panorámica de las medidas financieras arbitradas en este ámbito por parte de los principales países de nuestro entorno geográfico.

29 *Ibidem*, pág. 154. En la práctica, buena parte de estos municipios dependen para su funcionamiento de otras Administraciones Públicas –especialmente las Diputaciones Provinciales–, que pueden llegar a prestar buena parte de los servicios públicos.

30 No queremos dejar de apuntar, siquiera brevemente, otras importantes repercusiones que trae consigo la despoblación de los núcleos rurales, como es el caso del riesgo de pérdida progresiva del patrimonio histórico-artístico que atesoran, el desaprovechamiento de las oportunidades económicas que pueden originarse en entornos agrarios y ganaderos, así como un importante perjuicio a los entornos naturales, ya que, al no dedicarse un considerable número de habitantes al cuidado de los montes, los incendios forestales son cada vez más virulentos. GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «La despoblación: una cuestión de estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, octubre de 2020, págs. 35 y 36.
31 PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *op. cit.*, págs. 85 y 87.

2. Políticas públicas arbitradas ante el reto demográfico. Especial referencia a las de gasto público

Comenzando brevemente por el marco jurídico general que ampara la acción de los distintos poderes públicos en este ámbito, debemos aludir, en primer lugar, a los arts. 41.1 y 53 de la Constitución (en adelante CE) —contenidos entre los principios rectores de la política social y económica (Capítulo III del Título I de la CE)—, los cuales vinculan primeramente la actuación de los poderes públicos a promover las condiciones favorables para el progreso social y económico de todos los españoles y una distribución de la renta regional y personal más equitativa. A su vez, debe recordarse que el art. 138 de la CE consagra el principio de solidaridad y el equilibrio económico entre los diversos territorios, mientras que el art. 139 dispone que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de su territorio. Junto a ello, entendemos con LAGO MONTERO igualmente de obligada mención el art. 31.2 de la CE, en tanto que precepto habilitante de una atención presupuestaria mayor a las zonas rurales más necesitadas de inversiones y de gasto corriente³².

A pesar de estos mandatos y de hallarnos ante un problema que viene de muy atrás y que requiere de actuaciones urgentes por parte de las Administraciones públicas que eviten la pérdida de recursos humanos necesarios para cualquier tipo de desarrollo en los territorios afectados, como hemos visto en páginas anteriores, solo recientemente ha adquirido este un alto grado de interés por parte de las instituciones públicas españolas, siendo la reacción de los Gobiernos de las CCAA más afectadas por el problema muy anterior en el tiempo a la del Estado³³.

Por otro lado, junto a esta tardía reacción, en la implicación de nuestros poderes públicos en el problema del declive demográfico debe destacarse de igual modo que la cooperación de los diferentes niveles administrativos en nuestro país (tanto la *vertical* —Administración central con Administraciones autonómicas y locales— como la *horizontal* —entre los diferentes gobiernos autonómicos y provinciales—) no se ha desarrollado de modo suficiente en relación a una de sus principales funciones, como es la de promover el reequilibrio territorial. Esta deficiente colaboración ha provocado, a su vez, que se desaprovechen las potencialidades de un sistema *cuasifederal* como el nuestro: la Administración central podría aportar muchos recursos estratégicos de los que care-

32 LAGO MONTERO, J. M.ª: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.ª. (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pág. 68. Por su parte, el art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) —incluido en el Título XVIII, de la *Cohesión económica, social y territorial*— insta a los Estados miembros a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, prestando especial atención, entre estas, «a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves».

33 En todo caso, en términos generales puede afirmarse que el papel principal en la lucha contra la despoblación al que tanto CCAA como EELL estaban *a priori* llamadas no se ha visto reflejado, hasta el momento, en las escasas iniciativas que se han desarrollado hasta la fecha ni en la atribución de recursos económicos para afrontar este desafío (especialmente en el ámbito municipal).

cen las CCAA, así como capital relacional para generar vínculos entre agentes e instituciones locales y globales, todo lo cual habría permitido que su capacidad financiera, de innovación y su nivel técnico en la gestión de estrategias complejas promovieran un crecimiento inteligente y creativo³⁴.

2.1. Aproximación a las principales iniciativas públicas frente a la despoblación a nivel nacional y comunitario:

Refiriéndonos ya a algunas de las diversas reacciones de los poderes públicos en el ámbito que nos ocupa, podemos extraer las siguientes³⁵:

- Informe del Senado sobre la «*adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*», promovido por la Comisión de Entidades Locales y aprobado por el Pleno de 25 de marzo de 2015.
- La VI Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, en la que se trató de la necesidad de abordar los cambios y desafíos demográficos en España.
- Creación en el Gobierno de España de la figura del «*Comisionado del Gobierno frente al reto demográfico*», en virtud del Real Decreto 40/2017, de 27 de enero.
- El Informe 1/2018 del Consejo Económico y Social sobre «*El medio rural y su vertebración social y territorial*», publicado el 30 de enero de 2018.
- El Informe del Defensor del Pueblo sobre «*La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*», hecho público en junio de 2019 y al que ya hemos hecho mención en otra parte de este trabajo.
- En la estructura orgánica de la Administración General del Estado, el «*reto demográfico*» pasa a calificar uno de sus órganos ministeriales: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, creado en virtud del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero.
- Creación, también por el Gobierno español, de la «*Comisión Delegada para el Reto Demográfico*», en virtud del Real Decreto 399/2020, de 25 de febrero.
- Finalmente, otro paso más en la implicación del Gobierno de España con el reto demográfico fue la creación en el Ministerio para la Transición Ecológica de una nueva «*Dirección General de Políticas contra la despoblación*».

34 PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *op. cit.*, pág. 83.

35 SANZ LARRUGA, F. J.: «Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021, págs. 119 y 120.

Mención especial merece la malograda Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, la cual, aunque no se refiere expresamente al fenómeno de la despoblación, sí está directamente relacionada con los desafíos en materia de cohesión territorial y social, al ser el medio rural el principal afectado al respecto. Así, esta norma nació con la vocación de constituir un código que promoviera el fomento del medio rural y la articulación de una política rural propia. Su promulgación, como destaca DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ³⁶, implicó, entre otras cosas, la instauración de una verdadera política de desarrollo rural a través de la tan necesaria acción concertada de la Administración General del Estado con las demás entidades que conforman la estructura de nuestra administración territorial³⁷. No obstante, a pesar de contar con un instrumento de aplicación como el *Programa de Desarrollo Rural Sostenible*, esta ley ha carecido de una aplicación efectiva, lo que ha abundado, sin duda, en el actual abandono del medio rural.

Por su relevancia para el objeto de este apartado debemos igualmente detenernos en las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico*³⁸, que, más de diez años después de la Ley 45/2007, vinieron a situar el reto demográfico entre las acciones prioritarias en nuestro país. El documento en cuestión realiza un análisis comparado sobre este con un estudio sobre las medidas que han resultado exitosas en países de nuestro entorno para luchar contra la despoblación. Las medidas fiscales merecen una mención especial, al consistir fundamentalmente en beneficios fiscales en los impuestos sobre la renta y la imposición local³⁹. En definitiva, nos encontramos ante unas «*Directrices Generales*» que deberán orientar la elaboración por parte del Gobierno de la Nación de la esperada Estrategia Nacional para el Reto Demográfico, que debería ser consensuada con los Gobiernos de las CCAA y las EELL, en cuyas manos están la mayor parte de las competencias operativas para hacer valer en

36 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *op. cit.*, págs. 82 y 83.

37 Así se desprende claramente de su Preámbulo: «*Toda política rural debe buscar el logro de una mayor integración territorial de las zonas rurales, facilitando una relación de complementariedad entre el medio rural y el urbano, y fomentando en el medio rural un desarrollo sostenible. Esta iniciativa debe partir del Estado, concertarse con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, respetando el marco competencial, y promover la participación del sector privado. Por lo que se refiere a su alcance, se trata de una Ley que comprende todo tipo de acciones y medidas de desarrollo rural sostenible, tanto de origen nacional como comunitario, aplicadas por la Administración General del Estado y concertadamente con las demás Administraciones Públicas, según sus respectivas competencias*».

38 Aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019. Su texto puede consultarse en la página web del Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico.

39 En lo que a la despoblación se refiere, los objetivos de las *Directrices Generales* pueden resumirse del modo que sigue: garantizar la conectividad territorial, asegurar la prestación de servicios públicos a toda la población, avanzar en la simplificación normativa y administrativa, eliminar los estereotipos asociados a los territorios más afectados por el riesgo demográfico, mejorar la colaboración público-privada y alinear las actuaciones con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financiero y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, pág. 42.

la práctica y en cada lugar del territorio los objetivos propuestos, las líneas de acción y las medidas que en cada caso se determinen⁴⁰.

Sin embargo, al suponer el cambio demográfico uno de los principales desafíos a los que se deberá enfrentar la sociedad en los próximos años, nos encontramos también con distintas iniciativas a nivel supranacional, como veremos también entre las iniciativas en materia de gasto público. Puede señalarse al respecto el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones *«La respuesta de la Unión Europea al reto demográfico»*, de 18 de enero de 2017⁴¹, una de las escasas iniciativas desarrolladas hasta el momento en esta materia en el seno de la Unión⁴². En dicho documento, partiendo de la idea de que *«el cambio demográfico es uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea»*, y del *«enorme impacto económico, social, presupuestario y ecológico, tanto a escala nacional como regional y local»* del mismo, se destaca —ahondando en la idea antes señalada de la disminución de la actividad prestacional de las Administraciones públicas en las zonas en declive demográfico— *«la importancia de que los ajustes en las estructuras de servicios a los que es necesario proceder en las regiones con una población en disminución se lleven a cabo de tal manera que quienes permanezcan en ellas (...), sigan teniendo acceso a los servicios que se derivan de sus derechos fundamentales. Ello implica desarrollar modalidades de prestación de servicios a través de la cooperación vertical y las iniciativas entre diferentes niveles, para garantizar así que el nivel local y regional disponga de los recursos necesarios para adaptarse al cambio demográfico»*.

2.2. Potencialidades en la materia de los diversos fondos de financiación europeos, autonómicos y locales

Por lo que se refiere específicamente a las políticas en el ámbito del gasto público, a modo de premisa general queremos apuntar (avanzando una de las conclusiones de nuestro estudio) que, aunque es cierto que en la búsqueda de soluciones jurídicas a esta realidad es posible hallar voces sociales, políticas y económicas que apuntan hacia el Derecho tributario como una de las posibles vías de escape al problema (apostando fuertemente por el establecimiento de beneficios fiscales en general como principal arma en la lucha contra la despoblación de las zonas rurales), coincidimos con RODRÍGUEZ PEÑA cuando señala que *«para potenciar la prestación de dichos servicios (los públicos esenciales) resulta necesario e imprescindible un mayor compromiso por parte de las Administraciones en la implementación de políticas públicas innovadoras que impliquen una mayor inversión de fondos públicos destinados a garantizarlos y mejo-*

40 SANZ LARRUGA, F. J.: «Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), *op. cit.*, pág. 124.

41 2017/C 017/08, 18 de enero de 2017.

42 El propio Documento califica como *«parcial y escasamente desarrollada»* la respuesta de la UE hasta el momento en relación al desafío demográfico.

rarlos, no a la merma de recursos estatales a golpe de beneficios fiscales»⁴³. En efecto, aunque tradicionalmente haya sido relegado a un papel secundario en favor de instrumentos propios del Derecho de los ingresos públicos (y, particularmente, del tributo), no se puede perder de vista la importancia de un *gasto público* transformador, capaz de satisfacer las necesidades públicas y contribuir al progreso económico y social. Como apunta SÁNCHEZ GALIANA, el gasto público constituye un pilar fundamental para solucionar los problemas de la España despoblada, siendo imprescindibles, además, fondos para la compensación territorial y presupuestos equilibradores del territorio que permitan lograr una mayor cohesión social⁴⁴.

A este respecto, puede igualmente aducirse que, entre algunas de las conclusiones a las que llegó uno de los –aún a día de hoy– escasísimos estudios que se han llevado a cabo hasta la fecha sobre la eficacia de los incentivos fiscales como instrumento para contribuir a la fijación o atracción de la población a un determinado territorio –*Incentivos fiscales y despoblación rural*, Proyecto ECO2016-76506-C4-3-R⁴⁵–, encontramos la conveniencia de una posición de *cautela* a la hora de utilizar el sistema fiscal para realizar una política activa contra la despoblación y que, además de los incentivos fiscales, hay otros instrumentos más efectivos para alcanzar este objetivo, como el de las subvenciones directas⁴⁶.

Hechas estas consideraciones, opinamos con SEDEÑO LÓPEZ que es precisa una profunda reflexión sobre la atención presupuestaria de las zonas afectadas por la despoblación, lo que en opinión de este autor pasaría por la incorporación de criterios que garanticen la suficiencia de recursos públicos en los diferentes fondos de financiación que existen actualmente en nuestro sistema⁴⁷. En este sentido, LAGO MONTERO insiste en que resultaría útil incorporar suficientemente como criterios de dotación y de distribución de los distintos fondos de financiación que conocemos (comunitarios, estatales, regionales y locales) tanto la *despoblación* (o baja densidad demográfica) como la *dispersión* de los núcleos

43 RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), *op. cit.*, págs. 311.

44 SÁNCHEZ GALIANA, J. A.: «Los impuestos locales ante la España despoblada», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, págs. 979.

45 Estudio financiado por el Gobierno de Aragón, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Grupo de Investigación de Economía Pública) y el Ministerio de Economía y Competitividad. Responsable: julio LÓPEZ LABORDA, del Departamento de Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

46 BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, págs. 1088 y 1089.

47 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, pág. 99.

de población y la *baja renta relativa*, a la vista del sobrecoste que la prestación de los servicios implica en áreas poco y dispersamente pobladas⁴⁸.

En efecto, aludiendo en primer término a fondos de ámbito nacional, y sin ánimo de profundizar en el actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común configurado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, si atendemos al *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (consagrado en los arts. 158 de la CE y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas –en adelante LOFCA–), verdadera pieza clave del sistema de financiación autonómica (como es sabido, garantiza que cada Comunidad reciba los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar), constatamos cómo este prioriza con un 97% las variables relativas a la población⁴⁹ y solo con un 0'6% la de *dispersión*, única que guardaría relación con el fenómeno de la despoblación⁵⁰.

Por su parte, el *Fondo de Compensación Interterritorial*, establecido en el art. 158.2 de la CE y 16 de la LOFCA con el fin de «*corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad*», pondera con un 87.5% la población y con un 6.9% la dispersión de la población, si bien incorpora otros criterios de reparto relacionados con la despoblación, como el saldo migratorio (1.6%), el paro (1%) o la superficie (3%). A pesar de ello, dado que se trata de un fondo cuya finalidad es «*corregir diferencias estructurales en áreas con menos desarrollo*», la variable de la población parece tener un peso excesivo⁵¹. A este respecto, a la vista de la menor disponibilidad de recursos de la España despoblada para soportar los sobrecostes de atender a una población tan dispersa por un vasto territorio⁵² y en orden a lograr una mayor realización del principio de solidaridad entre las distintas CCAA, urge reforzar el Fondo de Compensación en función del coste real de los servicios, que no es igual en las grandes ciudades que en los núcleos de población dispersos⁵³.

48 LAGO MONTERO, J. M.ª.: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.ª. (Coord.), *op. cit.*, págs. 68 y 69.

49 A saber: la población (30%), la superficie (1.8%), la insularidad (0.6%), la población protegida equivalente (38%), población mayor de 65 años (8.5%) y la población entre 0 y 16 años (20.5%).

50 En los *Fondos de Convergencia Autonómica*, introducidos por el art. 22 de la Ley 22/2009 para «*favorecer el equilibrio económico territorial*», mientras que en el de *Competitividad* el criterio de asignación vuelve a ser el de población ajustada, el *Cooperación* se reparte entre las CCAA que cumplan alguno de los requisitos contemplados en el art. 24.2 de la Ley 22/2009, entre los que hay dos que sí guardan relación con el fenómeno de la despoblación: que tengan una densidad de población inferior al 50% de la densidad media correspondiente a las Comunidades Autónomas de régimen común o que, teniendo un crecimiento de población inferior al 90% de la media correspondiente a las CCAA de régimen común, tengan una baja densidad de población (concretamente, que la densidad por kilómetro cuadrado sea inferior a la resultante de multiplicar por 1.25 la densidad media de las CCAA de régimen común).

51 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financiero y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, pág. 102.

52 Las CCAA de Galicia, Principado de Asturias, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León suman 4.463 municipios (el 55%), más de la mitad del territorio nacional, con el 52.8% de la superficie y, sin embargo, no suman más que el 21% de la población nacional.

53 GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «La despoblación: una cuestión de estado», *op. cit.*, págs. 62 y 63.

Por último, si atendemos al tradicional fondo de *Participación en los Ingresos del Estado* (PIE), auténtica clave de bóveda del entramado de transferencias que complementa el sistema de financiación de las Haciendas locales y, por tanto, su principal mecanismo de financiación, en ellos la despoblación (o alguna variable que pudiera tener relación con esta) carece de ponderación alguna⁵⁴. La Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP), ya en su *Informe Población y Despoblación en España 2016* (en el que se lleva a cabo una radiografía de la evolución demográfica en España y se advierte de los peligros asociados a la crisis demográfica)⁵⁵, recomendó revisar el modelo de financiación de las EELL para mejorar el criterio de reparto de los fondos, evitando penalizar económicamente las zonas que sufren despoblación. Según este organismo, el criterio de la despoblación debería tenerse en cuenta en el reparto de los fondos y, de ese modo, responder al mayor coste que implica prestar los servicios públicos básicos en núcleos de escasa población⁵⁶.

En lo atinente a la UE, desde esta instancia se ha optado por la vía del gasto comunitario directo, vehiculando el Derecho Presupuestario como mecanismo de ayuda y desarrollo de los territorios despoblados a través del plan de *Cohesión Económica, Social y Territorial* que establece el art. 174 del TFUE. Como hemos visto ya, dicho precepto obliga a la UE a proponer planes de acción para reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, dentro de las cuales exige prestar especial atención, «a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves».

En ejecución de este mandato hallamos en el ámbito comunitario una pléyade de normas que entretejen la política comunitaria de ayudas europeas al ámbito rural. Entre ellas, podemos resaltar el Reglamento (CE) 994/98, sobre la aplica-

54 En la actualidad, este recurso se configura de un modo dual, distinguiendo entre las «grandes ciudades» del art. 111 y sigs. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –en adelante TRLRHL– (municipios de más de 75.000 habitantes o que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma) y el resto de municipios (arts. 122 y sigs.).

55 El citado Informe fue dictado concretamente por un grupo de trabajo específico para el Reto Demográfico creado por la FEMP en el marco de la Comisión Nacional de Administración Local. El documento recoge ochenta medidas prácticas para frenar el despoblamiento, la mayor parte de naturaleza específica para las EELL, agrupadas en seis estrategias: economía y empleo, servicios públicos y sociales, infraestructuras, comunicaciones y transporte, vivienda, incentivos demográficos y medidas de apoyo en cultura, identidad y comunicación. VAQUERO GARCÍA, A.: «Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora», *op. cit.*, págs. 155 y 163.

56 En un sentido similar, en su Informe de 2017, la *Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local* consideraba, en relación a los criterios de reparto de estos fondos, que el indicador de necesidad aplicable a los municipios pequeños, donde las capacidades de gestión están menos desarrolladas y prevalecen núcleos rurales diseminados, problemas de despoblamiento y envejecimiento de la población más acusados, así como dificultades manifiestas para el acceso a buena parte de los servicios públicos, debería incluir, junto a la *población*, alguna otra variable que recogiera estos elementos diferenciales de coste unitario de provisión de servicios (típicamente la *dispersión geográfica de la población*) y que incentivase, en todo caso, la gestión colaborativa de los servicios públicos, en especial con la participación de las entidades provinciales o insulares. *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local*, 26 de julio de 2017, Madrid, págs. 86 y 87.

ción de determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales –que permiten declarar compatibles con el mercado interior las ayudas a favor de las pequeñas y medianas empresas, al empleo y a las ayudas que se ajusten al mapa aprobado por la Comisión para cada Estado miembro a efectos de la concesión de ayudas regionales–; los Reglamentos (UE) 1301/2013 y 1303/2013, por los que se establecen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, todos de gran relevancia para los Estados destinatarios al implicar un significativo aporte de recursos económicos para el desarrollo de territorios vulnerables como las zonas rurales en riesgo de despoblación⁵⁷.

57 RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), op. cit., págs. 316 y 317. España recibió durante los primeros 25 años de su entrada en la UE un saldo neto de 88.000 millones de euros, frente a los 6.000 del período comprendido entre los años 2013 y 2017. La inversión de estos fondos supuso un revulsivo vital para el desarrollo del país, pero entre las posibles críticas que pueden realizarse a esa gestión figura la de no haber sabido utilizar estratégicamente –a diferencia de lo que puede constataarse en otros países– los fondos destinados al desarrollo rural y que no ha servido para revertir, como se ha visto, el fenómeno de la despoblación que padecemos en la actualidad (en este sentido, la Comisión de Desarrollo Regional estableció la conveniencia de contar con una partida del 5% de los fondos FEDER de cada Estado para las zonas en situación de crisis económica. En la propuesta de Reglamento que regulará los fondos FEDER para el período 2021-2027 está previsto que las regiones ultraperiféricas y las zonas escasamente pobladas dispongan de 1.447 millones de euros adicionales en los fondos de cohesión. Es una muy buena oportunidad para financiar medidas orientadas a fijar población en los núcleos rurales). El ejemplo contrario sería el de la región escocesa de las *Highlands and Islands* –sobre el que volveremos más adelante–, que ha sabido ejecutar una estrategia en el medio y largo plazo que está dando muy buenos resultados en la medida en que no solo ha frenado el éxodo rural, sino que está contribuyendo a fijar población. Gran parte del éxito de esta experiencia radica en una planificación enfocada al medio y largo plazo, gestionada en buena medida por una agencia pública que goza de plena autonomía e independencia política. Esta agencia canaliza todas las actuaciones que tienen que ver con la búsqueda de vivienda, solicitud de ayudas y fondos europeos de colocación laboral. Pero, sin duda, uno de los mayores hitos de esta de este modelo es el de haber creado su propia Universidad, en la que se invirtió una buena parte de los fondos destinados al desarrollo regional. La conexión de los estudios que esta institución ofrece con las necesidades reales de la región ha supuesto que los jóvenes vuelvan a sus lugares de origen una vez finalizados los estudios, evitándose, de este modo, la fuga de talento. GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «La despoblación: una cuestión de estado», op. cit., págs. 61 y 62. Para un análisis pormenorizado de la experiencia de Escocia, vid. DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, op. cit., págs. 74 a 79. En Italia, con cargo principalmente a los mencionados fondos estructurales y de inversión europeos, se puso en marcha la llamada «*Strategia Nazionale per le Aree Interne*» (SNAI), que supone un caso paradigmático de política pública implementada a favor de los territorios más marginados. Contando entre sus objetivos principales con la lucha contra el declive de la población, la SNAI interviene en 72 áreas internas piloto reforzando las capacidades organizativas y de gobierno institucional de las administraciones locales, incrementando y mejorando la calidad de los servicios de *welfare*, apoyados con proyectos específicos de desarrollo del patrimonio natural y cultural y la reactivación del sector turísticos y de las cadenas de producción. DE NONNO, M. y TUBERTINI, C.: «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRÀ COSTA, B. (Coords.), op. cit., págs. 164 a 166.

Merecen, asimismo, mención especial el Reglamento (CE) 1059/2003, que establece el reconocimiento jurídico de las tipologías territoriales *NUTS*, a las que ya nos hemos referido, determinantes para el acceso de las regiones a la asignación de los fondos europeos de ayuda regional, y el Reglamento (UE) 651/2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, permitiendo declarar determinadas ayudas compatibles con el mercado interior.

3. Manifestaciones de discriminación fiscal positiva en el ámbito de la lucha contra la despoblación

Como hemos comprobado en el apartado anterior, las ayudas o incentivos económicos se han erigido en uno de los medios más característicos y habituales de las políticas económicas y sociales de los Estados, dado que a través de ellos se pueden orientar las actividades privadas en la dirección deseada sin necesidad de asumir los medios necesarios para la gestión (servicio público) ni la utilización de técnicas coactivas (policía). Con todo, entre los distintos medios de fomento económico, aquellos que de un modo directo determinan la percepción de una cantidad o la dispensa de un pago obligatorio, se hallan también las ayudas de tipo de *tributario* (a saber: exenciones, reducciones en las bases imponibles de los impuestos, tipos reducidos, deducciones en las cuotas tributarias, etc.) y, dentro de las medidas de ayuda que hoy día se proponen para la lucha contra la despoblación, se encuentran precisamente el establecimiento de bonificaciones o deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales y empresariales para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica^{58 59}.

Pese a que la literatura (tanto nacional como internacional) que trata de evaluar la efectividad de estos instrumentos en su aplicación contra la despoblación de las áreas rurales es todavía escasa y no llega a resultados concluyentes, lo cierto es que la introducción de esos incentivos en nuestro sistema fiscal no

58 CALATAYUD PRATS, I.: «Despoblación, ayudas de estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dir.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021, págs. 493 y 494.

59 La manifestación más precisa de esta corriente la encontramos en el Informe de la red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (en inglés *Southern Sparsely Populated Areas*, en adelante SSPA), que lleva por título «Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España», en el que se aboga abiertamente por el establecimiento de un sistema de fiscalidad positiva basado en el territorio, sobre la base del concepto de «ultraperiferia demográfica». De acuerdo con dicho estudio: «se reclame un modelo de fiscalidad ad hoc para el medio rural desfavorecido demográficamente cuyo fin último sea la atracción tanto de población como de iniciativa empresarial a estos territorios. Modelo que debería compensar, en cierta medida, una serie de obstáculos estructurales al que están sujetos estos territorios cuya población se encuentra por debajo de umbrales críticos para su adecuado desempeño económico». RED DE ÁREAS ESCASAMENTE POBLADAS DEL SUR DE EUROPA: «Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España», Teruel, 2019, pág. 20.

deja de extenderse⁶⁰. Nuestro país, no obstante, no ha sido pionero en la utilización del sistema tributario para luchar contra el proceso de despoblación. Hasta el momento, otros países han experimentado también con la introducción de beneficios fiscales en diferentes impuestos con el objetivo de atraer y fijar población en áreas escasamente pobladas. En este apartado nos aproximaremos a algunas de las principales medidas de *discriminación fiscal positiva* que se están introduciendo en los distintos niveles del sistema tributario al servicio de la promoción de ciertas zonas, por medio de la llegada de nuevas empresas y nuevos residentes. En cualquier caso, con carácter previo entendemos útil realizar algunas consideraciones de carácter introductorio.

En primer término, por lo que se refiere a cuál debería ser el ámbito de acción preferente de este instrumento de política pública en relación al reto de la despoblación, de acuerdo con IGLESIAS CARIDAD, de entre los diversos sectores de actuación que establece el *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* –elaborado por la Comisión de despoblación y reto demográfico de la FEMP–, el Derecho tributario puede encontrar en el del *empleo* su principal nicho de incidencia a través de los objetivos de extrafiscalidad tributaria⁶¹.

Como es sabido, la búsqueda del pleno empleo en el art. 40 de la CE pasa inexcusablemente por el recurso a los diversos resortes que ofrece el sistema normativo y, concretamente, el relativo a la fiscalidad. En este cometido entrarían en juego, no obstante, diversas variables: así, en un país descentralizado como el nuestro exigiría la participación de todos los entes territoriales (Estado central, CCAA y EELL), teniendo en cuenta asimismo las limitaciones competenciales establecidas para cada nivel. De igual modo, debe tenerse en cuenta que los beneficios fiscales en este ámbito pueden tener como destinatarios a las empresas empleadoras o a las propias personas que trabajan o son autónomas. Por otra parte, el fomento del empleo a través de la tributación puede lograrse de diversas maneras, como recurriendo al *incentivo fiscal* –como especie de beneficios fiscales en las que se persigue una política de fomento o estímulo– o mediante otras alternativas de estímulo nada desdeñables a través de

60 CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRÍGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E.: «Medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021, pág. 132. En la literatura científica internacional, NEUMARK y YOUNG («Heterogeneous Effects of State Enterprise Zone Programs in the Shorter Run and Longer Run», *Economic Development Quarterly*, Volume 35, Issue 2, mayo 2021) analizaron el efecto de las denominadas *state Enterprise zone programs* (basados, básicamente, en estímulos fiscales al empleo) en los Estados Unidos, concluyendo que no existen evidencias sobre los efectos positivos a largo plazo del establecimiento de este tipo de programas sobre el crecimiento económico de estas regiones. Tampoco han encontrado evidencias sobre este tipo de políticas BLANC y LOUWAGIE («Mission flash sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne», *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, 2018), quienes concluyeron que las *zones de revitalisation rurale* francesas (consistentes en una exención de parte de las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por el empleador), implantadas en 1995, no consiguieron el objetivo de dinamizar las zonas rurales que aquejaban problemas de desarrollo. Estudios citados por: SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, op. cit., pág. 93.

61 Junto al de *economía y empleo*, los otros campos de actuación fijados en el citado documento serían: modelos institucionales y financiación, infraestructuras, servicios sociales, vivienda, incentivos demográficos y cultura, identidad y comunicación.

las tarifas y tipos impositivos⁶²; por último, estas fórmulas pueden establecerse de forma permanente en la normativa o limitar su alcance a un plazo temporal determinado: tal sería el caso del ofrecimiento de «vacaciones fiscales» en un tributo durante un período de tiempo acotado⁶³.

En otro orden de cosas, compartimos con IGLESIAS CARIDAD, en una consideración extrapolable igualmente a medidas contra la despoblación de índole diversa a la fiscal, que, en términos generales, tanto aquellas como estas no deben limitarse exclusivamente a los pequeños municipios (entendiendo por tales aquellos que no superen los 10.000 o 5.000 habitantes u otros umbrales relativamente bajos) en orden, precisamente, a salvaguardar su eficacia⁶⁴. Así, el citado autor entiende que las medidas deben extenderse también a los municipios-cabeza de comarca (los municipios más relevantes de la España rural y que suelen superar los 10.000 habitantes), que deben verse reforzados en servicios públicos de calidad con un mejor planteamiento de su financiación por parte del Estado y de las CCAA⁶⁵. En efecto, aunque las cabeceras comarcales y las capitales de provincia del interior peninsular han conseguido sostener su población por los flujos migratorios de los pequeños núcleos rurales cercanos, ante el progresivo decrecimiento de estos pronto comenzarán a notarse también los efectos en las pequeñas y medianas ciudades⁶⁶.

Refiriéndonos, para terminar, al debate de fondo relativo a la pertinencia o no de la utilización de beneficios fiscales en este ámbito, aunque ciertamente

62 IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), *op. cit.*, págs. 115 a 117.

63 CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRÍGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E.: «Medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», *op. cit.*, pág. 132.

64 Tal sería el caso de las propuestas de medidas fiscales contenidas en el *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España* de la FEMP (págs. 14 y 15) para fomentar actividades económicas y el empleo: «1. Establecer bonificaciones/deducciones especiales en impuestos de actividades profesionales

empresariales, así como en subvenciones a la contratación y en bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica y, con carácter general, en municipios rurales de menos de 5.000 habitantes.

2. Establecer bonificaciones/deducciones en el IRPF para los residentes en el medio rural, que incentiven la atracción de nuevos pobladores y que consoliden los censos demográficos ya existentes. Además de contribuir a servir de revulsivo demográfico, estas medidas servirán para reconocer a los pobladores del medio rural el sobrecoste que les conlleva residir en pequeños municipios alejados de los núcleos urbanos».

De igual modo, podrían señalarse al caso algunos incentivos autonómicos en impuestos cedidos, como sería el caso de la deducción –en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante IRPF)– por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en Castilla y León, que exige que esta se sitúe en un municipio de menos de 10.000 habitantes.

65 IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), *op. cit.*, págs. 124 y 237.

66 De acuerdo con los datos ofrecidos por las *Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico* –a las que ya nos hemos referido en otro apartado de este trabajo–, «la despoblación ha dejado de ser un proceso vinculado únicamente a las áreas rurales para convertirse en un fenómeno mucho más generalizado» que afecta igualmente, de forma muy intensa, a las cabeceras comarcales e, incluso, a las ciudades pequeñas e intermedias, así como a las capitales de provincia.

desde una perspectiva puramente constitucional no existan, como hemos visto, objeciones para aceptar la utilización instrumental del sistema tributario frente a la despoblación, estimamos, siguiendo la mejor doctrina que se ha pronunciado sobre esta cuestión, que la fiscalidad no debe convertirse –de entre el acervo de herramientas a su disposición– en el campo preferentemente utilizado por parte de las Administraciones públicas, siendo posible encontrar otras disciplinas jurídicas que pueden acoger con mayor amabilidad los estímulos necesarios (tal sería el caso, por ejemplo, del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social⁶⁷).

El caso de Italia –país, como hemos referido ya, con un grave problema también de despoblación rural⁶⁸– puede ser paradigmático en este sentido, al constituir la promoción de las *fusiones* de pequeños municipios la principal (aunque *implícita*) medida contra la despoblación que se ha arbitrado en las diversas reformas orgánicas del ordenamiento local y de las autonomías municipales del país transalpino desde la época constitucional⁶⁹.

Por otro lado, aunque las carencias que el mundo rural padece en la prestación de servicios públicos esenciales puedan hacer lógica la demanda de un *régimen o tratamiento fiscal diferenciado*, la discriminación fiscal positiva no puede implicar, *per se*, el alcance de la igualdad tan merecida y exigida por las zonas rurales. En este sentido, a pesar de que los incentivos fiscales se erigen en unos instrumentos realmente idóneos para, por ejemplo, permitir y proteger a los contribuyentes jóvenes y de baja renta asentados, o que deseen asentarse, en el medio rural, y para encarar algunos de los obstáculos que deben afrontar

67 Las evidencias recabadas de las experiencias escandinavas apuntan en esta dirección. En Suecia, por ejemplo, se estableció en 2002 una reducción de las cotizaciones sociales de diez puntos porcentuales en las regiones despobladas del norte del país. Los estudios revelan que no solo se atrajo la implantación de nuevas empresas en esos territorios, sino que mejoró el salario de los trabajadores de las empresas ya establecidas. En Noruega, por su parte, cuando tras el desmantelamiento, como exigencia para entrar en el Espacio Económico Europeo y tras una sentencia desfavorable del TJCE, de un programa de incentivos al empleo establecido entre 2004 y 2006 para zonas despobladas del país, se reimplantó el mismo –tras ganar la apelación–, se comprobó que la pérdida de empleos producida por la desaparición de los incentivos no se pudo recuperar pese a la rehabilitación de la medida. BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, pág. 1090.

68 Italia aqueja, ciertamente, una importante brecha civil, social y económica entre las áreas internas y los principales centros urbanos del país, donde más de un tercio de los Ayuntamientos presentes en estas áreas tienen escaso acceso a los servicios escolares y sanitarios y a las infraestructuras, estando a una distancia de los centros de oferta de servicios esenciales de entre 45 a 75 minutos (área periférica) y de más de 75 minutos de recorrido (área ultraperiférica) desde el polo más cercano.

69 La planta local italiana se compone de unos 8.000 Ayuntamientos, de los cuales el 70% se halla por debajo de los 5.000 habitantes. Tanto con la Ley núm. 142 de 1990, de reforma de las autonomías locales, como con el Decreto Ley 78/2010, el legislador fijó el umbral de los 5.000 habitantes como *discriminen* entre pequeños y medianos Ayuntamientos, dirigiendo los incentivos a aquellos que, por debajo de dicha dimensión, procediesen a fusionarse con Ayuntamientos de dimensión mayor. Entre las diversas estrategias implementadas en este sentido se encuentran medidas adoptadas en materia de ejercicio asociado obligatorio de las funciones fundamentales por parte de los Ayuntamientos por debajo del umbral mencionado, el incremento de incentivos financieros para las fusiones y medidas de incentiviación y mayor favorecimiento a los Ayuntamientos nacidos de una fusión. DE NONNO, M. y TUBERTINI, C.: «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas»,

al residir en la España vaciada, estos deben utilizarse de un modo forzosamente *complementario*⁷⁰.

Así, aun soslayando las importantes limitaciones que al uso *indiscriminado* de este recurso en el ámbito que nos ocupa derivan de la naturaleza misma del instituto jurídico del *tributo* (su fin primordial –art. 2.1 de la núm. 58/2003, General Tributaria– de obtención de ingresos para el sostenimiento del gasto público, y su sujeción a los principios de justicia material tributaria del art. 31.1 de la CE), y demás inconvenientes –no menores– del empleo del sistema tributario para luchar contra la despoblación⁷¹, sin la aplicación –como señala RODRÍGUEZ PEÑA⁷²– de unos criterios de necesidad y renta razonados que justifiquen la implementación de beneficios fiscales en favor de la regeneración demográfica (así como –añadimos nosotros para el caso de los impuestos estatales cedidos– de unos parámetros orientadores mínimos por parte del Estado que garanticen una cierta uniformidad en la acción incentivadora de las distintas CCAA), se podría llegar a la generación de una suerte de *paraísos fiscales* que, lejos de alcanzar el anhelado objetivo de asentar población y fijar actividades económicas en el medio rural, provocarían una marea de traslados ficticios de residencia de quienes quisieran aprovecharse de las ventajas fiscales con la consiguiente disminución de ingresos públicos para el Estado en general y para las Administraciones locales en particular, así como posibles expedien-

en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), *op. cit.*, págs. 148 a 151. En nuestro país, la planta local es de unas dimensiones muy parecidas a la de la italiana (de los 8.131 municipios que hay en España, el 72.2% tiene 2.000 habitantes o menos, y el 17.2% no supera los 100 habitantes), por lo que tal vez sea preciso redimensionarla para garantizar un mejor y mayor abanico de servicios. La agrupación de EELL posibilitaría, según algunos autores (VAQUERO GARCÍA, A.: «Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora», *op. cit.*, págs. 160 y 161), una reducción de la actual presión fiscal y el gasto no productivo presente en buena parte de los municipios de menos población. La fusión o, al menos, la compartición de servicios entre varias EELL posibilitarían un acceso a una mayor cantidad de recursos y, paralelamente, se debería incrementar la cantidad y la calidad de los servicios que recibirían los ciudadanos. Frente a este parecer, otro sector de autores [QUINTANA LÓPEZ, T.: «Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de Régimen Local», en A.A.V.V.: *La reforma del Régimen Local*, QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.) y CASARES MARCOS, A. B. (Coord.), Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 35, citado por DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *op. cit.*, pág. 109] sostiene que la supresión de municipios en el medio rural, lejos de presentar efectos positivos en términos de ahorro y eficiencia, supondría ahondar aun más en los procedimientos de abandono de las zonas rurales, agravando con ello la problemática de la despoblación, e incrementando la desigualdad social y territorial entre el medio urbano y el medio rural.

70 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, *op. cit.*, pág. 249.

71 El Informe elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales por encargo del Comisionado del gobierno frente al Reto Demográfico (cuyas conclusiones se incluyen en las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico*) alude, de igual forma, a la excepción que se generaría al régimen común, por lo que quebraría la estructura, la coherencia interna y la neutralidad del sistema fiscal, así como al aumento de los costes de gestión y control para la Administración tributaria.

72 RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.ª. (Coord.), *op. cit.*, págs. 304 a 307.

tes sancionadores por *ayudas de Estado* incompatibles con el Derecho comunitario⁷³.

En efecto, como veremos en profundidad más adelante, una tributación diferenciada y más favorable para aquellas actividades económicas que se desarrollen en las zonas despobladas puede suponer un atentado contra la libertad de empresa y la libre competencia, y es que sin perjuicio de que los incentivos económicos a la actividad empresarial, entre los que se encuentran –como hemos mencionado ya– los de naturaleza tributaria, suponen uno de los mecanismos más eficaces para la promoción de la iniciativa económica privada, el intervencionismo estatal a través de estas ayudas económicas a favor de empresas puede suponer un obstáculo insuperable a la libre competencia y al funcionamiento del mercado⁷⁴.

A modo de cierre sobre esta cuestión, entendemos, asimismo, que anima a la prudencia en la instrumentación extrafiscal del sistema tributario para estos fines el hecho de que los pocos estudios que han versado sobre la eficacia del incentivo fiscal en la materia no permitan concluir una relación de causalidad entre los beneficios fiscales empleados y las decisiones de los contribuyentes⁷⁵.

3.1. Incentivos fiscales en los impuestos estatales cedidos y en la Hacienda local

Hasta la fecha, tal vez por la ausencia de medidas tributarias específicas en los impuestos estatales, han sido las CCAA de régimen común las que, ante la

73 En este sentido, el *Proyecto ECO2016-76506-C4-3-R* –al que ya hemos hecho mención en otra parte de este trabajo– señalaba la necesidad de que un diseño adecuado de los incentivos fiscales para lograr la repoblación de las zonas rurales ha de pasar necesariamente por establecer de modo claro el ámbito de actuación, los destinatarios concretos de las medidas y la evaluación periódica de su impacto a fin de corregir los errores que se vayan detectando o, incluso, en su caso, el abandono de las mismas si no se alcanzan un mínimo de coste/efectividad.

74 CALATAYUD PRATS, I.: «Despoblación, ayudas de estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), *op. cit.*, págs. 494 y 495.

75 Tal fue la conclusión a la que llegó el estudio llevado a cabo por CASTILLO MURCIEGO, LÓPEZ LABORDA, RODRIGO SAUCO y SANZ ARCEGA («Medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», *op. cit.*), que se centró en las deducciones de Castilla y León en el IRPF por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual y por nacimiento o adopción de hijos en núcleos rurales. Bien es cierto, también, que algunas experiencias de Derecho comparado demuestran que las medidas fiscales frente a la despoblación pueden requerir cierto margen de tiempo para generar los efectos perseguidos. Así, en el caso de Australia (*vid.* BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, págs. 1089), se constató empíricamente que los efectos beneficiosos de una política de incentivos consistente en una reducción en el impuesto sobre la renta de los residentes en determinadas áreas rurales (los llamados *zone tax offset*) se apreciaron a medio plazo (durante los primeros 16 años de su vigencia (hasta 1961, ya que el programa se inició en 1945).

inactividad del legislador central, han venido desarrollando de modo creciente diferentes beneficios fiscales con los que tratar de atajar el éxodo rural⁷⁶, si bien, como trataremos de exponer a continuación, no parece que el ámbito autonómico sea al más adecuado para hacer frente a la despoblación mediante herramientas tributarias.

A grandes rasgos, entre los principales incentivos relacionados con el medio rural y la despoblación que estas Comunidades están aprobando en los tributos estatales cedidos encontramos⁷⁷:

- en el *Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* –como es sabido, tributo idóneo para el logro de los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad–, las medidas adoptadas en forma de deducciones en la cuota íntegra autonómica tienen que ver, en especial, con el nacimiento y cuidado de niños, la adquisición o rehabilitación de vivienda (no necesariamente habitual), el alquiler de vivienda habitual en el ámbito rural⁷⁸ y con el emprendimiento de la actividad económica y/o creación de empleo.
- en relación al *Impuesto sobre el Patrimonio*, un indicio de que su capacidad para influir en las decisiones de radicación de las personas en núcleos despoblados es muy reducida es que solo las CCAA de Cataluña y Galicia han legislado hasta la fecha beneficios fiscales relacionados con el medio rural. La primera otorga una bonificación del 95% de la parte de la cuota que corresponde a determinadas propiedades forestales. Galicia, por su parte, aplica una deducción del 100% en la parte de la cuota relacionada con explotaciones y sociedades agrarias, así como respecto a Sociedades de Fomento Forestal.
- en el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* (en adelante ISD), aunque existen desde hace años en la legislación estatal reducciones por adquisición de vivienda, empresa y explotación agraria, que pueden coadyuvar todas al mantenimiento de la radicación y de la actividad económica en el medio rural, un buen número de CCAA, además de mejorar algunas de estas reducciones⁷⁹, ha aprobado otras reducciones en la base imponible por la adquisición de fincas rústicas de dedicación forestal, terrenos

76 Entre ellas, la de Castilla-La Mancha ha sido pionera en el desarrollo de medidas legales para frenar la despoblación a través de la aprobación de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural, en la que se contienen diversas medidas tributarias.

77 Vid. CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRÍGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E.: «Medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», *op. cit.*, págs. 133 a 136.

78 La Rioja y Castilla y León son las Comunidades que tienen un régimen de incentivos más extenso, ya que es aplicable a viviendas habituales, segundas viviendas y cuidado de hijos (en el caso de La Rioja y Cantabria, también se incluyen deducciones por escolarización).

79 Es el caso de Galicia, Andalucía, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana (tanto en transmisiones *mortis causa* como *inter vivos*); Canarias, Cataluña, Baleares y Castilla y León (únicamente en transmisiones *mortis causa*); y Extremadura (solo en transmisiones *inter vivos*).

incluidos en áreas de interés agrario o espacios de relevancia ambiental⁸⁰.

- finalmente, en el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (en adelante ITPAJD) se conceden beneficios fiscales en forma de deducciones o bonificaciones, sobre todo relacionados con actividades económicas agrarias y, en mayor medida, en el ámbito de las transmisiones patrimoniales onerosas que respecto a operaciones sujetas al IAJD. En términos generales, las medidas más comunes tienen que ver con operaciones con explotaciones agrarias (Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha), el arrendamiento de fincas rústicas (Galicia, Comunidad Valenciana y Aragón), operaciones relacionadas con regadíos (Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León) y por adquisición de vivienda habitual en el ámbito rural (Galicia, Castilla y León y La Rioja)⁸¹.

En síntesis, como se deduce de esta panorámica de incentivos (en especial, de los establecidos en el IRPF y en el ITPAJD), los beneficios fiscales creados por las CCAA tienen como objetivo último fomentar el desplazamiento y asentamiento en zonas que se ven afectadas por la despoblación. Se podrían, a su vez, agrupar en tres grandes grupos temáticos: deducciones en favor de la adquisición/rehabilitación o alquiler de vivienda habitual (para favorecer la llegada de nuevos habitantes), deducciones en favor de la natalidad (a fin de contrarrestar el problema de la baja natalidad y el envejecimiento de la población) y deducciones en favor del empleo.

No obstante, a pesar de todo lo anterior, los criterios conforme a los cuales se ha diseñado esta constelación de beneficios han sido heterogéneos⁸². Así, por ejemplo, la deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en Castilla y León exige que esta se sitúe en un municipio de menos de 10.000 habitantes, mientras que en Cantabria, para disfrutar de una medida análoga se exige residir en un municipio de, al menos, 2.000 habitantes. Otras, como La Rioja o el Principado de Asturias, ni siquiera disponen un criterio objetivo, sino

80 LAGO MONTERO, J. M.^a: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), *op. cit.*, pág. 84. Por lo que se refiere particularmente al caso de las fincas rústicas, debe destacarse que estas han constituido históricamente el medio de vida de muchas personas y han garantizado el empleo y el porvenir de los pueblos. Para un análisis de la relevancia y utilidad del ISD como posible herramienta para frenar la despoblación en el ámbito rural español a través de un trato fiscal más favorable a los herederos de estas fincas como incentivo empresarial para que la gente joven continúe con las pequeñas explotaciones agrícolas familiares, *vid.* GARCÍA NICOLÁS, C. y AHIJADO, VILLALBA, A.: «El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: la transmisión de fincas rústicas», *op. cit.*, págs. 11 a 50.

81 De acuerdo con LAGO MONTERO, sería deseable que estas medidas, que contribuyen a fijar población, se consolidaran, ampliaran y rebajasen sus requisitos aplicativos, incorporando la adquisición onerosa *inter vivos* de finca rústica y la exención a los préstamos hipotecarios conducentes a la adquisición de vivienda habitual, lo que serviría extraordinariamente para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la vivienda rural. *Ibidem*, pág. 85.

82 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, págs. 62 y 63.

que establecen nominalmente cuáles son los municipios que pueden dar lugar a la aplicación del beneficio fiscal.

La causa de esta dispersión de medidas autonómicas (y de sus correlativos requisitos aplicativos), que puede desembocar —entre otros riesgos— en una carrera a la baja (*race to the bottom*) entre las distintas CCAA (en especial entre aquellas más próximas entre sí geográficamente), es fácil de rastrear en la inacción del legislador nacional, el cual, como señalan acertadamente LAGO MONTERO y SEDEÑO LÓPEZ, debería ser quien estableciera este tipo de deducciones o, al menos, fijara con claridad los requisitos mínimos para aplicarlas (por ejemplo, fijando un criterio homogéneo sobre qué se entiende por *zona despoblada*)⁸³. Alternativamente, este segundo autor apunta a que podría mantenerse el actual entramado de deducciones autonómicas pero basándose en unos criterios homogéneos definidos de modo conjunto. Para ello, sería preciso que el legislador estatal definiera cuáles deberían ser los criterios para determinar los territorios sobre los que se debería actuar y cuáles deberían ser las líneas sobre las que sería preciso incidir⁸⁴.

En relación a la Hacienda municipal, debe comenzarse recordando que, aunque la despoblación sea un fenómeno principalmente local (y como tal tiene que ser analizado y gestionado) y que los EELL están llamados a tener un papel protagonista ante el reto demográfico, la capacidad de intervención de los EELL en el ámbito tributario es, a día de hoy, más reducida que en el ámbito autonómico, en la medida en que la posibilidad de establecer nuevos tributos y beneficios

83 LAGO MONTERO, J. M.^a: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), *op. cit.*, págs. 77 a 84, y SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, págs. 67 y 68. LAGO MONTERO, por ejemplo, apunta (pag. 77) a la conveniencia de que el Estado instrumentase (a la vista de la ya desaparecida deducción por adquisición de vivienda habitual en la LIRPF y de ser el ente competente en la materia) una deducción estatal sobre el IRPF en favor del acceso a la vivienda en todas sus modalidades —adquisición, rehabilitación y alquiler— para los jóvenes en el mundo rural, de modo que se simplificaran las variopintas deducciones autonómicas. En Portugal, los dos grandes beneficios fiscales arbitrados en el marco del reto demográfico en favor de las familias se asemejan en gran medida a algunos de los que hemos visto que han establecido las CCAA españolas, pero con la diferencia sustancial de que en el caso del país luso se han aprobado a nivel estatal y no regional. Estos beneficios (en concreto, mejoras en las deducciones del impuesto sobre la renta) son: los estudiantes de centros educativos situados en el interior de Portugal o en las Regiones de Azores y Madeira pueden disfrutar de una mejora del 10% frente al 30% general —con el límite de 1.000 euros frente al límite general de 800 euros) de los gastos de formación y educación, entre los que están los gastos para el pago de guarderías, centros docentes o las cantidades abonadas por libros de texto; por otro lado, encontramos una deducción para aquellas personas que trasladen su residencia a zonas de interior (durante un plazo de 3 años pueden deducirse hasta el 15% con un límite de hasta 1.000 euros en el impuesto sobre la renta frente al límite general de 502 euros). Para un análisis en profundidad de las medidas tributarias adoptadas en el país vecino en el marco del desafío demográfico, *vid.* PABLOS MATEOS, F.: «Los beneficios fiscales en el marco del reto demográfico: el caso de Portugal», *Quincena Fiscal*, núm. 17/2021.

84 Abogan igualmente por una coordinación nacional de las políticas fiscales en esta materia que evite descoordinaciones entre las articuladas por parte de las CCAA, así como duplicidades que impliquen gastos innecesarios de recursos: GARCÍA NICOLÁS, C. y AHIJADO, VILLALBA, A.: «El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: la transmisión de fincas rústicas», *op. cit.*, pág. 40.

fiscales se ve restringida por los dictados del TRLRHL⁸⁵ [a pesar de que la autonomía tributaria concedida a los EELL permita, incluso, establecer o no determinados tributos –como el Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras (en adelante ICIO), el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU) o el Impuesto sobre Gastos Suntuarios y, respecto a los considerados de exacción obligatoria, en algunos supuestos concretos, amplias posibilidades de modular la carga tributaria].

En todo caso, en el ámbito de la tributación local que ahora nos ocupa no es posible hallar demasiados incentivos aptos *per se* para frenar la despoblación⁸⁶ y, aunque no pueda ignorarse la ampliación, respecto a prácticamente todas las figuras tributarias locales, de las posibilidades de regulación de beneficios tributarios «*de carácter potestativo*» (pudiendo atender a diversas circunstancias que van desde la consideración de las viviendas de protección oficial o la creación de empleo a las nuevas tecnologías o la utilización de determinados carburantes⁸⁷), creemos, aun así, que sería necesario profundizar en la posibilidad de conseguir incentivos adicionales en relación con los municipi-

85 En efecto, como es sabido, el poder tributario local se ejercita mediante la coordinación de los principios constitucionales de reserva de ley tributaria y de autonomía local. Esto debe entenderse en el sentido de que los EELL carecen de potestad legislativa y, por tanto, la exacción de un tributo local se hará por medio de una ley estatal que faculte a estas para que, a través de sus ordenanzas fiscales, regulen su entrada en vigor. Por otro lado, la autonomía local tributaria faculta a las corporaciones locales –siempre dentro de los márgenes previstos en la ley estatal– al establecimiento de los tipos de gravamen, a establecer determinados aspectos de la base imponible o de la deuda tributaria así como, en lo que a nosotros aquí más nos interesa, a estatuir los beneficios fiscales que puedan ser oportunos para el municipio de aplicación del tributo. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, F. J.: «Las capacidades fiscales de las entidades locales para fomentar la transición ecológica», en A.A.V.V.: *Desarrollo urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica*, GARCÍA CALVENTE, Y. (Dir.) y SEDEÑO LÓPEZ, J. F. (Coord.), Ed. Aranzadi, 2021, pág. 98.

86 Para un análisis crítico pormenorizado del catálogo de incentivos fiscales previstos en el TRLRHL respecto a los impuestos locales (obligatorios y potestativos) y de su grado de aptitud para incidir en la problemática de la España despoblada, *vid.* SÁNCHEZ GALIANA, J. A.: «Los impuestos locales ante la España despoblada», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, págs. 980 a 999.

87 Mención especial merece en este sentido, a nuestro juicio, la bonificación (potestativa y de carácter rogado) de hasta el 95%, presente en la regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, del Impuesto sobre Actividades Económicas, del ICIO y en el IIVTNU [arts. 74.2 *quáter*, 88.2 e), 103.2 a) y 108.5 del TRLRHL, respectivamente], que permite a los Ayuntamientos bonificar, tras la pertinente declaración por el Pleno del Ayuntamiento del «*especial interés o utilidad municipal, por concurrir circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo*», en favor de los sujetos pasivos de los hechos gravados por tales impuestos. Se trata de una herramienta que, ya en su configuración normativa actual, podría servir para compensar la carencia de competencias directas de los municipios en materia de empleo y que podría influir en la decisión de las empresas sobre su lugar de asentamiento. De igual modo, podría modificarse respecto a los municipios de la España despoblada, sustituyéndola por una exención y/o incluyendo la despoblación como una de las circunstancias que pueden motivar su aplicación. En todo caso, como ha denunciado la doctrina [*vid.* entre otros, IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), *op. cit.*, págs. 138 y 139], en orden a evitar fenómenos de competencia fiscal y potenciales conflictos con la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado, debería concretarse mejor la actual configuración normativa de este beneficio, debiendo quedar más definida y uniforme en sus distintas versiones, ofreciendo una menor facultad discrecional en su diseño en las correspondientes ordenanzas fiscales (reduciéndose más, por ejemplo, su margen de apreciación en la definición de lo que debe entenderse por *especial interés o utilidad municipal*).

pios situados en la España despoblada. Para ello, atendiendo a las características de estos municipios, sería preciso realizar, de acuerdo con SÁNCHEZ GALIANA, las modificaciones legislativas oportunas para permitir una modulación de la carga fiscal en estos territorios, derivada del TRLRHL y, en su caso, plasmada en las respectivas ordenanzas fiscales. La carga tributaria, en los municipios de la España despoblada, podría verse disminuida con una adecuada aplicación de un sistema impositivo local que haya previsto sus especiales circunstancias⁸⁸.

Sea como fuere, no debe perderse de vista que, aunque parezca lógico que las Corporaciones municipales utilicen la vía fiscal para la atracción de empresas e inversiones a sus territorios –mientras que el Estado se lo siga permitiendo en el marco del TRLRHL–, un excesivo protagonismo de la autonomía local en el ámbito fiscal en relación con la empresa podría ocasionar importantes efectos discriminatorios o *competencia fiscal* con el fin de atraer personas y empresas⁸⁹. Además, debe tenerse presente que cualquier situación que suponga una minoración de recursos locales (como el que podría derivar de un establecimiento indiscriminado de beneficios fiscales) debería hacerse de modo comedido, desde el pleno respeto al principio de *suficiencia financiera* local reconocido en el art. 142 de la CE⁹⁰.

3.2. La posible inviabilidad comunitaria de un régimen fiscal diferenciado para las zonas despobladas

Cada vez son más las voces, sociales y políticas, que reclaman en nuestro país un *régimen fiscal diferenciado* (basado en un conjunto de estímulos fiscales con los que se pretende fomentar el empleo y el asentamiento de empresas) para las zonas aquejadas de problemas de despoblación. Tal es el caso de la *Ponencia de estudio para la adopción de medidas en relación con la despoblación rural en España*⁹¹ o de la propuesta formulada por el SSPA, que reclama «un modelo de

88 SÁNCHEZ GALIANA, J. A.: «Los impuestos locales ante la España despoblada», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, op. cit., pág. 1000.

89 IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.ª. (Coord.), op. cit., pág. 137. De acuerdo con BOSCH CHOLBI y ESPINOSA FERRANDO, la potestad reglamentaria de los municipios, así como la ausencia de unos criterios estructurales para los beneficios fiscales locales, va a provocar una estructuración de la imposición local deficiente, inexacta, ambigua o incompleta. En efecto, un exceso interpretativo de los elementos subjetivos y objetivos de las deducciones, bonificaciones y exenciones genera una competencia fiscal perjudicial que, adicionalmente, provoca una alta litigiosidad entre los EELL y los contribuyentes. BOSCH CHOLBI, J. L. y ESPINOSA FERRANDO, F.: «Artículos 78 a 91», en A.A.V.V.: *Comentarios a Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Ed. Thomson Civitas, Cizur Menor, 2005, pág. 820.

90 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, op. cit., pág. 75.

91 Que en 2015 propuso la utilización de desgravaciones en el IRPF, de un tipo reducido en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en el ITPAJD, así como beneficios fiscales en la LRHL para apoyar a las personas, profesionales y empresas que se asentasen en núcleos rurales afectados por la despoblación.

fiscalidad *ad hoc* para el medio rural desfavorecido demográficamente», basado en lo que se ha denominado «*ultraperiferia demográfica española*» (de acuerdo con el SSPA, «*No se trata de una geografía continua ni bien definida, sino de un espacio enorme o disforme, pero caracterizado por una enorme distancia demográfica (que no geográfica a la España densamente poblada y/o urbana)*»⁹²).

La posibilidad de establecer un *régimen fiscal especial* para los territorios des poblados implicaría un tratamiento global y sistemático de la problemática tributaria de estos territorios, intentando lograr que las actividades productivas resulten rentables para atraer la inversión y fijar la población con los incentivos precisos. Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico-tributario no ha sido ajeno a estos conceptos, a la utilización, en definitiva, de incentivos fiscales con la finalidad de promover la actividad económica y fijar el asentamiento de empresas e individuos en determinadas zonas de España que son objeto de una especial protección fiscal (pensemos en los casos de la Zona Especial Canaria –ZEC– o del régimen fiscal especial de las Ciudades Autónomas y de Ceuta y Melilla^{93 y 94}).

Sin embargo, como avanzábamos páginas atrás al referirnos a la inconveniencia, a nivel interno, del abuso de las minoraciones fiscales como revulsivo frente a este problema, y citando a LAGO MONTERO, «*cualquier medida que se adoptare tendría que acotar previamente el espacio geográfico de la misma, prever el impacto presupuestario de ella a la vista del número de sujetos bene-*

92 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, op. cit., págs. 81 y 82. Frente al concepto de «*periferia demográfica*», que sí está consagrado en la normativa comunitaria para territorios insulares como el archipiélago canario o las Islas Azores, el de *ultraperiferia demográfica* se caracterizaría no por la distancia, sino por la población y el reducido tamaño de los poblamientos (afectaría, pues, como hemos visto, a prácticamente todas las CCAA y a la mayoría de municipios). BANACLOCHE PALAO, C.: «*Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior*», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, op. cit., págs. 1085 y 1086.

93 La ZEC, creada en el año 2000, persigue la dinamización del tejido empresarial del archipiélago canario. Es una zona de fiscalidad baja, caracterizada por una mínima tributación en la imposición directa (las empresas tributan básicamente al 4% en el Impuesto sobre Sociedades –en adelante IS–), así como la exención en ciertos impuestos indirectos (Impuesto General Indirecto Canario e ITPAJD). Por su parte, nuestro ordenamiento tributario otorga a Ceuta y Melilla bonificaciones fiscales tanto en la imposición directa (entre otras, una deducción del 60% en el IRPF y del 50% en el IS) como en la indirecta (como la aplicación, en lugar del IVA, del Impuesto sobre la Producción, Servicios e Importación, de tipos muy reducidos, o la exención en los Impuestos Especiales –salvo el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el Impuesto Especial sobre la Electricidad), así como una bonificación general del 50% en todos los impuestos municipales. Para un análisis, *in extenso*, del régimen fiscal especial de Ceuta y Melilla sugerimos la lectura de: MORÓN PÉREZ, M.ª C.: «*Régimen fiscal de Ceuta y Melilla: presente y futuro*», en A.A.V.V.: *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Situación actual y perspectivas de reforma*, SÁNCHEZ GALIANA, J. A. (Dir.) y GARCÍA-FRESNEDA GEA, F. y CASAS AGUDO, D. (Coords.), Ed. Tirant Lo Blanch, 2014, págs. 443 a 473.

94 Si bien la existencia y necesidad de estos concretos casos especiales, a diferencia de un eventual régimen fiscal diferenciado para la *España despoblada*, sí se halla reconocida y fundamentada, ya sea en la propia CE y en el TFUE (caso de la ZEC, en la Disposición Adicional 3ª de la CE y en los arts. 349 y 355 del TFUE), o bien en la Disposición Adicional Quinta de la LOFCA (y Segunda de sus respectivos Estatutos de Autonomía) y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (supuesto de Ceuta y Melilla. *Vid.*, entre otras, la sentencia 60/2015, de 18 de marzo).

ficiados y neutralizar maniobras artificiosas de deslocalización que pretendieran beneficiarse a su través arteramente»⁹⁵.

Pero, junto a ello, nuestra condición además de país miembro de la UE obliga a analizar si el establecimiento de un régimen fiscal diferenciado como los propuestos para las zonas escasamente pobladas pudiera entrar en colisión con el ordenamiento comunitario, en concreto con la libertad fundamental de circulación de mercancías y el correcto funcionamiento del mercado interior (art. 26 del TFUE), garantizados tanto mediante la interdicción de tributos discriminatorios (art. 110 del TFUE) como por la prohibición de ayudas de estado incompatibles con el Derecho comunitario (art. 107 del TFUE). En efecto, como indican las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico* del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, «*Tanto en la posible reforma de los incentivos existentes, como en la formulación, en su caso, de otros nuevos, debemos tener siempre presente que su diseño debe hacerse respetando el principio de igualdad por razón del territorio y la normativa comunitaria de ayudas de Estado*»⁹⁶.

De acuerdo con el referido art. 107.1 del TFUE, «*Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*»⁹⁷. Este precepto conforma, sin duda, una primera e importante barrera para el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural que incluyera el establecimiento de beneficios fiscales en el IVA, así como para las empresas en el IS. De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE y las Comunicaciones de la Comisión Europea⁹⁸, de cara a constatar si una determinada medida puede ser o no calificada como ayuda de Estado, deben cumplirse los siguientes requisitos: a) debe conceder una ventaja a sus beneficiarios; b) tiene que ser otorgada por un Estado miembro o con recursos públicos; c) debe afectar a la competencia y/o a los intercambios entre Estados; y d),

95 LAGO MONTERO, J. M.^a: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a (Coord.), *op. cit.*, págs. 76 y 77.

96 Aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019. Su texto puede consultarse en la página web del Ministerio de Transición Ecológica y para el Reto Demográfico.

97 Resulta claro que una asignación arbitraria y caprichosa de ayudas económicas a las empresas puede erosionar la libre competencia en tanto en cuanto interfiere –o puede hacerlo– en el empleo eficiente de los recursos y los intercambios comerciales, y esta es la razón por la que la UE asume un papel preponderante en la regulación y control de las ayudas de estado a las empresas. CALATAYUD PRATS, I.: «Despoblación, ayudas de estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dir.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), *op. cit.*, pág. 496. Así, tanto la Comisión como el TJUE vigilan que los beneficios fiscales no degeneren en ayudas de Estado prohibidas por vulneradoras de las cuatro grandes libertades fundamentales comunitarias que consagran los Tratados comunitarios a fin de preservar la libre competencia.

98 *Vid.*, entre otros documentos, las Comunicaciones de la Comisión 2016/C 262/01 (relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y la 98/C 384/03 (relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas).

debe favorecer a determinadas empresas o producciones (debe, pues, ser selectiva en relación a los beneficiarios).

A la vista de lo anterior⁹⁹, no cabe duda de que un régimen fiscal diferenciado basado en la localización geográfica (especialmente si incorpora beneficios fiscales específicos en el IVA y en el IS) cumpliría estos requisitos: tendría origen estatal (con indiferencia de que las medidas sean de origen autonómico), afectaría únicamente a las empresas localizadas en esas zonas escasamente pobladas, implicaría un beneficio económico (en forma de menor pago de impuestos) y produciría un efecto de falseamiento de la competencia, que no solo afectaría a las relaciones comerciales entre los Estados miembros, sino que podría incidir incluso en los intercambios comerciales entre CCAA.

Por esta razón, cualquier beneficio fiscal que pretendiera instrumentarse en el sentido indicado ha de solicitarse y razonarse ante la UE. La necesidad de promover el desarrollo de zonas de baja riqueza relativa, con alto nivel de despoblación y dispersión y un nivel de prestación de servicios inferior a la media, puede ser una motivación útil a tal efecto para salvar con éxito el *test* de razonabilidad que exige el art. 107 del TFUE¹⁰⁰. Precisamente los condicionantes geográficos y sociales que existen en las zonas despobladas producen una serie de costes económicos y sociales que son tenidos en cuenta por el Derecho comunitario a la hora de permitir un régimen singular de ayudas de Estado (debido precisamente a que en dichas regiones es más difícil que se realice, en plenas condiciones de igualdad, el mercado interior). En efecto, aun cumpliéndose los requisitos antes citados, la normativa comunitaria permite el establecimiento de ayudas estatales en los casos de los apartados 2 y 3 del art. 107 del TFUE, siendo así que las medidas fiscales que pudieran arbitrarse –por parte de cualquier ente público territorial español– en favor de regiones despobladas podrían tener una especial cabida en dos de las excepciones contempladas en el apartado 3 y considerarse, en consecuencia, ayudas compatibles con el mercado interior.

Nos referimos específicamente a las excepciones contempladas en las letras a) y c) del citado apartado 107.3 del TFUE, de conformidad con las cuales, «*Serán compatibles con el mercado interior: (...) a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social; (...) c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*». Concretamente, la contemplada en la letra c), que permite el desarrollo

99 Para un análisis detallado de estos requisitos, algo que excede en mucho los fines del presente trabajo, nos remitimos a: CALATAYUD PRATS, I.: «Despoblación, ayudas de estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), *op. cit.*, págs. 498 a 501.

100 LAGO MONTERO, J. M.ª.: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.ª. (Coord.), *op. cit.*, pág. 67.

de determinadas regiones sin estar limitada por las circunstancias económicas de la letra a)¹⁰¹, parece la más idónea para amparar los beneficios fiscales en favor de la España vaciada en orden a que puedan superar el examen de conformidad con el Derecho de la UE. Si atendemos a las Directrices aprobadas por la Comisión sobre ayudas estatales de finalidad regional para 2022-2027¹⁰², a la hora de determinar las regiones que pueden acogerse a la excepción contenida en la letra a) se toma como criterio (directrices 158 y 159) el PIB per cápita en relación con la media de la UE (75% igual o inferior a la media), mientras que para determinar las regiones a las que alude la letra c) se tiene en cuenta la *baja densidad de población* (directrices 165 y 166).

En todo caso, resultará verdaderamente difícil que el Estado pueda ayudar a empresas en crisis sin que las medidas adoptadas para ello sean consideradas ilegales desde la perspectiva de la normativa comunitaria, ya que la rigidez de las condiciones tanto del mercado como de las características de las ayudas concedidas puede dificultar en gran medida su compatibilidad con el mercado interior. En este sentido, sin duda el principal escollo para la admisibilidad del régimen tributario diferenciado para el medio rural español en riesgo de despoblación se encontraría (a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con el régimen fiscal especial de Ceuta y Melilla) en su *difícil zonificación*: así, como indica RODRÍGUEZ PEÑA¹⁰³, la dispersión de los núcleos de población y su vasta amplitud geográfica hacen, en efecto, que el control de la UE de la utilización correcta de esos beneficios fiscales por parte de los agentes económicos implicados sea prácticamente inabarcable y se abra la senda a la deslocalización de beneficios y al falseamiento de la competencia con las consecuencias negativas que ello puede acarrear para el mercado nacional y, por tanto, para el mercado interior¹⁰⁴.

4. Consideraciones finales

La despoblación de zonas rurales constituye, como hemos tratado de plasmar en estas páginas, un verdadero problema de Estado de muy difícil naturaleza que exige la adopción con urgencia de soluciones también complejas, proyec-

101 Según el Tribunal de Justicia, «la utilización de los términos "anormalmente" y "grave" en la excepción recogida en el artículo 107, apartado 3, letra a), indica que esta solo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la [Unión]». Vid. las sentencias de 14 de octubre de 1987, *Alemania/Comisión*, 248/84, apartado 19; de 14 de enero de 1997, *España/Comisión*, C-169/95, apartado 15, y de 7 de marzo de 2002, *Italia/Comisión*, C-310/99, apartado 77.

102 2021/C 153/01.

103 RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dir.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), *op. cit.*, pág. 315.

104 En todo caso, como señala BANACLOCHE PALAO, el TJUE pareció abrir, con sus sentencias de 26 de abril de 2018 sobre los asuntos sobre la adecuación al Derecho Europeo de los impuestos autonómicos de Cataluña (C-233/16), Asturias (C-234/16 y C-235/16) y Aragón (C-236/16 y C-237/16) sobre grandes establecimientos comerciales, una ventana a la posibilidad de que pudiera articularse un conjunto de medidas fiscales que, designando como bien jurídico a proteger la dinamización de los sectores empresariales deprimidos en las zonas rurales y la creación de un empleo estable y de calidad en

tadas en el largo plazo, y en las que se ha de intervenir, además, de forma coordinada y coherente. En este sentido, aunque el reto demográfico se haya situado ya, es verdad, en la agenda política, hasta el momento no se han desarrollado suficientes normas (o no se han aplicado algunas ya existentes) que permitan abordar estos desafíos de modo efectivo. A la vista de la complejidad de este desafío, las normas y estrategias –principalmente de naturaleza tributaria– llevadas a cabo por las CCAA para revertir esta tendencia actual no resultan suficientes, urgiendo una auténtica *estrategia nacional y europea* (un Pacto de Estado y europeo) por parte de los poderes públicos que permita sentar las bases frente a la despoblación¹⁰⁵.

Entre otras cuestiones a abordar, entendemos que las políticas públicas que se articulen para solucionar el problema deberán priorizar, en lugar de la utilización de los impuestos como instrumentos de política económica con fines extrafiscales (vistos, fundamentalmente, los importantes inconvenientes procedentes del ordenamiento comunitario y la escasez y carácter no concluyente de los estudios empíricos realizados hasta la fecha sobre la eficacia de los beneficios fiscales como herramienta de atracción y fijación de población), la mejora del marco de financiación de las CCAA y de los EELL, evitando que las Comunidades más pobladas puedan incentivar nuevas oleadas de emigrantes de pequeños municipios con una fiscalidad más atractiva¹⁰⁶, e introduciendo criterios de reparto de fondos públicos estatales destinados al desarrollo y a la inversión que sí tengan en cuenta las especialidades del mundo rural despoblado y garanticen y mejoren (como ya marcan las *Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico*) la actividad prestacional de las Administraciones públicas en las áreas despobladas (verdadero presupuesto del ansiado desarrollo rural sostenible)¹⁰⁷.

En definitiva, estimamos, junto con PABLOS MATEOS¹⁰⁸, que no puede cejarse en el logro del tan anhelado reequilibrio territorial, dado que todo ciudadano de la UE, independientemente de su lugar de residencia, debe tener las mismas opciones de desarrollo personal y profesional. En ese camino, la regulación prudente de medidas fiscales (condicionadas al hecho de residir, emprender o tra-

esos territorios, aprobara ciertas exenciones o rebajas impositivas. En las mencionadas sentencias, en efecto, el TJUE se pronunció sobre la posibilidad de que existan beneficios fiscales a favor de determinadas empresas y no de otras, siempre que una razón de interés general lo justifique (en el caso enjuiciado, los valores protegidos eran el medio ambiente y la ordenación del territorio). La jurisprudencia comunitaria admitió en esos pronunciamientos la exención en el impuesto respecto a aquellos establecimientos de menor superficie en la medida en que ponían en menor riesgo los bienes jurídicos objeto de protección, así como aquellos otros negocios que, por su naturaleza, tenían un menor impacto sobre el medioambiente. BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luis María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, *op. cit.*, pág. 1102.

105 SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, *op. cit.*, pág. 49.

106 GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «La despoblación: una cuestión de estado», *op. cit.*, pág. 66.

107 DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, *op. cit.*, págs. 249 y 250.

108 PABLOS MATEOS, F.: «Los beneficios fiscales en el marco del reto demográfico: el caso de Portugal», *op. cit.*, pág. 20.

bajar en los territorios en cuestión) y, en mayor medida, de apoyos económicos, contribuirán, sin duda alguna, al desarrollo económico de las zonas despobladas, a fijar población y a resolver las asimetrías regionales.

5. Bibliografía

BANACLOCHE PALAO, C.: «Incentivos fiscales para la España despoblada: su consideración como ayudas de estado compatibles con el mercado interior», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P., PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, Ed. Aranzadi, 2022.

BOSCH CHOLBI, J. L. y ESPINOSA FERRANDO, F.: «Artículos 78 a 91», en A.A.V.V.: *Comentarios a Ley de Haciendas Locales. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, Ed. Thomson Civitas, Cizur Menor, 2005.

CALATAYUD PRATS, I.: «Despoblación, ayudas de estado y deducciones fiscales a la actividad empresarial», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dir.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

CASTILLO MURCIEGO, Á., LÓPEZ LABORDA, J., RODRÍGO SAUCO, F. y SANZ ARCEGA, E.: «Medidas adoptadas por las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos para combatir la despoblación de las áreas rurales: una primera aproximación», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021.

COMISIÓN DE DESPOBLACIÓN Y RETO DEMOGRÁFICO DE LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Población y despoblación en España*, 2016.

– *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, abril de 2017.

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL: *Informe*, Madrid, 2017.

DE NONNO, M. y TUBERTINI, C.: «La lucha contra la despoblación en Italia: reordenación territorial y áreas internas», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dir.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

DEFENSOR DEL PUEBLO: Informe del Defensor del Pueblo sobre «La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias», separata del Volumen II del Informe anual de 2018, Madrid.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L.: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

– «La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 53, enero de 2021.

GARCÍA JIMÉNEZ, A.: «La despoblación: una cuestión de estado», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 52, octubre de 2020.

GARCÍA NICOLÁS, C. y AHIJADO, VILLALBA, A.: «El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: la transmisión de fincas rústicas», *Crónica Tributaria*, núm. 182/2022.

IGLESIAS CARIDAD, M.: «El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

LAGO MONTERO, J. M.^a.: «El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

MARTÍNEZ JIMÉNEZ, F. J.: «Las capacidades fiscales de las entidades locales para fomentar la transición ecológica», en A.A.V.V.: *Desarrollo urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica*, GARCÍA CALVENTE, Y. (Dir.) y SEDEÑO LÓPEZ, J. F. (Coord.), Ed. Aranzadi, 2021.

PABLOS MATEOS, F.: «Los beneficios fiscales en el marco del reto demográfico: el caso de Portugal», *Quincena Fiscal*, núm. 17/2021.

PINILLA, V. y SÁEZ, L. A.: «La despoblación rural en España: características, causas e implicaciones para las políticas públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021.

RED DE ÁREAS ESCASAMENTE POBLADAS DEL SUR DE EUROPA: «Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España», Teruel, 2019.

RODRÍGUEZ PEÑA, N. L.: «¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España?», en A.A.V.V.: *Rural Renaissance: Derecho y medio rural*, FERNANDO PABLO, M. M. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. L. (Dirs.) y TOMÉ DOMÍNGUEZ, P. M.^a. (Coord.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2020.

SÁNCHEZ GALIANA, J. A.: «Los impuestos locales ante la España despoblada», en A.A.V.V.: *Estudios en homenaje al profesor Luís María Cazorla Prieto*, CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L. (Dir.), CHICO DE LA CÁMARA, P.,

PEÑA ALONSO, J. L., BLÁZQUEZ LIDOY, A. y PALOMAR OLMEDA, A. (Coords.), Vol. 1, Ed. Aranzadi, 2022.

SANZ LARRUGA, F. J.: «Incidencia de las medidas de impulso demográfico en la lucha contra la despoblación rural», en A.A.V.V.: *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, SANTIAGO IGLESIAS, D., MIGUEZ MACHO, L. y FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J. (Dirs.), DE NUCCIO, A. y AGRA COSTA, B. (Coords.), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.

SEDEÑO LÓPEZ, J. F.: *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, Ed. Atelier, 2022.

VAQUERO GARCÍA, A.: «Actuaciones presupuestarias y fiscales de las administraciones locales para evitar el despoblamiento en el medio rural: situación actual y líneas de mejora», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 102/2021.