

LA INTERVENCIÓN FISCAL Y TRIBUTARIA COMO PALANCA FRENTE AL RETO DE LA DESPOBLACIÓN: LÍMITES EUROPEOS Y PROPUESTA DE ACTUACIÓN DESDE LA ABOGACÍA

Derecho Financiero y Tributario
Académico/a de Universidad

1. Instrumentos tributarios frente a la despoblación en el marco jurídico español y de la Unión Europea

1.1. Incidencia de los incentivos fiscales en la lucha contra la despoblación rural: conciencia social y desafío demográfico

La despoblación de amplias áreas rurales en España constituye un fenómeno de naturaleza estructural que reclama respuestas articuladas en distintos niveles territoriales. En este escenario, los instrumentos fiscales se configuran como técnicas jurídicas idóneas -y, en principio, compatibles con el marco normativo interno y europeo- para estimular la reactivación socioeconómica de espacios afectados por el declive demográfico (Rubio Guerrero, 2022). Desde esta perspectiva, las políticas públicas no deberían quedar circunscritas a un enfoque exclusivamente local o autonómico, sino proyectarse también en clave europea, favoreciendo sinergias entre regiones que afrontan problemáticas análogas, a fin de impulsar estrategias concertadas y de carácter innovador (Comité de las Regiones, 2017/C017/08; Pinilla & Sáez, 2017).

Aunque el diseño de medidas estatales, autonómicas y municipales admite modulaciones conforme a las particularidades de cada territorio, resulta imprescindible integrar dichas actuaciones en una aproximación sistémica que atienda, de forma simultánea, a desafíos conexos como el cambio climático, la economía circular o la sostenibilidad energética (Álamo Cerrillo, 2023). En efecto, la despoblación no incide únicamente sobre los residentes de los municipios afectados, sino que proyecta externalidades sobre el conjunto social (susceptibles de devenir positivas si se adoptan políticas adecuadas) mediante la activación de recursos infrautilizados y la generación de nuevas dinámicas económicas.

En el plano institucional, diversos actores -como la FEMP- han planteado incentivos económicos (v. gr., subvenciones al empleo) orientados a favorecer la fijación de población en municipios de menos de 5.000 habitantes (FEMP, 2017). Del mismo modo, se han impulsado ayudas desde el Ministerio para la Transición Ecológica destinadas a respaldar proyectos de desarrollo territorial en áreas escasamente pobladas (MITECO,

2023), así como iniciativas encaminadas a asegurar el acceso universal a servicios esenciales y promover la inclusión digital, en el marco del Plan de Recuperación.

Con todo, las respuestas estrictamente jurídicas pueden adquirir un papel aún más decisivo. El Derecho tributario, en tanto instrumento susceptible de adaptación a las demandas sociales, puede operar como palanca de estímulo de conductas socialmente deseables -entre ellas, la permanencia o la atracción de población hacia entornos rurales- (Sedeño López, 2022). Ahora bien, tales medidas han de diseñarse con pleno respeto a los principios constitucionales de igualdad y legalidad, lo que exige un examen previo y riguroso de su compatibilidad normativa (Gómez Requena, 2023).

En la práctica, la implementación efectiva de estas políticas fiscales continúa siendo limitada, si bien comienzan a emerger propuestas, incluso en el marco de reformas relativas a la financiación autonómica, que incorporan factores correctores vinculados a la despoblación (García Nicolás & Ahijado Villalba, 2022). Para revertir con eficacia el desequilibrio demográfico se requieren, en todo caso, estrategias transversales, coordinadas interadministrativamente y respaldadas por inversiones públicas, tal como subrayan Casas Agudo (2023) y Rubio Guerrero (2022). Por lo que respecta a la evidencia empírica disponible, algunos trabajos apuntan a efectos potencialmente favorables: determinadas deducciones autonómicas habrían contribuido a un incipiente retorno poblacional desde capitales provinciales hacia municipios rurales, con expectativa de permanencia (Castillo Murciego et al., 2021). No obstante, tales dinámicas difícilmente se consolidarán sin una provisión suficiente, estable y sostenida de servicios públicos (Pablos Mateos, 2021).

Finalmente, conviene destacar que la repoblación -más allá de los estímulos económicos o normativos- presupone una transformación cultural. Resulta necesario promover un cambio de conciencia colectiva en torno a la equidad territorial y al valor estratégico del medio rural, en términos comparables a los procesos de sensibilización experimentados en ámbitos como la protección ambiental (FEMP, 2017). Solo una ciudadanía plenamente concienciada permitirá avanzar hacia una respuesta estructural y sostenible frente al desafío demográfico.

1.2. Consideraciones desde la perspectiva de la Unión Europea

El ordenamiento jurídico de la Unión Europea proyecta efectos directos sobre el margen de actuación fiscal de los Estados miembros. En consecuencia, procede examinar las

medidas tributarias (y otras propuestas) orientadas a la instauración de un tratamiento fiscal diferenciado para territorios despoblados a la luz del Derecho de la Unión.

La fiscalidad directa permanece, en esencia, en el ámbito competencial estatal, a diferencia de la imposición indirecta, objeto de armonización, singularmente en materia de impuesto sobre el valor añadido y tributos especiales. Con todo, incluso en el terreno de la imposición directa existen condicionantes relevantes derivados del Derecho de la Unión, entre los que destacan el respeto a las libertades fundamentales y el régimen jurídico de las ayudas de Estado.

Las medidas fiscales hasta ahora adoptadas para afrontar el reto demográfico han sido, de manera predominante, de origen autonómico. No obstante, el ejercicio del poder tributario regional también queda sujeto a los límites impuestos por el Derecho de la Unión Europea (Calderón Carrero, 2014). Paralelamente, propuestas emanadas de la sociedad civil han sugerido introducir beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sociedades, el IVA, el IRPF o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como reducciones en las cotizaciones sociales.

Todas estas iniciativas -en particular, aquellas que pretenden incentivar la actividad económica- han de ser analizadas conforme al marco europeo. En especial, la articulación de incentivos fiscales en los tributos citados para configurar un régimen fiscal singular en zonas despobladas puede desplegar consecuencias significativas respecto del régimen de ayudas de Estado. A su vez, dichas medidas pueden suscitar tensiones con las libertades fundamentales si derivan, en la práctica, en un trato fiscal desigual entre operadores radicados en zonas despobladas y aquellos establecidos en otras regiones o en otros Estados miembros, cuestión que se examinará más adelante.

A partir de lo anterior, se propone un análisis sistemático de la adecuación de estas medidas al Derecho de la Unión estructurado en tres bloques. En primer término, se valorará la eventual aplicación de un tipo reducido de IVA en territorios despoblados del Estado español. En segundo lugar, se examinarán las propuestas desde la óptica de la libre circulación y de la prohibición de diferencias de trato susceptibles de constituir restricciones injustificadas a derechos fundamentales. Finalmente, en un tercer bloque (apartado 4), se abordará la viabilidad de un régimen fiscal diferenciado desde el prisma de la normativa europea de ayudas de Estado (Gómez Requena, 2023).

En cuanto al primer bloque -los límites derivados de la armonización de la imposición indirecta- debe mencionarse la recurrente propuesta de establecer un tipo reducido de IVA aplicable en zonas despobladas. Esta idea ha sido sugerida por distintos colectivos y por participantes en la ponencia del Senado sobre medidas frente a la despoblación rural (Comisión de Entidades Locales, 2015). Sin embargo, no se ha concretado todavía un diseño normativo preciso que delimite, entre otros extremos, el ámbito objetivo (entregas de bienes y prestaciones de servicios afectadas), el porcentaje aplicable o el modo de aplicación territorial.

Aunque no cabe excluir que tal medida pudiera incentivar el consumo en entornos rurales, resulta indispensable someterla a un juicio de compatibilidad con el Derecho de la Unión. En particular, el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) impone la armonización de los tributos indirectos cuando sea necesaria para asegurar el mercado interior y evitar distorsiones competitivas.

El IVA constituye, por excelencia, un tributo armonizado. Por ello, el margen de configuración nacional es reducido y se encuentra condicionado por la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. En este marco, la capacidad normativa de comunidades autónomas u otras entidades subestatales sobre el IVA es, en la práctica, inexistente, pues cualquier intervención entrañaría un riesgo elevado de incompatibilidad con los objetivos de armonización fiscal (Calderón Carrero, 2014).

Algunas propuestas han intentado sustentar la viabilidad del tipo reducido en precedentes como los regímenes de Canarias, Ceuta y Melilla. Sin embargo, dicha analogía carece de solidez, dado que tales territorios presentan fundamentos jurídicos y condiciones económicas sustancialmente distintas. En el caso canario, el régimen singular cuenta con respaldo constitucional (Genoveva Galván, 2023) y, desde la óptica del Derecho de la Unión, el artículo 349 del TFUE reconoce su condición de región ultraperiférica, posibilitando un régimen fiscal específico que incluye la no sujeción al IVA y la implantación del IGIC, además de incentivos autorizados por la Comisión conforme a la disciplina de ayudas de Estado. En cuanto a Ceuta y Melilla, el tratamiento diferencial se apoya en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, y ha sido validado en términos de razonabilidad por el Tribunal Constitucional respecto de medidas orientadas a corregir situaciones estructurales de subdesarrollo y elevado desempleo.

En consecuencia, puede afirmarse que existen bases jurídicas que explican regímenes especiales en determinados territorios españoles en materia de imposición indirecta; ahora bien, las zonas despobladas no disponen de una cobertura jurídica equivalente. En este sentido, la implantación de un tipo reducido de IVA en tales territorios aparece, en el estado actual del Derecho, como una opción difícilmente realizable, habida cuenta del elevado grado de armonización del impuesto y del riesgo de vulneración de las libertades de circulación y del principio de neutralidad, además de las eventuales fricciones con el régimen de ayudas de Estado.

Para que una medida de esta naturaleza fuera jurídicamente viable, sería precisa una modificación de la Directiva del IVA y la intervención decisoria del legislador europeo, con el control correspondiente de la Comisión Europea, extremo que, a día de hoy, no parece probable. Además, el recurso a tipos reducidos como instrumento de política económica puede comprometer la neutralidad del IVA y generar distorsiones que el propio diseño del tributo pretende evitar.

En segundo lugar, al abordar el análisis de las libertades fundamentales del TFUE en relación con las medidas fiscales orientadas a combatir la despoblación, conviene subrayar el compromiso estructural del Derecho de la Unión con la eliminación de obstáculos y prácticas discriminatorias en el mercado interior. En este contexto, los beneficios fiscales establecidos por Estados miembros o por entes territoriales dotados de potestad normativa pueden originar, en determinados supuestos, un trato desigual entre contribuyentes residentes y no residentes.

Por ello, resulta necesario valorar estas políticas bajo la óptica comunitaria, atendiendo a que las libertades fundamentales reconocidas por el TFUE también se proyectan sobre situaciones de apariencia interna cuando medidas fiscales regionales introducen diferenciaciones por razón de residencia con potencial impacto transfronterizo. A modo de ejemplo, un trabajador autónomo o una empresa establecida en otro Estado miembro que preste servicios en una zona despoblada española podría quedar excluido, por su condición de no residente, de ventajas fiscales previstas para operadores residentes en dicha zona, situándose en una posición competitiva menos favorable.

Este tipo de discriminaciones -internas en su origen, pero con proyección transfronteriza- ha sido objeto de análisis por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), cuyas resoluciones han incidido de modo relevante en las competencias tributarias autonómicas.

En particular, destacan la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, aplicables tanto a sociedades como a profesionales (Ruiz Almendral, 2017).

En el marco del mercado interior, las medidas fiscales deben respetar tales libertades. La libertad de establecimiento, prevista en los artículos 49 y 55 del TFUE, asegura que los nacionales de un Estado miembro puedan ejercer de forma estable una actividad económica en otro Estado miembro en condiciones equiparables a las de los nacionales del Estado receptor. Por su parte, la libre prestación de servicios (artículos 56 y 62 TFUE) garantiza la posibilidad de ofrecer servicios de forma temporal en otro Estado miembro sin necesidad de establecimiento permanente.

El TJUE se ha pronunciado sobre supuestos en los que se vulneran estas libertades mediante tratamientos fiscales diferenciados entre operadores radicados en distintas regiones de un mismo Estado o en otros Estados miembros. Resulta especialmente ilustrativo el asunto Presidente del Consejo de Ministros – Región de Cerdeña, C-169/08, en el que se declaró contrario al Derecho de la Unión un gravamen establecido por Cerdeña sobre operaciones de aterrizaje y atraque realizadas por aeronaves y embarcaciones cuando el titular no residía en la región. Dicho tributo generaba una discriminación tanto respecto de sujetos residentes en otras regiones italianas como respecto de operadores de otros Estados miembros, con consecuencias relevantes para el diseño de incentivos regionales que excluyan a no residentes.

Esta línea se inserta en una doctrina consolidada conforme a la cual los Estados miembros deben dispensar un trato fiscal equiparable a empresas y personas no residentes cuando desarrollen una actividad significativa en su territorio. En esta evolución jurisprudencial destacan, entre otras, la sentencia de 28 de enero de 1986 (asunto C-270/83) y la sentencia Schumacher, de 14 de febrero de 1995 (asunto C-279/93), que extendió a personas físicas no residentes el derecho a que el Estado de la fuente considere sus circunstancias personales y familiares cuando ello resulte necesario para evitar una discriminación.

En este marco, determinados beneficios fiscales dirigidos a combatir la despoblación (singularmente los vinculados a la actividad económica) podrían operar como restricciones a la libertad de establecimiento o, en particular, a la libre prestación de servicios si establecen un trato menos favorable para operadores no residentes. Esta tensión aparece con especial intensidad cuando se exigen requisitos territoriales estrictos,

como la localización del domicilio social, el centro de operaciones o el ejercicio profesional efectivo dentro de una comunidad autónoma determinada.

Ahora bien, ello no conduce automáticamente a considerar incompatibles estas medidas con el Derecho de la Unión. El TJUE ha admitido que ciertas restricciones pueden resultar conformes si superan un análisis estructurado: (i) existencia de elemento transfronterizo; (ii) diferenciación de trato entre situaciones objetivamente comparables; (iii) concurrencia de una razón imperiosa de interés general (v. gr., prevención del fraude, eficacia del control, coherencia del sistema, reparto equilibrado de potestades tributarias); y (iv) superación del test de proporcionalidad.

A la luz de estos parámetros, determinadas medidas orientadas a la reversión de la despoblación podrían reputarse legítimas si persiguen finalidades de interés general, como la protección del tejido empresarial local o el mantenimiento del empleo. En este sentido, resulta relevante la sentencia del TJUE de 25 de octubre de 2007 (asunto C-464/05), relativa a una bonificación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para empresas familiares condicionada a la existencia de empleo en Flandes. Si bien el fallo fue contrario a la medida, resulta de interés la argumentación contenida en los apartados 25 a 27, en la medida en que sugiere que objetivos regionales legítimos podrían, en ciertos casos, modular la interpretación estricta de las libertades fundamentales, siempre que concurren condiciones claras y proporcionales.

En definitiva, las medidas fiscales adoptadas para combatir la despoblación pueden generar fricciones con las libertades fundamentales, en particular cuando excluyen a operadores con dimensión transfronteriza por su condición de no residentes. Sin embargo, tales restricciones podrían reputarse legítimas si responden a finalidades de interés general (como la preservación del empleo o de la estructura productiva local) y se diseñan de forma proporcionada, conforme a la jurisprudencia del TJUE (Gómez Requena, 2023).

2. Propuestas y posibles soluciones

2.1. Viabilidad de un sistema fiscal ad hoc para combatir la despoblación en territorios afectados

En los últimos años se ha intensificado, tanto en el debate social como en el político, la reivindicación de un régimen fiscal diferenciado -basado en un conjunto de estímulos orientados a promover el empleo y el establecimiento empresarial- para las zonas

particularmente afectadas por la despoblación. En este sentido, se han multiplicado los estudios y propuestas dirigidos a la adopción de medidas específicas, destacando, entre ellas, la formulada por el SSPA, que aboga por «un modelo de fiscalidad ad hoc para el medio rural desfavorecido demográficamente», sustentado en la noción de «ultraperiférica demográfica española» (Sedeño López, 2022).

La eventual instauración de un régimen fiscal singular para los territorios despoblados exigiría un tratamiento sistemático del problema tributario asociado, orientado a asegurar la rentabilidad de las actividades productivas con el fin de atraer inversión y fijar población mediante incentivos adecuados. En rigor, el ordenamiento jurídico-tributario español ha recurrido históricamente a mecanismos de estímulo fiscal con fines de política económica y territorial, como evidencian -con sus particularidades- la Zona Especial Canaria (ZEC) y el régimen fiscal de Ceuta y Melilla (Morón Pérez, 2014).

No obstante, toda intervención de esta índole debe, con carácter previo, delimitar con precisión el ámbito territorial de aplicación, prever su impacto presupuestario a partir del número potencial de beneficiarios y establecer salvaguardas eficaces frente a estrategias artificiosas de deslocalización orientadas a obtener ventajas fiscales de forma oportunista (Lago Montero, 2020).

Junto a ello, la pertenencia de España a la Unión Europea obliga a analizar la compatibilidad de un régimen diferenciado con el mercado interior y, en particular, con la libertad de circulación (art. 26 TFUE), la prohibición de imposición interna discriminatoria (art. 110 TFUE) y, de manera singular, con la disciplina de ayudas de Estado (art. 107 TFUE). De hecho, las Directrices Generales de la Estrategia nacional frente al Reto Demográfico advierten expresamente que el diseño de incentivos debe respetar el principio de igualdad territorial y la normativa europea de ayudas de Estado.

Conforme al artículo 107.1 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». A la luz de la jurisprudencia del TJUE y de las comunicaciones de la Comisión, para apreciar la existencia de ayuda de Estado deben concurrir los requisitos de ventaja, imputabilidad al Estado/recursos públicos, afectación a la competencia e intercambios, y selectividad.

Desde este prisma, un régimen fiscal diferenciado basado en la localización geográfica (especialmente si incorporara beneficios en IVA e Impuesto sobre Sociedades) podría reunir tales elementos: tendría origen estatal (aunque se instrumente mediante normativa autonómica), beneficiaría selectivamente a empresas radicadas en las zonas definidas, implicaría una ventaja económica en forma de menor carga fiscal y podría distorsionar la competencia, afectando tanto al comercio entre Estados miembros como, incluso, a los intercambios internos entre comunidades autónomas (Casas Agudo, 2023).

En consecuencia, cualquier diseño de este tipo debe ser notificado y sólidamente justificado ante las instituciones europeas. La necesidad de promover el desarrollo de áreas con baja riqueza relativa, intensa despoblación y mayores costes de provisión de servicios podría constituir una motivación idónea para superar el análisis previsto en el artículo 107 TFUE. Aun concurriendo los requisitos del artículo 107.1, el propio Tratado contempla excepciones, particularmente en el artículo 107.3 TFUE. En este marco, las medidas fiscales podrían hallar encaje, especialmente, en las letras a) y c): «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 (...); «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». En particular, la excepción de la letra c) -no limitada por las condiciones económicas estrictas de la letra a)- podría ofrecer una base más flexible para justificar incentivos destinados a territorios despoblados.

En esta línea, las Directrices de la Comisión sobre ayudas estatales de finalidad regional 2022–2027 contemplan criterios diferenciados para identificar regiones elegibles: para la letra a) se atiende al PIB per cápita en comparación con la media de la Unión; para la letra c) se considera, entre otros factores, la baja densidad de población.

Con todo, debe advertirse que la principal dificultad práctica para la admisibilidad de un régimen diferenciado para el medio rural en riesgo demográfico reside en la complejidad de su zonificación. La dispersión de los núcleos, su vastedad territorial y la heterogeneidad de situaciones pueden hacer particularmente difícil el control del uso correcto de los incentivos y aumentar el riesgo de deslocalización de beneficios y falseamiento de la competencia, con efectos negativos sobre el mercado nacional y, por extensión, el mercado interior (Rodríguez Peña, 2020).

2.2. Otras propuestas fiscales

En este tramo del análisis conviene identificar las posibilidades que el sistema tributario ofrece como herramienta frente a la despoblación, mediante un conjunto de propuestas que, a nuestro juicio, presentan viabilidad en el medio y largo plazo. Aunque la incidencia del Derecho financiero y tributario sobre el fenómeno demográfico es necesariamente parcial, su relevancia no es menor.

Como se ha puesto de relieve, la utilización del sistema impositivo con fines extrafiscales (tales como favorecer el arraigo poblacional o estimular la implantación empresarial) puede generar efectos positivos. Sin embargo, su eficacia depende de su inserción en una estrategia coordinada con otras políticas públicas: gasto público, estímulos económicos, descentralización administrativa y garantía efectiva de servicios fundamentales.

En rigor, la decisión de residir o emprender en áreas en declive responde a múltiples variables no estrictamente fiscales. No obstante, la carga tributaria y los incentivos asociados pueden actuar como factor relevante, tanto para retener población como para atraer nuevos residentes desde zonas urbanas densamente pobladas y capital productivo generador de empleo.

En este marco, adquiere especial importancia el rejuvenecimiento de la estructura demográfica de las áreas afectadas, hoy marcadas por el envejecimiento. Ello exige planificación pública para asegurar el acceso a una educación de calidad y la formación técnica de las nuevas generaciones.

Desde una perspectiva finalista, el objetivo debería ser que los territorios hoy catalogados como despoblados dejen de serlo. Sin embargo, en determinados contextos estructurales, puede ser más realista aspirar al mantenimiento de los niveles de población existentes.

En todo caso, resulta imprescindible dotar al sistema fiscal español de criterios homogéneos para identificar territorios afectados por despoblación, distinguiendo niveles de riesgo demográfico. Esta delimitación es condición de coherencia y de respeto al principio de igualdad en la aplicación de incentivos.

En este sentido, corresponde al legislador estatal fijar los elementos definatorios relevantes a efectos tributarios. Las potencialidades del sistema impositivo como instrumento de política territorial son apreciables, como demuestra la existencia de medidas autonómicas en algunas comunidades. No obstante, toda intervención debe

respetar el principio de no discriminación del Derecho de la Unión (Gómez Requena, 2023).

En relación con el teletrabajo, la evolución tecnológica posterior a la pandemia ha acelerado el trabajo remoto, aunque su viabilidad se limita a determinados perfiles profesionales. A partir de esta transformación, cabe explorar si políticas públicas orientadas a atraer trabajadores en remoto podrían contribuir al reequilibrio territorial. Sin embargo, no todos los puestos son teletrabajables, lo que puede suscitar desigualdades y problemas de infraestructuras o conciliación (García Calvente, 2020).

El Banco de España ha subrayado el crecimiento del teletrabajo y su potencial conexión con la lucha contra la despoblación, destacando que podría reducir costes de movilidad y permitir a municipios menos poblados captar capital humano urbano, con efectos positivos vía demanda de bienes y servicios locales, especialmente cuando el teletrabajo ocupa la mayor parte de la jornada (Sedeño López, 2022).

La Ley 10/2021, de 9 de julio, regula el trabajo a distancia y define el teletrabajo como modalidad basada predominantemente en el uso de medios informáticos. La exposición de motivos reconoce que el trabajo a distancia puede favorecer el arraigo en entornos rurales. Sin embargo, la norma no incorpora previsiones fiscales específicas, dejando abiertas cuestiones como la tributación de compensaciones por medios o la deducibilidad de suministros.

Desde la doctrina, se ha planteado impulsar el teletrabajo mediante incentivos fiscales, especialmente a través de tributos locales, siempre con cautela por la posible merma recaudatoria municipal. En esta línea, (Santiago Marcos, 2022) propone canalizarlo mediante impuestos locales, considerando la declaración de especial interés o utilidad municipal para activar beneficios en IBI, ICIO e IAE conforme al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Complementariamente, (Sedeño López, 2022) sugiere utilizar el Impuesto sobre Sociedades con deducciones similares a las previstas en los artículos 37 y 38 de la LIS para la creación de empleo, vinculadas a la incorporación de trabajadores en remoto.

Asimismo, cabe contemplar incentivos dirigidos al trabajador, por ejemplo mediante una deducción estatal en el IRPF para contribuyentes que presten servicios en modalidad remota desde territorios definidos como despoblados (Gómez Requena, 2023). Esta deducción podría diseñarse de forma escalonada en función del grado de riesgo

demográfico (v. gr., entre un 5 % y un 15 %) y, según se propone, sin restricción por niveles de base imponible, a fin de maximizar el efecto incentivador.

Dicha medida debería condicionarse, al menos, a: (i) la existencia de pacto de teletrabajo o trabajo a distancia; y (ii) el traslado efectivo de residencia habitual a una zona despoblada desde la que se presten los servicios, ya sea desde domicilio o desde espacios como centros de coworking. La compatibilidad con deducciones autonómicas exigiría cautelas para evitar duplicidades por la misma causa.

Por último, resulta pertinente señalar el posible efecto indirecto de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes. La reforma del artículo 93 LIRPF (régimen de impatriados) amplía su alcance a teletrabajadores que trasladen su residencia fiscal a España para prestar servicios en remoto, lo que puede favorecer la atracción de talento internacional y, eventualmente, su asentamiento en zonas poco pobladas. Este régimen permite tributar al 24 % durante el año del cambio de residencia y los cinco siguientes (con 45 % para rentas superiores a 600.000 euros), limitando la tributación de determinadas rentas a fuentes españolas, si bien puede generar riesgos de doble imposición y conflictos de residencia fiscal (Puerta Ruiz de Azúa, 2023). Aunque no está diseñado específicamente para combatir la despoblación, podría contribuir indirectamente al reequilibrio territorial si se acompaña de políticas complementarias.

3. La abogacía como garante de la efectividad jurídica de las políticas fiscales frente a la despoblación

La implementación de políticas fiscales orientadas a combatir la despoblación exige no solo una correcta fundamentación normativa, sino también una articulación técnica que garantice su viabilidad constitucional y su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea. En este proceso, la abogacía desempeña un papel central como garante de la seguridad jurídica y como operador cualificado en la fase de diseño, aplicación y control de los incentivos territoriales.

En la fase de elaboración normativa, la intervención de profesionales especializados en Derecho financiero y tributario resulta decisiva para evitar que medidas legítimamente orientadas a la cohesión territorial incurran en vicios de inconstitucionalidad o en incompatibilidades con el ordenamiento europeo. La diferenciación territorial en materia tributaria debe apoyarse en criterios objetivos y verificables -tales como densidad poblacional, envejecimiento, dispersión geográfica o déficit de servicios- y superar un

juicio de proporcionalidad que justifique la intensidad del incentivo. Corresponde a la abogacía identificar posibles riesgos vinculados al principio de igualdad, a la reserva de ley tributaria o a la delimitación competencial entre niveles territoriales.

Asimismo, resulta imprescindible evaluar el encaje de estas medidas en el marco europeo, especialmente en relación con las libertades fundamentales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la disciplina de ayudas de Estado. El asesoramiento jurídico preventivo permite detectar eventuales restricciones indirectas a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios, así como valorar la concurrencia de los elementos que podrían determinar la calificación de una medida como ayuda selectiva. Esta labor *ex ante* reduce la probabilidad de litigios posteriores y fortalece la estabilidad del sistema.

La función de la abogacía se proyecta igualmente sobre el asesoramiento a operadores económicos y particulares que pretendan acogerse a los incentivos fiscales en territorios despoblados. La correcta determinación de la residencia fiscal efectiva, la acreditación de la sustancia económica de la actividad desarrollada, el cumplimiento de requisitos de permanencia o la adecuada aplicación de deducciones y bonificaciones requieren un análisis técnico que evite contingencias futuras. En este ámbito, el abogado actúa como garante de la coherencia entre la estructura económica del proyecto y el marco jurídico aplicable, previniendo situaciones de deslocalización artificial o de aplicación indebida de beneficios fiscales.

Finalmente, la litigación estratégica constituye un elemento relevante en la consolidación de estos regímenes. Las controversias pueden derivarse tanto de la denegación administrativa de un incentivo como de la impugnación de la norma que lo establece. La intervención de la abogacía en recursos contencioso-administrativos, en procedimientos ante el Tribunal Constitucional o en cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contribuye a perfilar el alcance y los límites de las políticas fiscales territoriales, reforzando su coherencia sistémica.

En definitiva, la lucha contra la despoblación desde la óptica tributaria requiere una abogacía técnicamente sólida, capaz de integrar las exigencias constitucionales y europeas en el diseño y aplicación de los incentivos, y comprometida con la cohesión territorial como manifestación del Estado social y democrático de Derecho.

4. Propuesta operativa: creación de un programa colegial de asesoramiento en fiscalidad territorial

En coherencia con el papel descrito, se propone la creación, en el ámbito colegial, de un programa específico de asesoramiento en fiscalidad territorial y reto demográfico, orientado a institucionalizar la contribución de la abogacía a la implementación de políticas fiscales frente a la despoblación.

Este programa podría estructurarse como un grupo de trabajo o sección especializada integrada por letrados con experiencia en Derecho financiero y tributario, Derecho administrativo y Derecho de la Unión Europea. Su finalidad principal sería ofrecer apoyo técnico-jurídico tanto a las Administraciones públicas como a los colegiados en relación con el diseño y aplicación de incentivos fiscales territoriales.

Entre sus funciones cabría incluir la elaboración de informes sobre la viabilidad jurídica de determinadas medidas fiscales autonómicas y locales, el análisis de su compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y la identificación de riesgos derivados de posibles restricciones a las libertades fundamentales. De este modo, el Colegio se configuraría como interlocutor cualificado en la articulación de políticas públicas respetuosas con el marco constitucional y europeo.

El programa podría asimismo colaborar con entidades locales en la redacción de ordenanzas fiscales técnicamente sólidas, incorporando cláusulas de proporcionalidad, mecanismos de control y previsiones antiabuso que refuercen la seguridad jurídica de los incentivos aprobados. Esta labor preventiva contribuiría a minimizar la litigiosidad y a garantizar una aplicación homogénea de las medidas.

En el ámbito formativo, el programa impulsaría actividades dirigidas a los colegiados sobre cuestiones como la residencia fiscal efectiva en contextos de teletrabajo, la fiscalidad de la inversión productiva en territorios rurales o el encaje de beneficios fiscales territoriales en la normativa europea. La creación de un observatorio jurídico en esta materia permitiría sistematizar la evolución normativa y jurisprudencial, ofreciendo criterios interpretativos actualizados.

La puesta en marcha de un programa colegial de asesoramiento en fiscalidad territorial reforzaría el compromiso institucional de la abogacía con la cohesión territorial y con la promoción de políticas públicas jurídicamente sólidas. De este modo, la profesión jurídica

no solo actuaría como garante de la legalidad, sino también como agente activo en la vertebración territorial y en la respuesta a uno de los desafíos estructurales más relevantes de nuestro tiempo.

Conclusiones

La despoblación plantea un desafío estructural que interpela directamente al Derecho financiero y tributario en su dimensión extrafiscal. El sistema impositivo puede contribuir a la cohesión territorial, pero únicamente dentro de un marco de rigor técnico y respeto estricto a los principios constitucionales y europeos.

La diferenciación territorial en materia fiscal exige una justificación objetiva, proporcional y verificable. No toda medida incentivadora resulta legítima por el mero hecho de perseguir una finalidad loable. El control derivado de las libertades fundamentales y del régimen de ayudas de Estado delimita un espacio de actuación posible, pero jurídicamente condicionado.

El establecimiento de un régimen fiscal diferenciado para territorios despoblados presenta dificultades significativas, especialmente en términos de selectividad y riesgo de distorsión de la competencia. En este contexto, pueden resultar más eficaces instrumentos modulados, integrados en políticas públicas coordinadas y sometidos a evaluación periódica.

La fiscalidad no puede operar de forma aislada. Su eficacia depende de su coherencia con políticas de gasto, servicios públicos e infraestructuras. Solo una estrategia integral puede generar efectos sostenibles sobre el reequilibrio territorial.

Finalmente, la abogacía desempeña un papel esencial en la viabilidad de estas políticas. Como garante de la seguridad jurídica, su intervención en el diseño, aplicación y control de los incentivos fiscales constituye un presupuesto indispensable para que la fiscalidad territorial sea compatible con el Estado de Derecho y con el marco jurídico de la Unión Europea.

Referencias

Gómez Requena, J. Á. (2023). *El sistema tributario ante el reto de la despoblación* (pp. 18-19). Aranzadi.

Rubio Guerrero, J. J. (2022). La despoblación en España: Políticas públicas, presupuestarias, financieras y fiscales para su revisión (Documentos de Trabajo del IAES, N° 5). Instituto de Análisis Económico y Social (IAES), Universidad de Alcalá.

- Pinilla, V., & Sáez, L. A. (2021). La despoblación rural en España: Características, causas e implicaciones para las políticas públicas. *Presupuesto y Gasto Público*, (102), 9–26.
- Álamo Cerrillo, R. (2023). Políticas fiscales frente a la despoblación. *Quincena Fiscal*, (10), 6.
- Sedeño López, J. F. (2022). *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*. Barcelona: Atelier.
- García Nicolás, C., & Ahijado Villalba, A. (2022). El papel del Impuesto sobre Sucesiones en el ámbito rural: La transmisión de fincas rústicas. *Crónica Tributaria*, 182(1), 11–50. <https://doi.org/10.47092/CT.22.1.1>
- Casas Agudo, D. (2023). Instrumentos jurídicos financieros frente al reto demográfico: Conveniencia de las medidas fiscales e implicaciones del derecho de la Unión Europea. *Revista Técnica Tributaria*, (140), 34–38, 52.
- Castillo Murciego, A., et al. (2019). Incentivos fiscales y de población rural. En *Fundación de Estudios Rurales, Anuario 2019* (pp. 56–57).
- Calderón Carrero, J. M. (2014). La incidencia del derecho de la Unión Europea sobre el poder tributario de las Comunidades Autónomas. En J. A. Martínez de Pisón & J. Zornoza Pérez (Dir.), *La distribución del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Manasset* (pp. 321–345). Marcial Pons.
- Galván, G. (2023). A la Institución del Régimen Económico Fiscal de Canarias en la Constitución. *Nueva Fiscalidad*, (1), 89–122.
- Ruiz Almendral, V. (2017). Poder tributario autonómico y derecho de la Unión Europea: Consecuencias de un federalismo fiscal inacabado. *Revista Española de Derecho Europeo*, (64).
- Morón Pérez, M. C. (2014). Régimen fiscal de Ceuta y Melilla: presente y futuro. En J. A. Sánchez Galiana (Dir.), F. García-Fresneda Gea & D. Casas Agudo (Coords.), *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero. Situación actual y perspectivas de reforma* (pp. 443–473). Tirant Lo Blanch.
- Lago Montero, J. M. A. (2020). El Derecho Financiero frente a la despoblación en el medio rural. En M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dir.), y P. M. A. Tomé Domínguez (Coord.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (p. 67).
- Rodríguez Peña, N. L. (2020). ¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España? En M. M. Fernando Pablo & J. L. Domínguez Álvarez (Dir.), y P. M.ª Tomé Domínguez (Coord.), *Rural Renaissance: Derecho y medio rural* (p. 315).
- García Calvente, Y. (2020). Avances y desafíos en la regulación del teletrabajo: Reflexiones desde el ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia. *Nueva Fiscalidad*, (3), 63 y ss.
- Santiago Marcos, D. (2022). Beneficios fiscales en las haciendas locales para incentivar el teletrabajo en las áreas con problemas de despoblación. En M. L. Esteve Pardo (Dir.), *La financiación de los servicios públicos en las áreas urbanas*. Thomson Reuters Aranzadi, 173.