

Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España

Justificación, valoración e impacto socioeconómico

Proyecto de Cooperación Medida LEADER Desafío SSPA 2021

Grupo de trabajo

Sonia Esteban Laleona

Profesora Contratada Doctora, UVA-Campus Soria

Pablo de Frutos Madrazo

Profesor Titular, UVA-Campus Soria

José Miguel García Asensio

Abogado, Doctor en Derecho

Blanca García Gómez

Profesora Titular, Decana de la Facultad de Ciencias Empresariales y del Trabajo, UVA-Campus de Soria

José A. Herce (Coordinador)

MA (U. Essex, RU) y Doctor (UCM) en Economía

Promotor

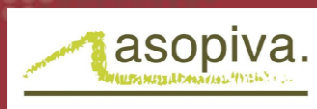


Enero 2019

Coordina



Colaboran



Financian



Contenido

Presentación.....	4
Resumen ejecutivo y recomendaciones	6
1. Introducción	11
2. La Ultraperiferia Demográfica en España	12
2.1. Población y despoblación	12
2.2. Funcionalidad y disfunciones	13
2.3. Soluciones o disolución.....	14
2.4. Lo que no se ve no existe.....	16
3. ¿Se justifica una fiscalidad diferenciada contra la despoblación?.....	18
3.1. La fiscalidad basada en el territorio	18
3.2. Regímenes fiscales especiales aplicables a los territorios no peninsulares españoles (la ultraperiferia geográfica)	21
4. Una fiscalidad <i>ad hoc</i> para el mundo rural	26
4.1. El marco general	26
4.2. Las figuras tributarias principales susceptibles de integrar el marco fiscal para la repoblación.....	28
5. Encaje jurídico de la fiscalidad para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica	32
5.1. Adecuación de la propuesta a la Constitución Española (CE)	32
5.2. Adecuación de la propuesta al Derecho Comunitario.....	35
6. Alinear y movilizar a todos los agentes implicados.....	41
7. La propuesta del grupo de expertos	45
7.1. Contenido de la propuesta	46
7.2. Bases fiscales de la propuesta	47
7.3. Bases normativas de la propuesta	49
7.4. Valoración de las medidas: coste fiscal.....	51
7.4.1. Un caso ilustrativo: Coste fiscal de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria	51
7.4.2. Generalización del coste fiscal de una deducción el 50% del IRPF a los “Territorios SSPA”	53
7.4.3. Coste fiscal integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española	54
7.5. Valoración de las medidas fiscales: impacto socioeconómico.....	55
7.5.1. Un caso ilustrativo: Impacto socioeconómico de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria	56

7.5.2.	Generalización del impacto socioeconómico de una deducción el 50% del IRPF a los “Territorios SSPA”	57
7.5.3.	Impacto socioeconómico integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española	57
	Referencias bibliográficas.....	59
	Anexo 1. Otras iniciativas posibles.....	60
	Anexo 2. Valoración de las medidas: coste fiscal e impacto esperado	63
	Anexo 3. Impacto socioeconómico de una rebaja de 10 puntos porcentuales en las Cotizaciones Sociales.....	67

Presentación

La red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (en inglés Southern Sparsely Populated Areas, SSPA), se constituye formalmente en 2016, fruto de la unión de la Confederación de Empresarios de Cuenca (CEOE-CEPYME Cuenca), la Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES) y la Confederación de Empresarios de Teruel (CEOE Teruel). A comienzos de 2017 se sumaron dos nuevas organizaciones representativas de otras tantas regiones escasamente pobladas del Sur de Europa: el condado de Lika-Senj (Croacia) y la región de Euritania (Grecia), reuniendo así las cinco provincias (NUTS3) reconocidas por la Unión Europea como regiones Escasamente Pobladas con una densidad de población debajo los 12,5 h/km². Desde sus orígenes, la red ha tenido la vocación de sumar a todos aquellos territorios, organizaciones y entidades -tanto de carácter público como privado-, que compartan su misión y visión y que de una u otra manera puedan llegar a contribuir a alcanzar los objetivos previstos con su creación. En este sentido, a finales de 2017 el conjunto de los Grupos de acción local (GAL) de Cuenca, Soria y Teruel se incorpora a la red a través del proyecto de cooperación “Desafío SSPA 2021”, garantizando la continuidad del trabajo del grupo y llevando el trabajo de la red a un nivel más cercano al territorio.

La red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa tiene el objetivo fundamental de impulsar -en colaboración con el conjunto de las administraciones públicas y los principales actores socioeconómicos del territorio-, políticas y medidas específicas que contribuyan a hacer frente a los principales desafíos estructurales que, en materia demográfica, económica y social afectan a las regiones menos pobladas de Europa. A nuestro juicio, la escasa densidad de población es el síntoma más evidente del auténtico problema que sufre una parte importante de nuestro medio rural: una crisis estructural que, prolongada durante décadas, amenaza con hacer inviable el territorio en términos sociales, económicos y demográficos. Por lo tanto, somos de la opinión de que la prioridad de la acción política en materia de lucha contra la despoblación debe ser la de revertir esa crisis a través de la superación de las dificultades que presenta el medio rural de las zonas menos pobladas para acoger actividades económicas con dinamismo suficiente como para generar valor añadido, crear empleo de calidad y lograr así mantener y atraer población. De no implantarse de inmediato políticas y medidas específicas capaces de corregir esta situación, el desequilibrio entre el medio urbano y el rural continuará acrecentándose hasta el extremo, sufriendo la Unión Europea la inexorable pérdida de una parte fundamental de los valores sociales, culturales, económicos y ambientales asociados al medio rural.

Antes este escenario, la red SSPA está convencida que es posible revertir esta situación, alcanzando un equilibrio demográfico saludable y un estado de prosperidad económica, como demuestra el caso de las Tierras Altas e Islas de Escocia, cuya experiencia de éxito ha sido estudiada y presentada por la SSPA¹. A lo largo del 2018,

¹Documento “*Combattir con éxito la despoblación mediante un nuevo modelo de desarrollo territorial. La experiencia de Highlands and Islands Enterprise*”: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/HIE-SSPA-Informe-completo.pdf>

además de mantener encuentros con los representantes políticos y técnicos tanto de las Instituciones Comunitarias como de los diferentes niveles de la administración nacional, desde el Gobierno de España hasta los diferentes gobiernos autonómicos y las diputaciones provinciales, la Red elaboró un documento siguiendo el modelo escocés, proponiendo una serie de líneas estratégicas para el caso español² basado en 5 pilares. Dichas líneas incluyen la reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial, infraestructuras y telecomunicaciones, actividad económica, servicios a la población y cultura e identidad rural. De dicho documento, nace la necesidad de desarrollar el presente informe, explicando las razones por las que se necesita una política fiscal diferenciada y las medidas más eficaces y eficientes para lograr resultados positivos.

Queda claro que más allá del presupuesto, todas las medidas necesitan la voluntad de cooperación entre las Administraciones Públicas y los actores sociales y económicos para analizar el problema, plantear soluciones y llevarlas a cabo, como demuestra el caso escocés. Por esta razón invitamos a todos a sumarse a los mensajes que se desprenden del actual informe, que se presenta en la esperanza de que las perspectivas que abren sus autores les persuadan y que la idea del resurgir que buscamos para nuestros territorios sea posible y no esté tan lejano.

²Documento de posición. Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA).http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-POSICION_espa%C3%B1a_email.pdf

Resumen ejecutivo y recomendaciones

Este informe presenta una propuesta fiscal para la repoblación de lo que más adelante se denomina la “Ultraperiferia Demográfica Española”. Su enfoque es, dentro de las coordenadas de tiempo disponible para realizarlo y de otros recursos destinados a su elaboración marcadas por los promotores, el de aportar el máximo conocimiento y rigor acerca de los potenciales efectos de una serie de estímulos fiscales de cierta envergadura aplicados a las personas físicas y jurídicas residentes (o que decidan establecerse) en todos los territorios afectados por la despoblación.

Como “banco de pruebas” para la cuantificación de la propuesta, esta parte del análisis se ha centrado en las provincias de Cuenca, Soria y Teruel. Estas tres provincias constituyen lo que denominamos en ocasiones en este informe el “Territorio SSPA”, atendiendo a la red del mismo nombre, que ha encargado el presente informe al grupo de expertos.

El grupo de trabajo, integrado por especialistas universitarios en las materias tratadas en este informe, ha realizado su trabajo con absoluta independencia de criterio técnico y metodológico, siguiendo únicamente el mandato general de los promotores para estudiar el impacto socioeconómico de una batería lo más amplia posible de estímulos fiscales.

Desde el primer momento, resultó evidente que este mandato era retador en el siguiente sentido: los estímulos fiscales diferenciados territorialmente deben pasar un estricto examen basado en las propias disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para evitar ser considerados “Ayuda de Estado”. De forma que lo que el presente informe explora con el máximo rigor metodológico y la máxima capacidad de persuasión de los que hemos sido capaces es: (i) que el marco comunitario en el que se ubica una política de estímulos fiscales para los territorios despoblados, siendo estrecho, puede ampliarse para dar luz a un enfoque más amplio; (ii) que existen antecedentes en el plano jurídico y de la economía aplicada (al territorio) en otros países, y también, en España, de otros marcos fiscales adaptables al caso de la despoblación; y (iii) que el impacto socioeconómico de una propuesta avanzada de estímulos fiscales para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica española es relevante a un coste moderado.

ooOoo

Los principales hallazgos descriptivos, conceptuales y cuantitativos de este informe que se pueden resumir en una vista de pájaro son los siguientes:

- El universo de aplicación de este informe es lo que denominamos la “Ultraperiferia Demográfica Española”. No se trata ésta de una geografía continua ni bien definida, sino de un espacio enorme y disforme, pero caracterizado por una enorme distancia demográfica (que no geográfica) a la España densamente poblada y/o urbana.

- En España hay (2016, INE) 1.271 municipios con menos de 100 habitantes (media de 58), con una población total de 73.443 habitantes. Los 2.665 municipios de entre 100 y 500 habitantes, con una media de 249 habitantes cada uno, acogían a 663.786 habitantes. Entre los 500 y los 5.000 habitantes hay 2.889 municipios, acogiendo a poco más de 5 millones de habitantes. Por encima de 5.000 habitantes, por fin, solo hay 1.300 municipios con casi 40 millones de habitantes.
- En lo funcional, además (y por encima) de lo administrativo, radica el drama de la Ultraperiferia Demográfica. Es decir, en la escasa capacidad de estos territorios para generar escala productiva, eficiencia en la gestión de todos los procesos que ocurren en sus límites, incluidas las relaciones fuera de dichos límites, y atractivos que compensen las fuerzas centrífugas que se dan en su seno.
- Un uso inteligente y poco distorsionador de las figuras impositivas y de gasto público existentes y el desarrollo de nuevas figuras, orientadas todas hacia los particulares, las empresas y otras organizaciones (cooperativas, ONG, etc.) puede ayudar, como se muestra en este informe, a crear los incentivos que evitasen la despoblación y provocasen la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica española.
- La experiencia internacional en materia de fiscalidad para el desarrollo de los territorios despoblados no es abundante ni concluyente, pero permite extraer lecciones acerca de la mejor manera de planificar y ejecutar estas políticas.
- Las normativas españolas y comunitarias (con excepciones), por otra parte, no favorecen la discriminación fiscal por razones territoriales.
- En España, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, sin embargo, está reflejado en la propia Constitución Española (CE), si bien, su excepcionalidad es territorial o, si se prefiere, ultraperiférica (en el sentido de la distancia geográfica). Estas excepciones, reinterpretadas en el plano de la baja densidad y la alta dispersión poblacional, son las que ayudarían a afrontar el reto normativo que plantea la excepcionalidad fiscal para la España despoblada que se defiende en este informe.
- El análisis jurídico que se ha llevado a cabo en este informe concluye que, sin ser algo que se desprende inmediatamente del TFUE, el reconocimiento de una Zona Fiscal especial para los territorios despoblados podría tener encaje de realizarse una interpretación adecuada³. Y que una petición razonada del Reino de España (no digamos si además estuviese apoyada por países con similar problemática) podría iniciar un proceso hacia su autorización por la UE.

³ El artículo 107 del TFUE recoge explícitamente las excepciones por las que estas ayudas a territorios no serían consideradas Ayuda de Estado.

- Un tema no menor que resalta constantemente en la literatura consultada y en el presente informe es el de la determinación zonal (“zonificación”) de la Ultraperiferia Demográfica Española, tanto en su perímetro general como en los sub-territorios que cabría distinguir en su seno en función de las variables de densidad, dispersión y dinámica poblacional reciente de cada uno de estos. En este sentido, en el informe, se adopta una clasificación puramente *ad hoc* dejando para posteriores trabajos esta cuestión.
- Con este trasfondo en mente, el grupo de trabajo presenta una propuesta que afecta de manera sustantiva a todas las figuras tributarias relevantes del ordenamiento fiscal español. Concretamente, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el Impuesto sobre el Patrimonio (IP), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD) y el Impuesto de Sociedades (IS). Adicionalmente, en un anexo, se simula la afectación de las Cotizaciones Sociales a la Seguridad Social a cargo de los empleadores. La simulación ha consistido en estimar el coste y el impacto socioeconómico de una bonificación del 50% de la Cuota Íntegra de cada figura, sea directa o equivalente (lograda por cualquier otra vía -bases imponibles o tipos impositivos).
- Los datos utilizados para las simulaciones proceden básicamente de la base de microdatos de las declaraciones del IRPF y, para las restantes figuras, los datos territorializados (escala provincial) procedentes de la Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Las simulaciones se han realizado para cada una (y el conjunto) de las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, que constituyen lo que se denomina más abajo el “Territorio SSPA” y, solo para el caso de la simulación relativa al IRPF, se ha contemplado una zonificación sub-provincial detallada *ad hoc* en cada una de estas tres provincias.
- El coste fiscal de la propuesta integral para todo el Territorio SSPA se ha estimado en 335,24 millones de euros al año (el 0,17% de la recaudación fiscal total en España en 2017), de los que solo 252,09 millones corresponderían al IRPF (de las tres provincias), siendo el coste fiscal en la provincia de Cuenca el más elevado ascendiendo, para el conjunto de las figuras tributarias simuladas, a 106,13 millones de euros.
- El impacto socioeconómico estimado de la propuesta fiscal comentada para el conjunto del Territorio SSPA sería de 266,97 millones de euros adicionales al PIB del territorio (por año) y 4.027 empleos (creados o mantenidos mientras se mantuviese el estímulo fiscal). Además, este giro económico permitiría a la administración tributaria recuperar, por la vía de los diferentes impuestos existentes (sin contar cotizaciones a la Seguridad Social), otros 80,09 millones de euros, el 23,89% del coste de la propuesta.

- Estos efectos son exclusivamente directos e indirectos (según la definición estándar de la metodología Input/Output utilizada para la simulación), y no se contemplan efectos inducidos (debido al giro de las rentas generadas por los efectos directos e indirectos) al ser su estimación altamente especulativa.
- La mayor parte de estos impactos se cosecharían en los territorios afectados por dos vías: el gasto de los ahorros fiscales obtenidos por los hogares y las empresas residentes en los territorios y la necesidad de aumentar la producción y el empleo por parte de las empresas del territorio para abastecer esa mayor demanda de bienes y servicios.
- Por su parte, la simulación de una reducción de 10 puntos porcentuales en la Cuota Patronal a la Seguridad Social (que no debe confundirse con una figura tributaria) costaría, para todo el Territorio SSPA, 271,13 millones de euros y aportaría (con las mismas precisiones del caso anterior) 213,07 millones al PIB de dicho territorio y 3.235 empleos, además de un retorno fiscal de 63,92 Millones de euros. El impacto de esta medida, por sí solo, equivaldría a un 80% del impacto que lograría la propuesta fiscal integral que privilegiamos en este informe.

ooOoo

En resumidas cuentas, la literatura manejada y los resultados del presente informe constituyen un cuerpo descriptivo, de análisis y reflexión y de “evidencia” (obtenida de simulaciones verosímiles) que creemos debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas contra la despoblación, y también para fomentar el desarrollo humano, social y económico de la España que se despuebla.

Por ello, como colofón del presente informe, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

- Adoptar la expresión “Ultraperiferia Demográfica Española” (u otra equivalente) como concepto delimitador de la naturaleza del grave problema que afrontamos con la despoblación, de forma que cale en el imaginario colectivo e induzca a la acción a las instituciones y la sociedad civil.
- Contemplar lo antes posible la realización de estudios oficiales para la adecuada zonificación de la España despoblada a efectos de una mejor gestión funcional y administrativa, con mapas de servicios (especialmente accesibilidad, no solo disponibilidad) y relaciones con el resto del país. Esta zonificación es urgente y debe hacerse desde un planteamiento metodológico riguroso.
- En relación con lo anterior, realizar estudios de las externalidades positivas que las actividades que se desarrollan en la Ultraperiferia Demográfica española generan para el conjunto de la sociedad y que es prioritario conservar y, en la medida de lo posible, aumentar. Así como del coste de la paulatina

desaparición de esta benéfica capacidad del mundo rural como consecuencia del despoblamiento.

- Implicar a las instituciones competentes en nuestro país para la creación de una cultura de planificación territorial y de evaluación de políticas territoriales rigurosa y basada en datos y conocimiento.
- Persuadir, mediante las acciones y políticas adecuadas, al conjunto de la población, de la necesidad de un enfoque integrado para afrontar el enorme reto de la despoblación de una parte sustancial de territorio español, con la pérdida de valor social, material y cohesión territorial que ello conlleva, además de la pérdida de oportunidades para las generaciones futuras.
- Valorar la necesidad de una iniciativa nacional para, en alianza con otros Estados Miembros de la UE y con redes y asociaciones civiles europeas (como es la red SSPA, promotora de este informe), plantear los necesarios cambios que faciliten la adopción de políticas de desarrollo territorial basadas en la discriminación positiva, fiscal o de otra naturaleza, que sean, compatibles con el Artículo 107 del TFUE.

En definitiva, se trata de alinear a todos los agentes en juego. Virtualmente, nos referimos a todos los agentes institucionales y civiles, de la España despoblada, del resto de España y del ámbito europeo. Este alineamiento debe ser material, esforzado y basado en la evidencia de lo que está en juego si se abandonan territorios preciosos y vitales. Pero también debe ser un alineamiento emocional, que nos haga ver que merece la pena lograrlo por sí mismos. Porque cualquier éxito, por pequeño que sea, será un paso adelante.

La propuesta que se presenta viene de la mano de la fiscalidad. Nos ha parecido que es el canal por el que más rápidamente pueden fluir los cambios, a pesar de las dificultades que entraña su puesta en práctica, o de las reticencias que pueda suscitar. Pero si se lograra un cierto consenso sobre la necesidad de moverse concertadamente en aras del objetivo principal de revertir la despoblación y hacer de los territorios despoblados buenos lugares en los que vivir y trabajar, ya estaríamos abriendo puertas y dejando fluir el cambio, de la mano de muchos otros vectores de transformación de una realidad que a nadie satisface.

1. Introducción

Una enorme parte del territorio español se vacía ante nuestros ojos. Población, empleo, actividad productiva, vida... Queda el territorio. Ni eso, un territorio vacío y abandonado no se ve, no genera valor, no beneficia a nadie, y rompe el imaginario colectivo e individual, rompe el alma de las gentes. Perdemos todos.

El restablecimiento de unas mínimas condiciones de actividad en la inmensa “Ultraperiferia Demográfica” es una condición *sine qua non* para la prosperidad y la cohesión general. No nos perdonaremos no haber hecho nada cuando nada quede.

Y, sin embargo, muchas personas e instituciones quieren hacer algo, quieren revitalizar el territorio, residen y actúan en él, perseveran, se resisten a abandonarlo, piden recursos adicionales a los que ya reciben, piden, de muchas maneras, un cierto tipo de solidaridad. Pero también constatan que la deriva al abandono es... ¿imparable?. Que su esfuerzo y el que les llega de afuera apenas alcanza a colmar la medida de lo que se necesita para evitar la debacle. Sobrellevan el peso del “Gran Trauma” (Sergio del Molino, La España Vacía) del éxodo rural que vivieron las generaciones que les han precedido y empiezan a verse a sí mismos como “Los Últimos” (Francisco Cerda).

O no. Porque, como se decía con otras palabras, muchas de las sensaciones y reacciones que está produciendo la creciente constatación de la despoblación de nuestro mundo rural, quizá irreversible en muchas áreas, están condensándose y a punto de estallar en un clamor de actividad frenética e incontenible en aras de la repoblación de la España que se despuebla, de la “Laponia interior”, del “gran desierto central” que es la enorme corona que rodea Madrid y rompe en la raya de Portugal y las periferias pobladas del Mediterráneo y el Atlántico (en la península) y los archipiélagos y ciudades autónomas.

Pero no es seguro que este “¿qué hacer?” se sustente en un compromiso firme que rompa la inercia y provoque el cambio. También puede quedar en nada y, entonces, la tremenda locura que estamos a un filo de navaja de cometer, que es el abandono del territorio, se consumaría plenamente.

Este informe, realizado entre junio y diciembre de 2018, contiene una propuesta fiscal para la repoblación de lo que se define en el propio informe como la Ultraperiferia Demográfica Española, después de haber considerado una serie de argumentos acerca de la conveniencia de utilizar las palancas fiscales para este propósito. Esta propuesta fiscal se detalla en el marco fiscal propiamente dicho, en el marco normativo español y de la Unión Europea, y también en el marco socioeconómico.

Justamente, en esta dimensión, se ofrece una estimación del coste fiscal de la propuesta y de su impacto en términos de aumento del PIB y el empleo, y del retorno fiscal generado en los territorios afectados por la misma.

2. La Ultraperiferia Demográfica en España

2.1. Población y despoblación

La palabra “periferia” refleja un concepto espacial y, más precisamente, geográfico, dentro de una jerarquía territorial en la que, necesariamente hay uno o más centros en los que se localizan una serie de agentes y actividades, además de otros elementos, respecto a los que la periferia presenta problemas de marcada lejanía y, por lo tanto, acceso a los recursos o servicios ofrecidos en aquellos.

Si la distancia caracteriza a la perifericidad geográfica, lo que caracteriza a lo que podríamos llamar la “Ultraperiferia Demográfica”, mucho más que la distancia, es la despoblación y el reducido tamaño de los poblamientos.

La “ultraperiferia” española no está en los confines del mundo, está a docenas de kilómetros tan solo de las grandes ciudades, las capitales provinciales y las cabeceras de comarca y engloba, en una geometría tortuosa y fragmentada, al 61% de los municipios españoles y al 3,15% de la población (véase cuadro siguiente). Porcentajes que pueden variar, aunque no mucho, según dónde se sitúe la frontera numérica del tamaño poblacional de los municipios, no la frontera geográfica. En este caso, con los datos del Padrón municipal de Habitantes del INE (2016), se ha situado la frontera hasta los 1.000 habitantes (todos los núcleos de población del municipio incluidos).

Estructura de poblamiento de la población española									
Municipios por tamaño poblacional	Número de municipios			Número de habitantes			Poblacion promedio		
	2000	2016	Var. %	2000	2016	Var. %	2000	2016	Var. %
Más de 500 mil habitantes	6	6	0,0%	6.955.052	7.485.171	7,6%	1.159.175	1.247.529	7,6%
100 mil a 500 mil	49	56	14,3%	9.368.333	10.971.589	17,1%	191.190	195.921	2,5%
10 mil a 100 mil	583	687	17,8%	14.483.144	18.437.162	27,3%	24.842	26.837	8,0%
5 mil a 10 mil	511	551	7,8%	3.510.907	3.869.029	10,2%	6.871	7.022	2,2%
1.000 a 5.000	2.000	1.870	-6,5%	4.580.144	4.328.044	-5,5%	2.290	2.314	1,1%
500 a 1.000	1.152	1.019	-11,5%	820.273	728.784	-11,2%	712	715	0,4%
100 a 500	2.890	2.665	-7,8%	725.761	663.786	-8,5%	251	249	-0,8%
Menos de 100 habitantes	913	1.271	39,2%	56.177	73.443	30,7%	62	58	-6,1%
Total	8.104	8.125	0,3%	40.499.791	46.557.008	15,0%	4.998	5.730	14,7%

Fuente: Herce (2017)

Por debajo de 100 habitantes, había (en 2016) 1.271 municipios, con una población total de 73.443 habitantes es decir, 58 habitantes por municipio. En 2000, de esta categoría, había 913 municipios, 56.177 habitantes en total y un promedio de 62 habitantes por municipio. En lo que va del S. XXI, el número de municipios de este tamaño ha aumentado en un 39,2% y su población lo ha hecho en un 30,7%. Cada vez más personas y municipios pasan a la periferia de la periferia. El poblamiento y la población se reducen de manera significativa entre los municipios de 100 a 5.000 habitantes (especialmente en los municipios de 1.000 a 5.000 habitantes) y aumenta de forma también significativa entre los municipios de 5.000 a 50.000 habitantes (especialmente entre los de 10.000 a 100.000 habitantes).

Este no es un informe sobre la (multi)dimensión de la España que se despuebla, sino sobre las vías fiscales para revitalizar los territorios que se están despoblando. Y basten estas cifras para, de una manera imprecisa pero elocuente, señalar la enormidad (así nos parece) del problema. Esta enormidad se percibe cuando se considera que, sin ser una condición determinante (y cada vez menos, *vid infra*) el tamaño extremadamente pequeño de miles de municipios españoles les impide realizar satisfactoriamente sus funciones.

2.2. Funcionalidad y disfunciones

Justamente, en lo funcional, además (y por encima) de lo administrativo, radica el drama de la Ultraperiferia Demográfica, en España o en cualquier otro país. Es decir, en la escasa capacidad de estos territorios para generar escala productiva, eficiencia en la gestión de todos los procesos que ocurren en sus límites, incluidas las relaciones fuera de dichos límites, y atractivos que compensen las fuerzas centrífugas que se dan en su seno.

Estas ultraperiferias se conectan con sus cabeceras provinciales o comarcales en menos de una hora de automóvil, en muchos casos circulando por vías rápidas y capaces, luego no es la distancia lo que las provoca. O está a un “fin de semana” de las grandes capitales, luego no es el desconocimiento. O, por fin, reside en el corazón de las numerosas diásporas que salieron de ellas hace décadas en busca de mejores perspectivas.

La Ultraperiferia Demográfica, por lo tanto, no es un “territorio continuo”, delimitable, uniforme y gestionable con políticas estandarizadas. Es un espacio informe y segmentado funcionalmente, en el que sus habitantes carecen de relación material (o virtual, se volverá a esto más adelante) o los sistemas convencionales no pueden sustentarse por falta de base demográfica y continuidad territorial, institucional y en las redes de servicios e infraestructuras.

En ausencia de una o varias de estas condiciones para la existencia de un espacio humano y funcional continuo, los intentos parciales o inconexos para crearlas resultan infructuosos. Muchos países han tratado de combatir la despoblación con políticas muy diversas que han tenido un éxito relativo cuando no todas las condiciones se han dado.

En los países más avanzados, en los que el éxodo rural comenzó hace más de un siglo, muchos territorios que sufrieron la despoblación han encontrado una nueva vida como áreas residenciales de calidad para profesionales liberales de ciudades cercanas (y no tan cercanas), habiendo acertado a la vez en mantener población autóctona arraigada y ligada a actividades agrícolas y ganaderas bien dotadas de capital y tecnología. Además, se ha hecho aportando importantes ayudas económicas, infraestructuras y servicios que han logrado retener a la población y atraer a nuevos pobladores con una oferta equiparable a la de los territorios normalizados.

En España, donde se conservan todavía memorias frescas del durísimo éxodo rural que tuvo su inicio entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado, muchos

territorios, empobrecidos y descapitalizados, se despoblaron de manera súbita sin llegar a desarrollar atractivos o anclajes suficientes capaces de dar una sola razón para permanecer en ellos a sus habitantes. La universalización de las pensiones y la sanidad, en los años ochenta, logró retener a una buena parte de la población existente en esa década, pero los más jóvenes abandonaron los pueblos. Hoy, con unas redes de infraestructuras y servicios infinitamente mejores que las de entonces, pero manifiestamente insuficientes (para los estándares actuales en las ciudades de mayor tamaño) todavía, el problema es muy sencillo de resumir: ausencia pertinaz de población joven y progresiva desaparición natural, por fallecimiento, de la población mayor.

El corolario de este apretado diagnóstico es que las acciones a emprender no pasan solamente por retener a la población existente (alrededor de un millón y medio de personas vive en municipios de menos de mil habitantes) sino, sobre todo, por atraer a nuevos pobladores.

2.3. Soluciones o disolución

Estos nuevos pobladores pueden conocer o no el territorio que irían a repoblar, o los estilos de vida del mundo rural, o, incluso, las condiciones de vida en este ámbito. Hay dos tipos de nuevos pobladores: (i) los que mantienen el vínculo afectivo con el medio rural porque emigraron o bien porque sus padres o sus abuelos procedían del medio rural, y (ii) los que no tienen ningún vínculo y por tanto no conocen la vida en el medio rural pero tampoco tienen la rémora de los que vivieron el gran trauma del que habla Sergio del Molino, y que buscan en lo rural otros valores y autenticidad. Sea como sea el caso de cada cual, seguramente, hay cientos de miles de personas en España a quienes la perspectiva general de “volver al pueblo” puede resultarles muy atractiva, o llevar pensando en ello un tiempo. Entre todos ellos puede haber (i) personas a punto de jubilarse que sueñen con ello, llevando en sus alforjas de viaje patrimonio, una renta y una enorme cantidad de tiempo libre, o (ii) jóvenes emprendedores innovadores deseosos de iniciar su vida personal y profesional, justamente, en el ámbito rural, o, entre estas dos tipologías, (iii) personas de edad adulta que no han podido realizar sus sueños personales y familiares en la ciudad y buscan una segunda oportunidad en el mundo rural.

¿Cómo atraer pues a los nuevos pobladores y a la vez evitar que se vayan los actuales moradores de la Ultraperiferia Demográfica? Y cómo, por supuesto, hacerlo antes de que sea demasiado tarde para que la Ultraperiferia Demográfica Española no entre en una deriva de abandono y disolución de su potencial.

Dentro de la amplia gama de soluciones posibles, a todos los niveles, este informe se centra expresamente en el uso de la fiscalidad. Pero conviene recordar que las soluciones de cara a revertir el despoblamiento de los ámbitos rurales deberían desplegarse de forma coordinada en un marco normativo adaptado a la realidad del

mundo rural y no únicamente a imagen y semejanza de la socioeconomía urbana y, en al menos, las siguientes **vertientes estratégicas**⁴:

- **La tecnología.** Hoy, la banda ancha es más importante que la vía estrecha. Esta última es lo que caracteriza al AVE, un modo de transporte fabuloso que todos los territorios quieren ver en su seno. Se pelea en los despachos oficiales más por una parada del AVE que por un repetidor de la señal de banda ancha. Sin embargo, mientras la totalidad del territorio no tenga instalada la banda ancha de máxima velocidad y calidad no empezaremos a resolver el grave problema de la despoblación. Esta tecnología, y esta es la gran paradoja, es una *commodity*, no es gratuita y requiere costes de establecimiento de cierta entidad, pero es incomparablemente más barata que la infraestructura y la operación subvencionada de la alta velocidad.
- **Los servicios.** Sanidad, educación, servicios sociales y de dependencia, servicios administrativos y financieros, servicios de movilidad, ocio, comercio y suministros de todo tipo... Una lista interminable de necesidades por cubrir que en la ciudad se satisfacen a un coste competitivo de recursos de todo tipo (financieros, tiempo, información) pero que en la Ultraperiferia Demográfica son significativamente más escasos. Por razones obvias: los servicios de mercado faltan por el limitado interés de los promotores privados para desarrollarlos, a causa de su reducida o nula rentabilidad, y por la escasez de recursos de los agentes públicos para establecer sus centros de servicios (hospitales, escuelas, sedes administrativas) en la ultraperiferia.
- **Las infraestructuras.** Vale lo dicho para la tecnología (el AVE) y los servicios. No hay presupuesto público que pueda multiplicarse o dividirse a la escala que sea. La ciudad compacta y poblada es muy eficiente cuando se valoran las inversiones públicas o privadas en términos per cápita. La ultraperiferia es enorme y vacía y las infraestructuras sobre las que se prestan los servicios son rígidas (aunque no siempre) y requieren (aunque no siempre) una cierta escala. En ausencia de masa crítica poblacional estas características de las infraestructuras (y los servicios asociados alas mismas) serán siempre un hándicap para su desarrollo en el ámbito rural. Pero hay soluciones parciales, como son la propia modularidad de las nuevas tecnologías y, especialmente, la activación del potencial de movilidad del parque local de vehículos particulares mediante una adecuada regulación del transporte colaborativo.
- **La actividad económica y el trabajo.** Son el leitmotiv del poblamiento, la capacidad endógena de generar valor y transformarlo en recursos, bienes y servicios de todo tipo, de sostener la vida social y la viabilidad y regeneración de la comunidad en el territorio. El más difícil y más básico a la vez de los recursos cuya existencia está ligada a, y condiciona a la vez, la existencia de

⁴ Véanse también los siguientes documentos estratégicos de la Red SSPA: <http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/HIE-SSPA-Informe-completo.pdf> y http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-POSICION_esp%C3%B1a_email.pdf

todos los demás. La empresa y el trabajo no se crean por decreto, son el resultado de la decisión auto interesada de los individuos, aisladamente o en colaboración. Por ello las políticas y los incentivos deben alinearse con inteligencia para propiciar la actividad y el empleo sostenibles, no para obstaculizarlos o hacerlos florecer por un breve periodo de tiempo.

- **La fiscalidad.** Un uso inteligente y poco distorsionador de las figuras impositivas y de gasto público existentes y el desarrollo de nuevas figuras, orientadas todas hacia los particulares, las empresas y otras organizaciones (cooperativas, ONG, etc.) puede ayudar, como se muestra más abajo en este informe, a crear los incentivos que evitasen la despoblación y provocasen la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española. Pero la fiscalidad en su sentido amplio, y si ha de ser sostenible, es solo un factor coadyuvante, no determinante.
- **La vivienda.** Sucede tres cuartas partes de lo mismo en este dominio. A pesar del descalabro de la burbuja inmobiliaria y el debido cuidado que hay que tener con los incentivos a la promoción de viviendas, desde el medio rural se insiste una y otra vez en que hay un déficit de oferta de vivienda en sus municipios. Entiéndase, un déficit de vivienda habitada en un océano de vivienda desocupada que requiere mucha gestión y otros tantos recursos para su adaptación, si de verdad se piensa en atraer nuevos pobladores. No es un problema global del medio rural, depende de las zonas y las dinámicas de cada localidad, pero en general se precisa ampliar/renovar el parque de vivienda, sea para su adquisición o alquiler (o con modalidades híbridas, que sería bueno desarrollar), y tanto de vivienda pública como privada.

En general, se da la paradoja de que en el ámbito rural hay abundancia de capacidad no utilizada (tierra, activos inmobiliarios y medios de transporte especialmente) o recursos que se marchan fuera (como el ahorro de los hogares rurales, un gran activo que debería revertir en el entorno), al tiempo que hay escasez de demanda de uso de dicha capacidad productiva y resto de recursos.

Ello implica que muchos activos existentes en el ámbito rural están devaluados o, incluso, en “manos muertas” (inmovilizados legal o administrativamente, cuando no abandonados). Este es un síntoma muy acusado de la ultraperifericidad, pero a veces poco perceptible para los responsables administrativos de los territorios y para la población en general, aunque de alguna manera los perciben, pero de forma anecdótica y escasamente vinculada al debate que nos ocupa.

2.4. Lo que no se ve no existe

Así, por ejemplo, no se ve que el parque local de automóviles de los residentes en la España que se despuebla es tan amplio que, debidamente regulado su uso en modo colaborativo, resolvería a un coste insignificante el problema de movilidad y acceso a los servicios de la población más desprovista de esta capacidad, los mayores y los niños⁵.

⁵ Se elabora adicionalmente esta idea en el Anexo 1.

Más que “lo que no se ve” este ejemplo representa, en realidad, una nueva manera de ver lo que hay, pero que desconocemos. De la misma manera que hablamos de movilidad, podemos hablar de la dimensión residencial, en la que el patrimonio ocioso y en declive existente es enorme en la Ultraperiferia Demográfica Española. O de la tierra, abandonada y ociosa, *sub iudice* en muchos casos y gripada por procedimientos administrativos o contenciosos interminables.

La Ultraperiferia Demográfica no solo es despoblamiento activo, es paralización generalizada, desorientación política e institucional, mala asignación de recursos de todo tipo y desinterés del resto de la sociedad. Se hacen muchas cosas, pero o son innecesarias o se piensan poco. Hay multitud de agentes trabajando sobre el terreno, pero son modestos frente a la inmensidad de la tarea o no han identificado bien los objetivos que persiguen. Hay abundancia de activos ociosos, especialmente tiempo, y escasez de recursos útiles, que resuelvan las necesidades de los habitantes de la ultraperiferia, que son las mismas, en el fondo, que las de los habitantes del resto del territorio.

3. ¿Se justifica una fiscalidad diferenciada contra la despoblación?

3.1. La fiscalidad basada en el territorio

Un campo de investigación que, tradicionalmente, ha generado un amplio interés dentro de la doctrina hacendística ha sido la eficacia de los incentivos fiscales como instrumento para incidir en el comportamiento de los agentes económicos. El fin último de aquellos es promocionar ciertas actividades o beneficiar a ciertos sujetos como consecuencia, entre otros factores, de los mayores costes que deben asumir por implantarse en un determinado territorio.

Del mismo modo, en la última década han empezado a proliferar estudios que ponen el acento en analizar la incidencia de estos instrumentos sobre el desarrollo de áreas rurales despobladas o con dificultades para fijar población. La experiencia comparada no es muy concluyente sobre la efectividad de éstos. La mayoría de ellos inciden más en la eficacia de los estímulos a la contratación de trabajadores que en el efecto que ocasionaría una rebaja impositiva sobre el comportamiento de los agentes económicos. Del mismo modo que analizan más la influencia de los incentivos sobre el desarrollo y progreso económico de los territorios que como instrumento para fijar población en estas áreas.

A escala internacional, y en línea con los objetivos de este informe, el estudio que más relevancia alcanza es la investigación llevada a cabo por Kettlewell y Yerokhin (2017) circunscrito a áreas rurales en Australia. En este estudio se analiza la incidencia que una reducción fiscal en la renta de los residentes de una determinada área, esquema conocido como (*the Australian*) *ZoneTax Offset* (o ZTO, en sus siglas en inglés), tiene sobre el crecimiento poblacional del área objeto de estudio. La esencia de la investigación radica en la posibilidad de reducir el pago impositivo de los sujetos en función de donde radique su residencia efectiva (*local-based incentive*). Geográficamente, se establecen tres zonas de acuerdo con la lejanía y lo desfavorables que sean las condiciones de vida en cada una de estas zonas. A saber, la zona A es la que contaría con un importe más elevado de reducción fiscal. La zona B con acceso a incentivo fiscal, pero de menor cuantía que en la zona A. Y el resto del territorio, que no disfrutaría de trato fiscal privilegiado alguno. El estudio, en el que se controla por diversos factores comunes a las diversas zonas, revela un efecto diferenciado positivo pero temporal a medio plazo sobre el crecimiento poblacional de la zona B.

Un “experimento natural” muy interesante, sobre el impacto de la fiscalidad basada en el territorio, lo ofrece el caso noruego, en donde, a fin de cumplir con las reglas del Espacio Económico Europeo de la UE, este país tuvo que dismantelar un programa de incentivos al empleo en zonas despobladas entre 2004 y 2006, tras una sentencia de la Corte Europea en este sentido de 1999. Pero Noruega apeló y en 2007 pudo reintroducir el esquema de cotizaciones sociales diferenciadas para territorios

escasamente poblados (*place-based incentive*). Otros casos se están produciendo igualmente en varios países⁶.

Como se decía, este escenario proporciona un experimento natural analizado muy recientemente por Kuet *al.* (2018), utilizando una metodología de “*placebo eventstudies*”, concluyen que la armonización de las cotizaciones sociales entre 2004 y 2006 produjo una pérdida de empleo sensible en los territorios despoblados en los que subieron las cotizaciones sociales, que no se pudo revertir en 2007 cuando las cotizaciones sociales volvieron a bajar en estos territorios. En este escenario, sin embargo, las conclusiones dependen fuertemente del proceso de armonización previo que sí fue destructivo para el empleo en la zona. Por lo que no se puede establecer (a partir de este estudio) que la reducción de las cotizaciones sociales en una primera iniciativa de este tipo, **sin haberse dado la experiencia previa de la armonización**, carece de un efecto expansivo sobre el empleo, aunque queda claro en el mismo que la armonización sí fue destructiva para el empleo en las zonas despobladas de Noruega. El corolario de estos resultados es que los empleos que se pierden en las zonas despobladas pueden tardar mucho tiempo en recuperarse, si es que se recuperan.

En este sentido, analizando la incidencia de una política de reducción de las cotizaciones sociales en 10 puntos porcentuales en las regiones despobladas del norte de Suecia, Bennmarkeret *al.*(2009), la metodología de “*differences-in-differences*”, estudian los efectos sobre el empleo derivados de la introducción en ese país, en 2002, de una reducción de 10 puntos porcentuales en el tipo de cotización social. Encuentran efectos positivos sobre el empleo en estas zonas, pero solamente condicionado a que ellos atraigan empresas, no si se restringe el análisis a las empresas existentes solamente antes de la medida. En estas últimas, sin embargo (no en las entrantes), se registran mejoras en los salarios de los trabajadores equivalentes a una cuarta parte de la reducción del tipo de cotización.

Finalmente, Neumark and Young (2017), revisando literatura previa sobre el impacto de las ayudas contempladas en las *Enterprise Zones*⁷ (EE UU) sobre la tasa de pobreza en zonas deprimidas (no necesariamente despobladas), encuentran que, con arreglo a los hallazgos de la mayoría de los estudios precedentes, usando un *matching estimator*, las ayudas en las zonas que las recibieron en cantidades sustanciales⁸

⁶ A principios de 2018, el Gobierno portugués ha adoptado, entre otras medidas que abarcan al conjunto de actividades económicas en los territorios rurales, el “Estatuto del Pequeño Agricultor Familiar que favorecerá con medidas fiscales y en materia de Seguridad Social a casi 300 mil agricultores y a la mayoría de las explotaciones agrícolas, especialmente las situadas en áreas despobladas. Se adoptan además medidas de discriminación positiva en el acceso a las ayudas europeas y requerimientos técnicos y administrativos simplificados y flexibles para los productos (y su comercialización) de las pequeñas industrias agroalimentarias (lecherías, queserías y carnicerías).

⁷ EZ, federales y estatales. De dos tipos: las *EmpowermentZones*, que recibían importantes ayudas, entre ellas bonificaciones al empleo, y las *Enterprise Communities*, con ayudas sustancialmente menores y sin bonificaciones al empleo.

⁸ Ver nota precedente.

provocaron un mayor grado de reducción de la pobreza que las que experimentaron las zonas que recibieron menores ayudas, pero estos impactos son moderados o insignificantes en las zonas menos apoyadas por las ayudas.

En nuestro país, a la fecha, destaca el muy reciente y oportuno estudio de Castillo *et al.* (2018). Este documento de trabajo, elaborado por el Grupo de Investigación de Economía Pública (GEIP) de la Universidad de Zaragoza, recopila la evidencia empírica sobre los estudios existentes a nivel internacional, al tiempo que realiza una primera discusión sobre la incidencia que han podido tener los incentivos fiscales regulados por las distintas Comunidades Autónomas (IRPF fundamentalmente) sobre la despoblación del medio rural. De la investigación se deriva que la influencia de los incentivos fiscales analizados sobre la atracción de población en el medio rural no es concluyente.

Como ponen de manifiesto los autores *“este trabajo sí ha permitido identificar una serie de aspectos a tener en cuenta para un diseño adecuado de los incentivos fiscales, relacionado con el objetivo perseguido por las medidas, el ámbito de actuación, los destinatarios de los incentivos, el propio diseño del incentivo o la existencia de otras medidas complementarias que estén coordinadas e integradas entre sí”* (Castillo *et al.* 2018:24).

Es precisamente en este punto donde el informe mencionado adquiere mayor relevancia. Dado que, como muestra la evidencia empírica disponible para el caso español, la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de tributos cedidos, enfrentada al objetivo de evitar la despoblación del medio rural, puede ni ser suficiente ni estar debidamente pensada. De ahí que a menudo 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 de estos territorios cuya población se encuentra por debajo de umbrales críticos para su adecuado desempeño económico.

En los territorios despoblados, al igual que sucede con las denominadas “regiones ultraperiféricas” (cuyo rasgo dominante es la distancia -a los mercados-, no la despoblación necesariamente, como se argumentaba en el capítulo anterior), el hándicap es, justamente, la escasa población, reducida a grupos de edad no laboral con muy escasa mano de obra especializada y una gama muy reducida de actividades, principalmente agrícolas, ganaderas, forestales y otras ligadas al paisaje, el turismo y otros recursos naturales. Del mismo modo, la escasa densidad de población incide directamente en la disponibilidad (si no es a un elevado coste unitario) de servicios públicos. Todo ello, en fin, redundará indudablemente en un sobre coste que deben asumir los agentes económicos (residentes, empresas, administraciones) que operan en estos territorios.

En este contexto, es concebible la utilización de un conjunto cuidadosamente diseñado de instrumentos económicos y fiscales que coadyuven a minimizar o neutralizar estos hándicaps y, por ende, contribuyan a fijar población y actividad

económica (un par indisoluble) en los territorios despoblados. Instrumentos que permitan, en la medida de lo posible, situar a sus residentes en igualdad de condiciones (equivalentes) respecto al resto de residentes del territorio español.

La realidad socioeconómica de estos territorios, interpretada desde esta condición que hemos denominado de “ultraperifericidad” demográfica, justifica por si misma la necesidad de explorar los efectos de una fiscalidad diferenciada respecto al resto del territorio del Estado español. Un régimen fiscal basado en la solidaridad y con un claro carácter finalista. Esta aseveración no prejuzga la “bondad” de todo esquema de este tipo. Faltaría más. Pero la exploración que se acomete en lo que sigue de este informe es una condición necesaria para determinar (de manera *ex ante*, no se olvide) si las propuestas que más a menudo se evocan e invocan por todo tipo de partes concernidas por esta realidad tienen un recorrido coherente y conducente a la recuperación demográfica y socioeconómica de la Ultraperiferia Demográfica Española.

3.2. Regímenes fiscales especiales aplicables a los territorios no peninsulares españoles (la ultraperiferia geográfica)

En nuestro país existen dos zonas geográficas que cuentan con un régimen fiscal diferenciado respecto al resto de territorio nacional, exceptuando el Régimen Foral del País Vasco y Navarra. A saber, el archipiélago canario y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En ambos espacios, se dan una serie de circunstancias de perifericidad (diferentes, como es bien sabido, en Canarias que en las Ciudades Autónomas) que, en ausencia de los incentivos aludidos, dificultarían a sus residentes el mismo grado de acceso a los servicios públicos que tienen los residentes en otras áreas normalizadas (no despobladas, se entiende) de la península y el archipiélago balear.

Régimen Económico y Fiscal especial de Canarias

El **Régimen Económico y Fiscal de Canarias** viene reconocido y garantizado, tanto en la CE y en el Estatuto de Autonomía como en el TFUE. La condición de zona ultraperiférica (geográfica) es la que justifica en sí el reconocimiento explícito de un Régimen Económico y Fiscal diferenciado dentro del Estado Español. La esencia de éste se basa en el mantenimiento de una menor presión fiscal dentro del territorio español que compense, en cierta medida, los costes adicionales que se derivan de las particularidades que previamente se han comentado. En esencia, este trato fiscal diferenciado se puede sintetizar en lo que sigue:

- **Reserva para Inversiones en Canarias (RIC).** La finalidad de este instrumento es fomentar la inversión empresarial productiva y la creación de empleo. El incentivo fiscal se materializa en una reducción del Impuesto de Sociedades (IS) que se aplica a los beneficios generados en los establecimientos en las Islas Canarias, y, en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), en una deducción en la cuota del impuesto.

En particular, las entidades sujetas al IS con Establecimiento Permanente situado en Canarias disfrutan de una reducción del 90 por 100 de la parte del

beneficio obtenido en el ejercicio económico y que no sea objeto de distribución (por dividendos). Para poder disfrutar de este trato de favor en términos fiscales se deben cumplir una serie de requisitos, entre los que destacan:

- Las cantidades destinadas a la reserva se deben materializar en el plazo de tres años, contados desde la fecha del devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en que se ha dotado la misma, entre otros, en las siguientes inversiones:
 - Adquisición de elementos de inmovilizado material o intangible derivado de la creación, ampliación, diversificación, transformación sustancial de un proceso de producción de un establecimiento o en inversiones que contribuyan a mejorar y proteger el medio ambiente así como determinados gastos en I+D
 - Creación de puestos de trabajo relacionados directamente con las inversiones previamente descritas y con mantenimiento de éstos de 3 o 5 años.
- **Oros Incentivos a la inversión.** Materializados en ventajas fiscales tanto en la imposición indirecta como directa:
 - **Imposición indirecta:** importantes exenciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD) e Impuesto General Indirecto Canario (IGIC, sustitutivo del IVA en el resto del Estado)
 - **Imposición directa:** incremento en los porcentajes aplicables a las desgravaciones y deducciones para incentivar determinadas actividades tanto en el IS como en el IRPF
- **Bonificación en la producción** Existe un Régimen Especial para las empresas productoras de bienes en el archipiélago canario. Este régimen prevé una reducción fiscal del 50 por 100, tanto del IS como en el IRPF, según el caso, de los ingresos derivados de la venta de mercancías de la agricultura, la ganadería y la industria
- **Zona Especial Canaria (ZEC).** Se configura como una zona de baja tributación cuyo objetivo es promover el desarrollo económico y social de archipiélago. El ámbito geográfico de aplicación constituye todo el territorio de las Islas Canarias. Los incentivos son aplicables a las personas jurídicas y sucursales de nueva creación inscritas en el Registro Oficial de Entidades de la ZEC. Estas Entidades deben cumplir con una serie de requisitos en los términos establecidos en el artículo 31.2, entre otros:

- Tener su domicilio social y sede de dirección efectiva en el ámbito de actuación de la ZEC
- Uno de los administradores, al menos, debe residir en las Islas Canarias
- El objeto social debe estar incluido en las actividades económicas recogidas, expresamente, en la ZEC
- Durante los dos primeros años, desde su inscripción en la ZEC, deben realizar inversiones relacionadas con la adquisición de elementos patrimoniales de inmovilizado material o inmaterial situados en el ámbito geográfico de la ZEC que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica que viene desarrollando en la ZEC. El importe de las inversiones será de 50.000€ o 100.000€ en función de la Isla donde se lleven a cabo.
- En líneas generales, las anteriores inversiones deberán permanecer en la ZEC durante el tiempo que la entidad disfrute de los incentivos de ZEC o durante su vida útil si ésta fuera inferior

Bajo estas condiciones, el régimen fiscal aplicable a esta Zona de baja tributación se sintetiza en:

- Impuesto sobre Sociedades (IS): tipo especial del 4 por 100 sobre la base imponible correspondiente a operaciones realizadas en el ámbito geográfico de la ZEC.
- Impuesto General Indirecto Canario (IGIC): Como impuesto que sustituye al Impuesto sobre Valor Añadido comunitario (IVA). La naturaleza del IGIC es similar a la del IVA, pero con unos tipos impositivos ligeramente inferiores. A saber, el tipo general se establece en el 7 por 100 (el 6,5 por 100 desde el 1 de enero de 2019). Además, se regula la exención del IGIC en las entregas de bienes y prestaciones de servicios entre las entidades de la ZEC, así como las importaciones de bienes realizadas por las mismas
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD): se amplían las bonificaciones existentes en algunos casos a partir del 1 de enero de 2019.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD). Se regulan exenciones, en los términos previsto en el artículo 46, sobre:
 - Adquisiciones de bienes y Derechos destinados al desarrollo de la actividad de la Entidad en el ámbito geográfico de la ZEC

- Operaciones societarias realizadas por la Entidades que operan en la ZEC, salvo su disolución
- Actos Jurídicos Documentados Vinculados por las Entidades ZEC en el ámbito de ésta.

Ceuta y Melilla

A diferencia de lo que sucede en el archipiélago canario, la Constitución Española no reconoce expresamente un Régimen Económico y Fiscal Especial para los territorios de Ceuta y Melilla. Su reconocimiento se deriva de la propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El reconocimiento de sus territorios como Zonas Francas supone la exclusión del ámbito de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido en virtud de la ley que lo regula y de su correspondiente Reglamento. En su lugar, se aplica el Impuesto sobre Producción, Servicios e Importación. La esencia de este régimen diferenciado respecto al resto del ordenamiento fiscal del Estado se resume en:

- **Impuestos directos:**
 - **Impuesto sobre Sociedades:** bonificación del 50 por 100 de la cuota íntegra correspondiente a los rendimientos obtenidos en estos territorios
 - **Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas:** deducción del 50 por 100 de la cuota íntegra que proporcionalmente corresponda a rentas obtenidas en Ceuta y Melilla
 - **Impuesto sobre el Patrimonio:** Bonificación del 75 por 100 de la parte de cuota que corresponda proporcionalmente a bienes y derechos de contenido económico situados o que deban ejercitarse en Ceuta y Melilla
 - **Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones:** bonificación del 50 por 100 de las cuotas correspondientes a adquisiciones *mortis causa*, si el causante ha tenido su residencia habitual en estos territorios y en adquisiciones *inter vivos* en la parte que proporcionalmente corresponda a los inmuebles situados en Ceuta y Melilla
- **Impuestos indirectos:**
 - **Impuesto sobre Valor añadido:** estos territorios se encuentran exentos del impuesto. En su lugar se aplica el Impuesto sobre Producción, Servicios e Importación con unos tipos más reducidos (entre el 0,5 por 100 y el 10 por 100).

- **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados:** Bonificación del 50 por 100 sobre:
 - Cuotas derivadas de las transmisiones patrimoniales onerosas
 - Cuota sobre el gravamen de las operaciones societarias
 - La cuota gradual de Actos Jurídicos Documentados, cuando el registro donde debe inscribirse este en estos territorios

4. Una fiscalidad *ad hoc* para el mundo rural

4.1. El marco general

Si bien es cierto que las singularidades del medio rural español no pueden equipararse en su totalidad a las que caracterizan al Archipiélago Canario y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, sí se encuentran ciertas similitudes. En todos estos territorios se producen una serie de disfunciones económicas y sociales respecto al resto del territorio español, que inciden negativamente en sus respectivos niveles de desarrollo económico.

Como hemos tenido ocasión de ver el Régimen Fiscal Especial del archipiélago canario encuentre su encaje jurídico dentro del Derecho Comunitario en su condición de zona geográficamente definida de “ultraperiférica”. Por su parte, en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla su articulación es más controvertida al no tener la consideración de “Zona Ultraperiférica”. No obstante, entre las características especiales de la economía de Ceuta y Melilla destaca la elevada tasa de desempleo respecto a la media europea y sus dificultades para generar desarrollo económico endógeno.

Precisamente estos aspectos son los que han permitido que puedan disfrutar de beneficios fiscales conforme al Derecho de la Unión. Si bien es cierto que, de acuerdo con el artículo 107 del TFUE, estas ventajas podrían ser consideradas Ayuda de Estado puesto que benefician de forma directa a las empresas en sus gastos de funcionamiento y, por ende, supondrían falsear la competencia entre empresas, afectando a los intercambios comerciales en estas Ciudades Autónomas frente al resto de España y Estados miembro de la UE. No es menos cierto que, como detalla pormenorizadamente Ortiz (2015), se regulan una serie de excepciones que permiten que ciertas Ayudas de Estado no sean contrarias al Derecho de la Unión en los términos previstos en el artículo 107.3 del TFUE:

“(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; (b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; (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; (d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común; (e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión” (Ortiz, 2015)

Precisamente, en este punto, es donde el Régimen Fiscal Especial para Ceuta y Melilla encuentra su encaje jurídico dentro de Derecho Comunitario. Bajo este marco, así como Ceuta y Melilla y el Archipiélago Canario han disfrutado históricamente de un Régimen Fiscal especial debido a sus circunstancias geográficas, los territorios especialmente despoblados del medio rural no cuentan con ningún incentivo fiscal, que compense los sobrecostes que deben asumir sus residentes como consecuencia de la lejanía de los centros productores, del difícil acceso a infraestructuras y servicios de todo tipo o de la baja densidad poblacional de sus territorios. En este punto es donde cabría reclamar un régimen fiscal diferenciado para el medio rural despoblado que, en cierto grado y salvando los incentivos fiscales propios de la condición de zona franca del Archipiélago Canario y de Ceuta y Melilla, se equipare al existente en los territorios previamente analizados.

Sobre la base de los precedentes expuestos, del concepto de Ultraperiferia Demográfica que hemos definido en la primera sección de este informe y del artículo 107 del TFUE, a continuación, desarrollamos una propuesta de fiscalidad diferenciada para el medio rural despoblado del Estado español. Pero, antes de plantear cualquier medida de discriminación fiscal positiva en estos territorios, es preciso reflexionar, entre otras cuestiones, sobre el ámbito geográfico de actuación, el objetivo que se persigue con estas medidas y el marco jurisdiccional en el cual sería posible la implantación de estas.

En primer lugar, las disfunciones y los sobrecostes que conlleva residir, prestar servicios y producir por parte de las empresas en municipios del medio rural varían en función del tamaño poblacional de los mismos, siendo en los municipios de menor densidad poblacional donde mayores dificultades se presentan. En cuanto a la segunda de estas cuestiones, no es lo mismo que el objetivo final sea fijar población, únicamente, en estos territorios que impulsar el desarrollo económico de los mismos. Respecto a la tercera cuestión, la viabilidad e implementación de ciertas medidas de orden fiscal podrían suponer derivadas normativas que deberían encajar sin trabas tanto en la normativa comunitaria como en la Constitución Española.

De acuerdo con estas tres cuestiones, y atendiendo a la realidad económica y social de estos territorios pueden contemplarse distintos escenarios, atendiendo a tres criterios básicos:

1. No modificar el sistema fiscal español y dejar que sean las Comunidades Autónomas, dentro de sus actuales competencias normativas en materia fiscal, las que decidan si refuerzan o complementan los incentivos fiscales al medio rural despoblado existentes en la actualidad, mediante el uso de los tributos cedidos con los que cuentan
2. Definir incentivos fiscales con el objetivo de fijar (o atraer) población en municipios escasamente poblados y con una clara desventaja en cuanto a la posibilidad de acceder a los servicios públicos con costes similares al de otros territorios más poblados. Incentivos que implicaran el establecimiento de

ventajas fiscales en estos territorios con respecto a los del resto del Estado en materia de impuestos que recaen sobre las personas físicas.

3. Especificar un Régimen fiscal diferenciado respecto al resto del ordenamiento fiscal del Estado que contribuya a fomentar el desarrollo económico de municipios de escasa densidad demográfica pero de mayor tamaño poblacional y, en los que a su vez, se relativiza el concepto de lejanía de centros suministradores de servicios públicos.

En suma, se pretende establecer un régimen fiscal diferenciado que se rija por el sistema tributario español, pero con ciertas modificaciones, que se traduzcan en incentivos adecuados de índole fiscal para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica española.

4.2. Las figuras tributarias principales susceptibles de integrar el marco fiscal para la repoblación⁹

Escenario 1

Como se ha puesto de manifiesto en el estudio de Castillo *et al* (2018), no parece ser muy concluyente la hipótesis de que los incentivos fiscales regulados actualmente por las Comunidades Autónomas de Régimen Común para luchar contra la despoblación hayan sido eficaces, más complicado incluso es saber si han sido eficientes. Sería necesario que se articularan nuevas deducciones autonómicas en el tramo del IRPF que tienen cedido las CC AA. Estos incentivos deberían discriminar positivamente a los residentes y empresarios individuales que residan o decidieran residir en estos territorios.

Escenario 2

Consideramos que, si el objetivo principal es fijar y atraer población, equiparando el acceso y los costes de los servicios públicos respecto a municipios que se encuentren geográficamente mejor posicionados¹⁰, los incentivos fiscales deberían establecerse sobre los impuestos que gravan la renta de las personas físicas. A su vez, las Comunidades Autónomas deberían ejercer, en mayor medida, su capacidad normativa

⁹ En el Anexo 1 se describen otras iniciativas fiscales y de otra naturaleza para la promoción de los territorios despoblados que no forman parte de la propuesta principal que motiva este informe. Igualmente, en el Anexo 3 se estima el impacto socioeconómico de una rebaja en 10 puntos porcentuales de las cotizaciones sociales a cargo de la empresa.

¹⁰ Los incentivos fiscales, por otra parte, idealmente, deberían ayudar a compensar/remunerar también otros dos tipos de externalidades: (i) las externalidades negativas debidas a la dispersión de la escasa población en el medio rural y (ii) las externalidades positivas derivadas de la conservación del medio rural (o el coste de su pérdida) y los bienes públicos medioambientales y paisajísticos que en él se producen. En suma, se promueve una visión de los ámbitos rurales despoblados como productores de una amplia gama de bienes públicos no remunerados por el mercado de los que también se benefician los habitantes del ámbito urbano.

tanto en materia de tributos cedidos (IP, ITP, e IS y D) como en el tramo autonómico del IRPF.

Las medidas que a continuación se enumeran supondrían una ventaja fiscal respecto al resto del Estado que encontraría su justificación en el artículo 107.3 del TFUE del mismo modo que en su día se reguló para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla

En este punto, proponemos que se establezcan bonificaciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales para aquellos sujetos pasivos que fijen su residencia habitual en municipios especialmente despoblados (con métricas internacionalmente adoptadas de densidad de población por debajo de la cual esta condición queda establecida). Estabonificacióndebería aplicarse sobre la parte del patrimonio neto del contribuyente con origen en los términos municipales que así se establezcan. En la práctica, no obstante, este criterio puede ser complejo de valorar.

Adicionalmente, deberían establecerse bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, tanto en la vertientemortis causa como *inter vivos* para los causantes en las transmisiones sin ánimo de lucro de bienes y derechos a favor de contribuyentes que fijen su residencia habitual en estos territorios.

Regulación de deducciones autonómicas de mayor cuantía, por lo tanto, y que, en cualquier caso, los sujetos pasivos no dejen de poder aplicarlas por superar un determinado umbral en la base imponible del IRPF.

A su vez, estas medidas deberían complementarse con una deducción en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas que permita compensar el sobre coste de los servicios (y las externalidades negativas en el acceso a los mismos) que deben asumir los individuos que deseen implantarse en las zonas más desfavorecidas en materia de escasez, reducida densidad y dispersión de su población, habiendo categorizado previamente la situación del conjunto de los territorios españoles. En este punto, sería preciso, como condición *sine qua non*, la delimitación geográfica del Estado español en una serie de grandes áreas en función de la escasez, densidad y dispersión poblacional (muchos estudios consideran suficientes tres categorías cuantitativas en este ejercicio de zonificación). Como se ha puesto de manifiesto, en los epígrafes anteriores, la evidencia empírica para el caso australiano ha demostrado que una reducción fiscal en la renta de los residentes en las áreas rurales más desfavorecidas ha incidido positivamente, durante 16 años, sobre el crecimiento de la población.

La menor presión fiscal de los residentes de estos espacios se baremaría en función de las disfunciones y sobrecostes a que se encuentren sometidos, como consecuencia de residir en una zona u otra. Esto es, tres zonas: A, B o C¹¹. Los

¹¹ La Red SSPA ha acuñado un termino en contraposición con el de las ZEP (Zona Escasamente Poblada) que es el de ZDDGP o Zona Despoblada y con Desventajas Graves y Permanentes. Véase su “Documento de Posición” (2018) disponible en: http://sspa-network.eu/wp-content/uploads/DOCUMENTO-DE-POSICION_espa%C3%B1a_email.pdf

individuos que fijen su residencia fiscal en la zona denominada A contarían con una mayor reducción en el IRPF que los correspondientes a la zona B. Por su parte, la zona C no disfrutaría de ningún incentivo fiscal por residir en un término municipal englobado en este espacio. En síntesis, el cuadro siguiente nos da una visión más general de la propuesta

Figura	Gobierno central
ITP	Bonificación para residentes
IP	Bonificación para residentes sobre la parte de patrimonio neto sito en el municipio
ISyD	Bonificación para los causantes con motivo de adquisiciones <i>mortis causa</i> o <i>intervivos</i> cuando el causante hubiera tenido su residencia habitual a la fecha en los términos municipales que se fijen
IRPF	Deducciones <i>ad hoc</i> (tramo autonómico) Deducción IRPF para residentes en la zona A > Deducción IRPF para residentes zona B; Zona C sin reducción en el IRPF

Escenario 3

Bajo este entorno, al margen de la discriminación fiscal positivapropuesta en el Escenario 2, se plantea una serie de medidas adicionales cuyo objetivo es fomentar el desarrollo económico del medio rural despoblado. Para este propósito, y previamente delimitado geográficamente el territorio español en tres zonas de acuerdo con parámetros que permitieran captar tanto la situación de escasez, densidad dispersión poblacional como su dinámica reciente (declive, especialmente), se establecería una reducción en el IS sobre la parte de beneficios no distribuidos de las entidades que fijen su domicilio fiscal en estos territorios, en los mismos términos que la RIC. Incentivo que también sería aplicable en el caso de las actividades económicas que tributen en el IRPF en la modalidad de Estimación Directa, pero operando a nivel de cuota íntegra.

Evidentemente, la dotación de la reserva por parte de las empresas que decidan implantarse en estos términos municipales debe aplicarse en el plazo de 3 años en la creación de empleo o en inversiones de inmovilizado material e inmaterial afecto a la actividad económica que desarrollen las entidades que han disfrutado del incentivo. Esquemáticamente estas medidas quedan reflejadas en el cuadro siguiente.

Figura	Gobierno central
ITP	Bonificación para residentes
IP	Bonificación para residentes sobre la parte de patrimonio neto que radique en el municipio
ISyD	Bonificación para los causantes con motivo de adquisiciones <i>mortis causa</i> o <i>intervivos</i> cuando el causante hubiera tenido su residencia habitual a la fecha en los términos municipales que se fijen
IRPF	Reducción IRPF para residentes en la zona A Reducción IRPF para residentes zona B (menor que la de la zona A) Zona C sin deducción en el IRPF
IS	Reducción Base Imponible

De acuerdo con los escenarios planteados y, después de analizar el posible encaje jurídico dentro del Derecho de la Unión, somos partidarios de decantarnos por aquel escenario que permita ensamblar las medidas propuestas de acuerdo con el artículo 107.3 del TFUE. Esto es, el reconocimiento de esta discriminación fiscal positiva como una Ayuda de Estado no contrarias al Derecho de la Unión, tal como fueron contempladas en su día para los Territorios de Ceuta y Melilla. El concepto de Ultraperiferia Demográfica avalaría este trato de favor para los municipios con más dificultad para atraer población y, por ende, con menor densidad poblacional.

Del mismo modo, consideramos que este informe abre la puerta a una investigación detallada (y cuantificación) en España de los márgenes existentes para utilizar las figuras tributarias existentes como palancas del desarrollo rural y la repoblación, así como sobre los efectos económicos que provocaría en la economía de estos territorios este tipo de medidas.

Entre otras cuestiones, se debería evaluar previamente, los (mayores, *a priori*) costes a los que estas sometidos sus residentes por encontrarse en una zona especialmente despoblada y con una importante lejanía de los centros productores de servicios.

Esta tarea previa es una condición *sine qua non* para poder compensar estos costes que todos presumimos se dan en la Ultraperiferia Demográfica, pero que no se han documentado de manera rigurosa todavía, y para diseñar las estrategias de exenciones, bonificaciones y reducciones en tipos que podrían justificarse en las diferentes figuras impositivas, especialmente el IRPF y el IS.

A continuación, y como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este informe, calculados los sobrecostes a que se encuentran sometidos los residentes de estas áreas escasamente pobladas, sería preceptivo delimitar el territorio objetivo en varias grandes categorías territoriales, en cuanto a tamaño poblacional de los municipios y escala de los sobrecostes de perifricidad demográfica antes aludidos, con el fin de calibrar mejor la discriminación fiscal positiva que debe reconocerse a sus residentes.

Dando estos pasos previos sería posible evaluar con precisión el coste presupuestario de estas medidas y, por lo tanto, el efecto económico que podrían tener sobre los territorios rurales despoblados. La elaboración de la información necesaria que permitiese averiguar el sobrecoste a compensar con este tipo de medidas y su impacto es pues una tarea urgente.

Esta tarea supera ampliamente los presupuestos de tiempo y recursos de todo tipo que se han podido aplicar para la realización de este informe. Pero en el Capítulo 7, más adelante, se plantea una simulación ilustrativa, realizada a partir de hipótesis *ad hoc*, del coste y el impacto macroeconómico de una estrategia fiscal que incluye algunas de las principales figuras tributarias españolas.

5. Encaje jurídico de la fiscalidad para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica

La propuesta fiscal que se plantea es la zonificación de parte del territorio común¹², de tal modo que se le pueda aplicar una fiscalidad especial en atención a su condición de Ultraperiferia Demográfica. Ello implica, primeramente, perfilar un concepto positivo de territorio afecto a esta condición de Ultraperiferia Demográfica, a fin de delimitar y concretar territorialmente la zona fiscalmente concernida, y, en segundo lugar, determinar las medidas fiscales de aplicación en ese ámbito espacial.

No obstante, y con carácter previo, es necesario examinar las posibilidades legales de prosperabilidad de dicha propuesta, es decir, si legalmente es posible la previsión de una zona fiscalmente diferenciada dentro del territorio común español.

5.1. Adecuación de la propuesta a la Constitución Española (CE)

Hemos de partir, a efectos fiscales, de las previsiones constitucionales contenidas en los art. 14 (*“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”*), 31.1 (*“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”*), 38 (*“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (...)”*), 133.1 y 2 (*“La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”* y *“Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes”*), 139.1 y 2 (*“Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”* y *“Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*), y 149.1.1ª y 13ª (*“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*).

Es notorio, a la vista de lo expuesto, que, *prima facie*, la propuesta de referencia no tendría cabida en el texto de la CE, porque, y sin entrar en más detalles, supondría un trato fiscal desigual en función de la residencia o ubicación, por lo que devendría inconstitucional. Dicho lo cual, también es cierto que existen otros casos, como el canario, el vasco o el navarro, que suponen una clara quiebra del sistema común. Pero tales excepciones vienen expresamente contempladas en el propio texto de nuestra Carta Magna, la Disposición Adicional Primera para el caso navarro y vasco, y la Disposición Adicional Tercera en el supuesto del archipiélago canario. Previsiones

¹² Entendiendo por tal el correspondiente a todas las Comunidades Autónomas salvo Navarra y los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

legales que, obviamente, no justifican el tratamiento fiscal diferenciado de la Ultraperiferia Demográfica e, incluso, ponen de relieve la necesidad de una referencia expresa en la CE, lo que no es el caso¹³.

No obstante, no se puede olvidar las peculiaridades que caracterizan a la Ultraperiferia Demográfica y que sin género de duda justifican un régimen fiscal propio que permita, en su caso, tanto la fijación de población como incentivar la economía local, a fin de coadyuvar en la corrección de unos desequilibrios tanto económicos como demográficos a través de políticas fiscales. Pero el acatamiento constitucional no deja margen de duda: toda medida exigiría establecer unos límites precisos a fin de conseguir cumplir con esos objetivos sin crear un paraíso fiscal en relación con el resto del territorio nacional.

A pesar de lo precedente, podría eludirse este silencio a través de la normativa europea, por lo que analizaremos su viabilidad, partiendo de la falta de previsión de nuestra CE. Así, desde¹⁴ que la Sentencia del TJCE Van Gend&Loos, de 5-2-63 (Asunto 26/62) declaró que el Derecho Comunitario es un verdadero ordenamiento jurídico, algo más que un Acuerdo de Derecho Internacional, se reafirma la obligación de los Estados miembros de cumplir tanto el Derecho originario como el derivado. De ahí que, conforme la Sentencia de TJCE de 15 de julio de 1964 (Caso 6/64 Costa-ENEL) el Derecho derivado de la UE tiene carácter preceptivo, de reconocimiento obligatorio por todos los Estados. Ello supone la primacía del derecho de la UE, configurada como una regla fundamental para la existencia de UE, de donde se concluye que es una condición existencial con efecto excluyente, haciendo inaplicable la norma interna que sea incompatible con el Derecho Comunitario. De esta forma, en caso de confrontación, el ordenamiento jurídico comunitario es prevalente frente al nacional, al que sustituye¹⁵.

La STC 215/2014, de 18 de diciembre, reitera que la supremacía de la CE es compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro ordenamiento diferente del nacional, siempre que la CE lo haya así dispuesto, lo cual se prevé en el art. 93 CE: *“Así, desde la incorporación de España a las Comunidades Europeas «se integró en el Ordenamiento español un sistema normativo autónomo, dotado de un régimen de aplicabilidad específico, basado en el principio de prevalencia de sus disposiciones propias frente a cualesquiera del orden interno con las que pudieran entrar en contradicción» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 7; y en sentido parecido, STC 26/2014, de 13 de febrero, FJ 3). De acuerdo con lo anterior, la relación entre el Derecho de la Unión Europea y el*

¹³Con todo, adviértase que Ceuta y Melilla, como se ponía anteriormente de manifiesto, disfrutaban de un estatuto especial que, sin estar reconocido en la CE, sí ha encontrado un encaje en el Artículo 107.3 del TFUE.

¹⁴ Juan Añón Calvete. *“Primacía del Derecho de la Unión Europea (a propósito de la STC 232/2015, de 5 de noviembre)”*, disponible en <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10895-primacia-del-derecho-de-la-union-europea-a-proposito-de-la-stc-232-2015-de-5-de-noviembre/> (versión de 04 de octubre de 2018).

¹⁵ Sentencia del TJCE, Simmenthal de 9 de marzo de 1978 (Asunto 106/77).

Derecho nacional se rige por el principio de primacía [SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a); 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 4; 120/1998, de 15 de junio, FJ 4; 58/2004, de 19 de abril, FJ 10; 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y 239/2012, de 13 de diciembre, FJ 5], conforme al cual, las normas de la Unión Europea «tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente» (DTC 1/2004, de 13 de diciembre, FJ 4; y STC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5), pues no sólo «forman parte del acervo comunitario incorporado a nuestro ordenamiento», sino que tienen un «efecto vinculante», de manera que opera «como técnica o principio normativo» destinado a asegurar su efectividad [SSTC 145/2012, de 2 de julio, FJ 5; y en sentido parecido SSTC 28/1991, de 14 de febrero, FJ 6; y 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4 a)]» (F.J. 3º). Además, la STC 232/2015, de 5 de noviembre, desarrolla la doctrina sobre la relevancia constitucional del Derecho de la UE, declarando que el Derecho de la UE, originario o derivado, carece de rango y fuerza constitucionales (F.J. 4º). Sólo implica que los Estados miembros no sólo adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión, sino también todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la UE, de conformidad con el art. 291.1 (TFUE). En conclusión, a pesar de la falta de previsión constitucional, si la UE dispone la existencia de una fiscalidad específica para la Ultraperiferia Demográfica Española, la misma deberá implementarse en nuestro Derecho interno a través de las medidas legislativas que se consideren necesarias.

Por último, y siguiendo con el análisis de la constitucionalidad de un régimen fiscal para la Ultraperiferia Demográfica, nos vemos obligados a citar el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Aunque tienen un carácter peculiar, dado que participan, por decirlo breve e ilustrativamente, de una naturaleza mixta entre Comunidad Autónoma y Administración local, coinciden con el caso que nos ocupa en dos circunstancias: que en cada supuesto coinciden peculiaridades específicas que aconsejan un tratamiento fiscal diferenciado, y, en segundo lugar, la ausencia de cita específica en la Constitución Española. Sería, por así decirlo, el caso más asimilable al de la Ultraperiferia Demográfica desde un punto de vista de adecuación legal nacional. Aunque la doctrina¹⁶ defiende su constitucionalidad por tradición histórica, y que su régimen se encuentra recogido tanto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) como en sus respectivos Estatutos de Autonomía, consideramos que no es acorde con la CE, pues el bloque de constitucionalidad no es equiparable a la propia CE.

¹⁶ María del Carmen Morón Pérez. *“El régimen fiscal de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla: presente y futuro”*. Rev. Crónica Tributaria núm. 121 (2006), pág. 88: *“De esta manera, el Estado tiene que respetar dichas peculiaridades fiscales, asumiendo el deber de garantizarlas y quedando restringido su poder tributario a la simple actualización. Únicamente podría derogar o modificar aquellas peculiaridades que resultaran contrarias al Derecho Comunitario; excepción que puede tener una enorme virtualidad en cuanto que (...) los beneficios de las empresas pueden ser contrario al Derecho Comunitario”*.

5.2. Adecuación de la propuesta al Derecho Comunitario.

Visto lo precedentemente expuesto, la única posibilidad de reconocimiento legal de una fiscalidad específica para la Ultraperiferia Demográfica ha de venir dada desde el Derecho Comunitario. A tal efecto hemos de partir de que la Unión Europea (UE) ha de garantizar un mercado interior que implique un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales ha de estar garantizada (art. 26.2 TFUE), rigiendo el principio de libre competencia (art. 120 TFUE: “(...) *Los Estados miembros y la Unión actuarán respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (...)*”). En consecuencia, la UE fiscaliza cualquier intervención que oculte o suponga un falseamiento del libre mercado. Por ello, el art. 107 (TFUE) prescribe que “*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*”. Y está claro que como Ayuda del Estado se incluyen no sólo las subvenciones, sino también las medidas fiscales¹⁷.

Las Ayudas de Estado consistentes en medidas fiscales o tributarias se caracterizan por¹⁸:

1. Ser medidas que ofrecen ventaja a sus beneficiarios que alivia las cargas tributarias que, en general, les gravan. Las formas pueden ser de lo más variadas: reducciones en la base imponible (desgravaciones), deducciones en la cuota, tipos de gravamen reducidos o bonificaciones de estos, aplazamientos en el pago, condonaciones, etc...;
2. Pueden ser medidas de rango legislativo, reglamentario o de simple acto administrativo (en este caso, meras prácticas de gestión que las Administraciones Tributarias pueden utilizar para favorecer discrecionalmente a algunas empresas en detrimento de otras: la opacidad y el margen de maniobra de que disponga la Administración determinarán la posible calificación de estas como Ayuda de Estado);
3. Ser concedidas por el Estado en sentido amplio, es decir, incluyendo cualquier Administración pública;

¹⁷ En palabras de Morón Pérez, *op. cit.*, pág. 88 y 89: “(...) *lo primero que ha de quedar claro es que es incontestable que las Ayudas de Estado prohibidas por el Tratado de Roma no consisten sólo en prestaciones positivas, sino que engloban cualquier intervención que tenga por objeto aligerar las cargas pecuniarias que normalmente han de soportar las empresas, entre las que se encuentran los beneficios fiscales*”.

¹⁸ A este respecto, seguimos a Lilo Piña Garrido. “*Recuperación de Ayudas de Estado consistentes en medidas fiscales contrarias a Derecho Comunitario*”. Rev. Crónica Tributaria núm. 148 (2013): 173 y 175.

4. Afectar a la competencia y a los intercambios comerciales entre los Estados miembros; y
5. Ser selectivas o específicas, esto es, favorecer sólo a determinadas empresas, sectores, producciones o territorios. Es decir, a estos efectos, sólo estaremos ante una Ayuda de Estado cuando se establece una excepción respecto al régimen común aplicable (v.gr. una reducción general del tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades en los territorios vascos no constituye una Ayuda de Estado, pero sí las celeberrimas vacaciones fiscales vascas, por cuanto sólo eran aplicables a empresas que cumplieran con ciertas condiciones). Seguramente, este criterio de “selectividad” (contra generalidad) de las ayudas es el que mejor las califica.

Visto lo cual, es obvio que la creación de una zona con un régimen fiscal diferente en función de la demografía supone incurrir en una Ayuda de Estado, pues favorece a ciertos territorios, ofreciendo ventajas, afectando por ello a la competencia.

Se plantea un régimen similar a la Reserva para Inversiones de Canarias (en adelante, RIC), la cual ha sido considerada como una clara Ayuda de Estado (así, el Informe de la Comisión para el análisis de los problemas de la aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias, de la Secretaría de Estado de Hacienda de diciembre de 2000, pág. 12; y la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio). La diferencia entre el régimen fiscal canario y el propuesto para la Ultraperiferia Demográfica es que en el caso canario, y en lo tocante a la zonificación, y tras la jurisprudencia del caso Azores (STJCE de 6 de septiembre de 2006, Asunto C-88/2003), no son ayudas regionales, sino medidas generales de un sistema tributario propio, las adoptadas por una Entidad territorial dentro de un Estado que goce de autonomía institucional, procedimental y económica¹⁹. Como ya se ha visto, no sólo Canarias es una Comunidad Autónoma, sino que disfruta de un régimen fiscal específico reconocido, entre otras normas, en la propia CE, algo de lo que carece la Ultraperiferia Demográfica. Y ello sin contar con que se introduzcan medidas que no sean aplicables a todos los sujetos que operen en ese nuevo territorio, pues, al igual que en el caso canario, se incurriría en una Ayuda de Estado.

No obstante, aun incurriendo en Ayuda de Estado, se podría implementar una fiscalidad específica para la Ultraperiferia Demográfica, por cuanto la propia UE permite su eventual existencia, sobre todo atendiendo a las características de la misma, que ahora analizaremos. Así, los apartados 2 y 3 del art. 107 (TFUE) establecen unas excepciones a la conceptualización de Ayuda de Estado que ya hemos visto, las cuales quedan sistematizadas en dos grupos. El primero de ellos son las ayudas que considera *ex lege* como compatibles con el mercado interior, es decir, que se aplican *ope legis*, sin necesidad de fiscalización o autorización por parte de la UE, a saber: a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se

¹⁹ Piña Garrido *op. cit.*, pág. 175.

otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos; b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional; y c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división. Resulta obvio, y no necesita mayores explicaciones, que el caso de la Ultraperiferia Demográfica no incurre en ninguno de estos tres supuestos.

En cambio, el otro grupo, contenido en el art. 107.3 (TFUE), acoge una serie de supuestos de ayudas que “podrán” considerarse compatibles con el mercado interior. Son supuestos que no operan automáticamente, sino que deben ser sometidos a consideración de las instituciones europeas (advuértase el uso del verbo “podrán”, que excluye la imposición de dichas excepciones en todo caso). Dichas ayudas son las siguientes: 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; b) las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; 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; d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común; y e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada a propuesta de la Comisión.

La propuesta estudiada tiene pleno engarce legal especialmente en el apartado c), pues se trata de facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas²⁰. En este caso nos permitiría contemplar una zonificación específica y acorde con las peculiaridades que caracterizan a la Ultraperiferia Demográfica. Eso sí, es preciso que estén incluidas en el citado Mapa de Ayudas de Finalidad Regional como zonas “c”²¹, por otro lado reconocimiento preciso para obtener la consideración de “zona con baja densidad de población”, de conformidad con el Apartado 48 del art. 2º del Reglamento

²⁰ De conformidad con el parágrafo 153 de la Comunicación de la Comisión Europea de Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), según el Tribunal de Justicia, Sentencia de 14 de octubre de 1987 en el asunto 248/84, Alemania/Comisión (Rec. 1987, p. 4036, apartado 19), “(...)«[l]a excepción recogida en la letra c) del apartado 3 del artículo [107] [...], permite el desarrollo de determinadas regiones, sin estar limitada por las circunstancias económicas previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo [107], siempre que las ayudas a ellas destinadas “no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”». Esta disposición concede a la Comisión la facultad de autorizar ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de aquellas regiones de un Estado miembro desfavorecidas en relación con la media nacional”.

²¹ De acuerdo con lo prevenido en los párrafos 154 y siguientes de la Comunicación de la Comisión Europea de Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020.

(UE) núm. 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.

Con independencia de esta vía, y secundariamente sólo para las regiones NUTS2, cabría también acogerse al supuesto del apartado a), pues se trata de favorecer el desarrollo económico de unas regiones con un nivel de vida anormalmente bajo²².

Por ello es preciso contar con la autorización expresa de la UE. El tercer párrafo del art. 108.2 (TFUE) es claro al respecto: *“A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 107 o en los reglamentos previstos en el artículo 109, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión”*. La necesidad de esta autorización es más clara a la vista de que las ventajas fiscales que implican la propuesta objeto del presente estudio no se encuentran recogidas en el calendario Reglamento (UE) núm. 651/2014²³.

En definitiva, habrá de seguirse el siguiente proceso, y de conformidad con el art. 108.2 y 3 (TFUE) y el Reglamento (UE) núm. 2015/1589, del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

1. El Reino de España debe de formalizar ante la UE, y con la suficiente antelación, la solicitud de una fiscalidad específica para las zonas incluidas en la Ultraperiferia Demográfica, con el proyecto correspondiente. Esta solicitud habrá de estar debidamente motivada, explicando suficientemente las circunstancias excepcionales que la justifiquen, y deberá estar acompañada de toda la información necesaria para que se pueda adoptar la correspondiente decisión;

²² Según el Tribunal de Justicia de la UE, «la utilización de los términos “anormalmente” y “grave” en la excepción recogida en el artículo 107, apartado 3, letra a) (TFUE) indica que ésta sólo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la Unión (Sentencia de 14 de octubre de 1987 en el asunto 248/84, Alemania/Comisión (Rec. 1987, p. 4013, apartado 19); sentencia de 14 de enero de 1997 en el asunto C-169/95, España/Comisión (Rec. 1997, p. I-148, apartado 15), y sentencia de 7 de marzo de 2002 en el asunto C-310/99, Italia/Comisión (Rec. 2002, p. I-2289, apartado 77)). Por ello, los párrafos 150 y 151.a) de la citada Comunicación de la Comisión Europea de Directrices sobre las Ayudas de Estado de finalidad regional para 2014-2020, previenen que esas regiones (NUTS 2) son aquéllas cuyo PIB per cápita medido en niveles de poder adquisitivo (SPA) es inferior o igual al 75 % de la media de la EU-28 (basado en la media de los tres últimos años para los que se dispone de datos de Eurostat). Además, es necesario que esas zonas estén incluidas en el Mapa de Ayudas Regionales, siendo el vigente el correspondiente a 2014-2020 (C(2014) 3157 final).

²³ Art. 5.2.d), en relación con los art. 14 y 15, todos del mismo.

2. El Consejo decidirá en su caso, por unanimidad y en el plazo de tres meses, que la medida (ayuda) que se va a conceder sea considerada compatible con el mercado interior; y
3. Si transurre el plazo de tres meses al que se ha hecho mérito, pasará a decidir la Comisión²⁴.

Es importante tener en cuenta que todos los Estados miembro tienen la obligación de informar a la Comisión de cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones (art. 108.3 TFUE y art. 2.1 Reglamento 2015/1589). Tras un examen preliminar, si la Comisión considerase que un proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, iniciará sin demora el procedimiento previsto en el art. 4 y siguientes del Reglamento 2015/1589. Por ello es preciso primeramente formalizar la petición arriba referenciada, sin dar pie a que la Comisión intervenga. En todo caso, si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado dicho procedimiento, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de este hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión (tercer párrafo *in fine* del art. 108.2 TFUE).

Por último, también podría intentarse la inclusión de la ayuda en algún reglamento de exención por categorías, técnica legislativa que es preferida por la UE al asegurar una mayor transparencia y seguridad jurídica, y poder ser aplicado directamente por los tribunales nacionales²⁵, además de extender la medida a todos los territorios europeos en iguales condiciones. Ello no impide que en principio deba seguirse el trámite arriba expuesto, dependiendo de la propia UE la solución jurídico-formal que finalmente corresponda. Así mismo, y de *legeferenda*, cabría la posibilidad de asimilación de estas zonas a las regiones ultraperiféricas en las nuevas directrices para las ayudas de finalidad regional para el siguiente periodo²⁶.

De todo lo expuesto podemos inferir lo siguiente:

1. Que la creación de una zona en el territorio español fiscalmente específica para la Ultraperiferia Demográfica no cuenta con amparo en el texto constitucional, a diferencia de otros casos (v.gr. Navarra, Territorios Históricos vascos y Canarias).

²⁴ Cuarto párrafo del art. 108.2 (TFUE).

²⁵ Considerando 5º del Reglamento (UE) núm. 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de Ayudas de Estado horizontales. Así mismo, y de conformidad con el art. 6 de este Reglamento, si se incluyeran como una categoría en esta disposición o en otra, conllevaría la Comisión publicará un proyecto de Reglamento para que todas las personas y organizaciones interesadas puedan presentarle sus observaciones en un plazo razonable por ella fijado, que en ningún caso será inferior a un mes, y consulta con el Comité consultivo de Ayudas de Estado (art. 7 y 8.1).

²⁶ Del mismo modo que Morón Pérez, *op. cit.*, pág. 92, propone para Ceuta y Melilla.

2. Que el diseño de un territorio fiscalmente específico para la Ultraperiferia Demográfica Española quedaría, en principio, prohibido por la normativa comunitaria, por considerarse una Ayuda de Estado.
3. Que no obstante lo cual, y en atención a las características particulares de las zonas afectadas, cabría considerarse como una ayuda que trata de facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas, por lo que podría ser autorizada por la UE, previa solicitud del Reino de España.

6. Alinear y movilizar a todos los agentes implicados

Ninguna política fiscal orientada a la repoblación tendrá éxito en la consecución de este objetivo (de manera duradera) si no logra persuadir a los individuos y organizaciones que se desea movilizar con este propósito de que asentarse en los territorios despoblados es (o puede acabar siendo) de su interés vital.

Se profundizará en este capítulo en la descripción de los roles o funciones desempeñados por los diferentes agentes interpelados por una propuesta de naturaleza fiscal como la que se concreta en el capítulo siguiente. Estos agentes y sus respectivos roles en el proceso son los siguientes:

- **Residentes.** Trabajadores, profesionales, jubilados, jóvenes. Mujeres, por encima de todo. Consumidores, contribuyentes, ahorradores e inversores. En cada una de estos papeles o funciones, los residentes de la Ultraperiferia Demográfica valoran a cada instante su situación, sus necesidades, sus recursos. Aguantan y callan a menudo, pero son conscientes de que su calidad de vida es inferior a la de los ciudadanos de los territorios normalizados. Las cortas distancias que les separan de los servicios se hacen insalvables por el peor acceso a los mismos y sus relaciones se resienten cada vez que se cierra una tienda o un local comunitario. ¿Qué pueden lograr los ajustes en su fiscalidad personal? Hay dos vías: (i) que los impuestos que pagan se gasten en su territorio (vid Anexo 1 infra), además del gasto requerido habitualmente por el despliegue de las infraestructuras mínimas o la atención a los derechos generales y (ii), que las rebajas que se les puedan aportar sirvan para girar, en ese “kilómetro cero” en el que viven, algo más, la escasa renta que la población residente en la Ultraperiferia Demográfica genera. Esta segunda, que no es sino una variante de la primera en la que el poder de gasto se queda en manos de los agentes, es la que se privilegia en este informe.

¿Cómo persuadirles? Cualquier propuesta viable solo puede estar diseñada para normalizar su situación, pero los apenas ochenta mil habitantes de los casi mil trescientos municipios con menos de cien residentes que hay en España, ni dejando de pagar todos los impuestos que les corresponden, podrían generar más que unos pocos cientos de millones de euros.

Claramente, su papel es más crítico que el de financiadores de su propio despegue, mediante el retorno al circuito económico de todos los ahorros fiscales que se pueda imaginar. Su papel es el de elementos de continuidad en el territorio, un papel que puede verse estimulado por el mero hecho de que los están teniendo en cuenta de una manera más activa.

- **Visitantes.** Los habitantes del territorio normalizado, que visitan esporádicamente la Ultraperiferia Demográfica, son muy numerosos, desde luego, si los comparamos con los residentes. Sus actividades en los territorios que visitan son muy importantes, tanto económicamente como simbólicamente. Desde el punto de vista económico, la lluvia de su gasto en los territorios despoblados, en vacaciones o fines de semana, alimentan multitud de negocios rurales y mantienen muchos de los empleos que los residentes ejercen, así como sus rentas. Las rebajas fiscales que pasaran la prueba europea de las “Ayudas de Estado” (vid Capítulos 4 y 5 supra) podrían estimular su demanda de los servicios ofertados en estos territorios, siempre que redundasen en una oferta más barata de dichos servicios, lo que requiere un saludable entorno competitivo que no siempre se da.
- **No residentes ni visitantes.** Porque, aunque de vez en cuando una pequeña parte de la población no residente en la Ultraperiferia Demográfica se convierta en visitante de ésta, de manera permanente hay millones de personas que apenas (o rara vez) la visitan. Personas que, y esto es lo importante, están alarmadas por el despoblamiento (*cum* envejecimiento) que se da en esa amplísima ultraperiferia. Y quieren que “se haga algo”. Este “querer que se haga algo” tiene una poderosísima derivada fiscal, si es que se puede llamar así.

Es decir, la solidaridad fiscal para que quien tiene la capacidad haga, con nuestros impuestos, algo que normalice estos territorios se expresa en un mandato a los responsables políticos para que apliquen las palancas fiscales también hacia este objetivo. Más allá del objeto de este informe, que se aplica fundamentalmente a los residentes y a agentes deseosos de recalar en los territorios despoblados si existen los incentivos adecuados (vid infra), ¿cómo no pensar en una “casilla para la repoblación” de la Ultraperiferia Demográfica en la Declaración de la Renta²⁷?

Hay, además, en este colectivo, una masa enorme de personas que, en cualquier momento, podrían sentir la necesidad de orientar sus vidas y actividades de todo tipo hacia un entorno tan apasionante como la Ultraperiferia Demográfica, solo si supiéramos como dotarla de mejores atractivos e incentivos.

- **Empresas, sectores empresariales y cadenas de suministro.** Las empresas, por definición, son nodos de extensísimas redes de relaciones de suministro que cubren todo tipo de territorios. No todas, claro, pero hasta la más pequeña de las unidades productivas, esté localizada donde lo esté, vende a uno o varios clientes y se suministra de uno o varios proveedores que, por lo general, no estarán todos en su misma

²⁷Véase el Anexo 1.

localización. Hay cientos de miles de empresas en cualquier provincia mediana o grande (en población) en nuestro país. Muchas menos, claro, en las provincias (no digamos en las comarcas) de la Ultraperiferia Demográfica.

La fiscalidad tiene una cierta capacidad de atraer empresas a las Zonas Especiales, como muy bien han demostrado los países más agresivos en este campo. La Ultraperiferia Demográfica solo puede aspirar a un estatus que se le asimile a este concepto, siquiera de forma aproximada, si se abarca como un todo, no comarca a comarca. Una fiscalidad favorable no puede servir para generar rentas extraordinarias que no acaben pasando a los consumidores locales, o a sus trabajadores, naturalmente también al mantenimiento de las unidades productivas, pero sin artificios anticompetitivos que vayan más allá de la compensación de costes estrictamente debidos a la ultraperifericidad demográfica (en la medida en que estos se puedan establecer), o que les resarzan de un gasto en el que, de todas formas, estaban dispuestas a incurrir para la normal operativa de sus actividades.

La comprensión de estos principios básicos de la economía política de las ayudas fiscales (o de otro tipo) que puedan recibir las empresas (también los restantes agentes económicos) es decisiva para una buena orientación de los programas. Y, francamente, se dedica mucho más esfuerzo a reclamar ayudas que a evaluar su coste y su impacto, o las distorsiones (que también se dan muy a menudo) que puedan causar en el mercado y la competencia. So capa de “discriminación positiva” se demandan o justifican actuaciones sobre cuyos efectos se sabe muy poco, o se sabe ya que apenas logran resultados que no se lograrían en cualquier caso y, aún así, se siguen llevando a cabo.

- **Instituciones.** Las instituciones, por fin, son responsables, por acción u omisión, de muchos de los procesos que se despliegan en el territorio. La política territorial lo permea todo a todas las escalas de gobierno, pero es increíblemente compleja de llevar a cabo. Especialmente por la desesperante inercia con la que actúa. Constantemente se elaboran planes territoriales, que muy raramente pasan la prueba de su finalización en los periodos y parámetros inicialmente planteados. En muchos casos, se esfuman a mitad de mandato de sus promotores, con el consiguiente gasto improductivo de recursos. Más raramente aún, estas políticas o planes vienen acompañadas de “fichas financieras” en las que se ordenen los recursos, los empleos de estos y los hitos a alcanzar en la trayectoria de su realización. O se valoran los efectos esperados, o alcanzados al cabo de su implementación.

En materia de fiscalidad, es infinitamente más frecuente proponer medidas, especialmente en tiempos electorales, que valorar su coste o sus efectos. Pero la Ultraperiferia Demográfica no debe esperar mucho

más a que por la vía fiscal o por cualquier otra vía, las instituciones ordenen los recursos, movilicen a los restantes agentes en uso de sus competencias específicas y les faciliten la remoción de obstáculos que a menudo se oponen a que fluyan las iniciativas “desde abajo”.

A todos estos agentes, en la capacidad multifuncional que tienen, se dirige una propuesta como la que se contiene en este informe en el capítulo siguiente, tanto en su formulación estrictamente centrada en la palanca fiscal como mucho más allá cuando se invocan valores individuales, sociales y de normalidad territorial como los que se han manejado en esta sección.

El trabajo está por hacer, en realidad, si por ello entendemos dotar a la palanca fiscal de un sentido nuevo y una orientación a la altura del reto que nos presenta la Ultraperiferia Demográfica. No se trata de "sobornar" a los agentes locales para que no se vayan o a los foráneos para que vengan, sino de abrirles un balance decostes y beneficios, de impactos materiales e inmateriales, que sea favorable para una toma de decisiones vitales en consonancia con la prosperidad de los territorios.

7. La propuesta del grupo de expertos²⁸

Como conclusión de este informe, el presente capítulo contiene una propuesta propiamente dicha de “fiscalidad para la repoblación” de la Ultraperiferia Demográfica Española. Esta propuesta se describe sumariamente primero y, a continuación, se explicita en sus bases fiscales y normativas; se procede a su valoración en dos aspectos cruciales: su coste fiscal y su impacto socioeconómico.

La propuesta fiscal para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica que se detalla en las secciones siguientes consiste en la afectación de una serie de figuras fiscales que repercuten en las personas físicas y en las empresas con el objeto de aumentar el atractivo de estos territorios tanto para que las personas y empresas residentes encuentren razones adicionales para mantenerse en el territorio como para que nuevos pobladores (y empresas) procedentes de otros territorios se vean estimulados a asentarse en estos y, especialmente, a crear empresas que dinamicen el tejido de actividad y empleo y poblacional ya existente.

La oportunidad de esta propuesta se justifica por la alarma social que causa la despoblación. La despoblación diluye las economías de escala, reduce el tamaño del, y dificulta el acceso al, mercado y estas desventajas inducen a la huida de la población, los recursos productivos y las empresas y/o impiden su atracción. Esto es palpable y no necesita ser adicionalmente documentado.

Se invoca a menudo una razón adicional para una fiscalidad diferenciada basada en la geografía de la despoblación: el sobre coste que sufren los habitantes de estos territorios tanto por la escasez de centros de servicios (educación, sanidad o servicios sociales) como por el difícil (y más costoso) acceso a los mismos.

No son, sin embargo, estas últimas razones las que sustentan la necesidad de una fiscalidad diferenciada como la que se defiende encarecidamente en este informe. La evidencia al respecto de la disponibilidad y acceso efectivo a los servicios en áreas despobladas está por elaborar, y ello no se hace aquí ya que se requerirían recursos muy superiores de los que han hecho posible este informe. Pero, ya se ha dicho antes, puede que ni haya tan pocos servicios disponibles en la Ultraperiferia Demográfica ni que el acceso a los mismos sea mas complejo ni más caro, necesariamente, que en los ámbitos geográficos más poblados si supiéramos cómo arbitrar soluciones imaginativas sobre la base de los recursos ya disponibles para la movilidad. Y conviene reiterarlo. Los argumentos expuestos en los capítulos anteriores ilustran claramente que, con innovación decidida en materia de movilidad colaborativa (más “bancos de horas” o “créditos de servicios”) y concentración de centros de servicios en cabeceras comarcales, la población de la Ultraperiferia Demográfica estaría tan bien servida, si no

²⁸En este capítulo se resumen con una formulación compacta los capítulos anteriores. Todo ello viene acompañado además de un desarrollo exclusivo para este informe consistente en una cuantificación tanto del coste fiscal de las medidas propuestas como del impacto socioeconómico de la propuesta, Este ejercicio de cuantificación, algo más técnico que el resto del informe, se explica con detalle en el Anexo 2.

mejor, que la del resto del territorio. Sin duda, a falta de resolver el caso de aquellos servicios (por ejemplo, sanitarios) más especializados, pero cuyo uso es también menos frecuente, lo que hace más problemático su balance de costes y beneficios.

Pero, más allá del eventual balance de costes de disponibilidad y acceso efectivo a una gama equivalente de servicios por parte de la población rural, hay que avalar también las razones antes expuestas para una fiscalidad diferencial: revertir a los agentes económicos (hogares y empresas) de estos territorios el valor que crean en la producción de bienes públicos medioambientales y paisajísticos para disfrute general.

7.1. Contenido de la propuesta

Muy resumidamente, la propuesta fiscal que se defiende en este informe es la que se condensa en el cuadro siguiente. Sus detalles fiscales y normativos se desarrollan en las Secciones 8.2 y 8.3. Se sobreentiende que los beneficiarios de los tratamientos que se indican han de ser residentes en los municipios que se determine forman parte de la Ultraperiferia Demográfica Española, se trate de personas, incluidos trabajadores autónomos no societarios, o empresas.

También se sobreentiende que cualquier afectación propuesta para cualquier figura tributaria debe evitar que los agentes la utilicen estratégicamente para beneficiarse de ella sin cumplir las condiciones de residencia efectiva (de hecho, y no solo de derecho) o actividad en la zona requeridas para su otorgamiento (véase la nota que acompaña al cuadro siguiente).

Propuesta Fiscal para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española

Figura impositiva	Gobiernos Autonómicos	Gobierno Central
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	- Reducción del tipo de gravamen en la tarifa autonómica - Deducción en la cuota del tramo autonómico sobre las rentas de actividades económicas (autónomos), del trabajo asalariado y del capital por los residentes en el municipio	Deducción en la cuota sobre las rentas obtenidas por los residentes en el municipio.
Impuesto sobre el Patrimonio (IP)	Reducción del tipo de gravamen para residentes	Bonificación en la cuota para residentes sobre la parte del patrimonio netoradicado en el municipio
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD)	Reducción del tipo de gravamen para residentes	Bonificación en la cuota para residentes en elementos patrimoniales radicados en el municipio
Impuesto de Sucesiones y Donaciones (IS y D)	Reducción del tipo de gravamen para residentes	Bonificación en la cuota para residentes en el municipio
Impuesto de Sociedades (IS)	(no se aplica)	Bonificación en la cuota sobre los beneficios obtenidos por empresas con sede fiscal en el municipio

Nota. Deliberadamente no se indica en esta propuesta cuántos puntos porcentuales deberían reducirse los tipos de gravamen o de qué entidad proporcional o absoluta deberían ser las deducciones o bonificaciones que activar. No es posible, dentro de los márgenes disponibles para la realización de este informe la determinación eficaz, no digamos óptima, del tamaño preciso de las excepciones a introducir. En las secciones siguientes y en el Anexo 2 se adoptará una métrica de las peticiones consistente en valorar cambios cifrados en un número determinado de puntos porcentuales (1 o 10 puntos porcentuales) de los tipos de gravamen o aumentos o disminuciones en un porcentaje determinado (10% o 50%) de la Cuota Íntegra de las figuras impositivas consideradas. Por fin, en lo que se refiere a las diferentes figuras, pero especialmente para el Impuesto de Sociedades, no se contemplan afectaciones en los elementos que se incluyen o excluyen de las bases imponibles, pero es obvio que cualquier medida de las contempladas debe evitar a toda costa que los agentes económicos se **domicilien** en el territorio de manera **estratégica** y solo a efectos de extraer las **ventajas**, sin establecer su residencia ni actividades incentivadas en **beneficio** del territorio objetivo.

Fuente: Elaboración propia.

7.2. Bases fiscales de la propuesta

Teniendo en cuenta que el tamaño del incentivo aplicable a estos territorios es relevante para su eficacia, la propuesta que se presenta debe ser lo suficientemente ambiciosa como para inducir a los sujetos pasivos (particulares y empresas) a permanecer en el territorio o a radicar ex novo su domicilio en los núcleos rurales más desfavorecidos.

De otro modo, como ha mostrado la evidencia empírica para el caso de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (Castillo *et al*, 2018), los individuos no encontrarían ninguna motivación, en términos de ahorro fiscal, para trasladar su domicilio a los municipios que en la actualidad se encuentran más desfavorecidos, en materia de prestación de servicios públicos.

En base a las consideraciones planteadas en la Sección 4.2 de este informe, a continuación, se formula una propuesta de fiscalidad *ad hoc* para los núcleos rurales más desfavorecidos.

Esta propuesta se fundamenta en la integración de los tres escenarios planteados, que, a su vez, encuentra su justificación en el concepto que hemos definido de “Ultraperiferia Demográfica”, por un lado, y, por otro, en el artículo 107 del TFUE. Esto es:

- **A escala autonómica:**

Reducciones en los tipos de gravamen aplicables a los impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas. Esto es Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISyD) y tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Eliminación del límite de edad y renta para que todos los individuos puedan acoger a las deducciones que en la actualidad han regulado las distintas Comunidades Autónomas en el tramo autonómico.

Creación de nuevas deducciones en la Cuota Íntegra Autonómica del IRPF tanto para contribuyentes (autónomos) que ejerzan una actividad económica en estos municipios como para individuos que decidan fijar su residencia habitual en los mismos, sin discriminar por el volumen de renta que declaren o por la edad que tenga el Sujeto Pasivo (S.P.).

Medidas todas ellas de competencia exclusiva de cada Comunidad Autónoma. Esto es, cada Comunidad Autónoma decide si las aplica o no.

- **A escala estatal:**

Deducción en la Cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sobre las rentas obtenidas en estos territorios.

Bonificación en la Cuota del Impuesto sobre el Patrimonio para residentes sobre la parte de Patrimonio Neto (PN) radicado en el municipio.

Bonificaciones en la Cuota del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para residentes.

Bonificaciones en la Cuota del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para los causantes con motivo de adquisiciones *mortis causa* o intervivos cuando el causante hubiera tenido su residencia habitual a la fecha en un municipio elegible.

Bonificación en la cuota del Impuesto sobre Sociedades sobre los beneficios obtenidos por empresas con domicilio fiscal radicado en municipios elegibles.

7.3. Bases normativas de la propuesta

Vista la propuesta fiscal detallada en las secciones anteriores para el medio rural despoblado es preciso analizar su viabilidad jurídica. Para ello hemos de partir de la ya estudiada zonificación, es decir, la determinación de ciertas zonas en España que, por sus características físicas, humanas y/o económicas, merezcan un tratamiento fiscal diferenciado y favorable a fin de dotarles de un mecanismo de desarrollo. Dichotratamiento solo podría implementarse en el caso de que las Instituciones Europeas hubieran autorizadotal tipo de fiscalidad parauna hipotética Ultraperiferia Demográfica definida en los tratados de la misma manera que hoy se encuentra definida la ultraperiferia geográfica (las Islas Canarias en España) y el ordenamiento derivado español lo contemplase igualmente. Esta es la hipótesis de trabajo que subyace a la formulación de nuestra propuesta, es decir, de que tal cambio normativo es posible.

Dejando aclarada esta cuestión es preciso indicar que todas las medidas expuestas son viables dentro del ordenamiento jurídico español, por cuanto ya sería competencia de una Administración pública interna, y porque se aplicarían a todas las personas, físicas y jurídicas, que se encuentren en una determinada situación, sin discriminación de ningún tipo, salvo por la ya mencionada diferenciación espacial basada en el despoblamiento. Sólo se dependería de la voluntad política que correspondiera, bien a la jurisdicción nacional, bien la autonómica. A tales efectos, sería preciso, eso sí, realizar las correspondientes modificaciones legislativas, tanto de leyes estatales como autonómicas (en el caso de los Impuestos cedidos a las Comunidades Autónomas), a fin de recoger las medidas expuestas en el apartado precedente, eso sí, y en el caso autonómico y cuando proceda, dentro de los límites que las normas estatales prevean.

Por ello, principalmente, sería preciso proceder a la modificación de varias leyes nacionales, a fin de crear un paraguas jurídico para las medidas propuestas. Así, sería preciso contemplar previsiones expresas a través de nuevos preceptos o modificación de los ya existentes en los siguientes textos legales: Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio; Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre; Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; y Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

En coherencia, estas modificaciones han de conllevar las de las normas con rango reglamentario que las desarrollan (v.gr. Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, aprobado por Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo) si fuera preciso. Por el contrario, no se considera necesaria la modificación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema

de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en la que también se modifican y adaptan determinadas normas tributarias, por no verse afectada por los elementos en que se traduce la propuesta fiscal para la Ultraperiferia Demográfica contenida en este informe.

Así mismo, las diferentes Comunidades Autónomas podrían regular a partir de las propuestas que aquí se realizan, sobre la base de las competencias cedidas que les son propias, realizando las alteraciones normativas necesarias para adaptarlas a las novedades propuestas. Teniendo presente, no obstante, que no podrían alterar lo establecido en la norma estatal en este proceso.

La tabla siguiente recoge las normas y el articulado que se verían afectados por las medidas generales propuestas en este capítulo para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española. Junto a la cita referida al articulado concreto, se mantiene una descripción sumaria, ya mencionada anteriormente, de las medidas que forman la propuesta. Nótese que, en algunos casos, se sugiere la introducción de nuevos artículos no existentes en la actualidad en el ordenamiento tributario.

Marco normativo – Legislación tributaria afectada		
Figura impositiva	Gobiernos autonómicos	Gobierno central
IRPF	Reducción del tipo de gravamen	
	Del tramo autonómico Art. 74 Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF	(no se aplica)
	Deducción de la cuota	
	Del tramo autonómico sobre las rentas procedentes de actividades económicas (desarrolladas en el municipio, autónomos), el trabajo y del capital de residentes en el municipio Art. 77.1.b) Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF	Del tramo estatal sobre las rentas procedentes de actividades económicas (desarrolladas en el municipio, autónomos), el trabajo y del capital de residentes en el municipio Art. 68 Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF
IP	Reducción del tipo de gravamen	Bonificación en la cuota
	Para residentes sobre la parte del patrimonio neto sito en el municipio. Art. 30 Ley 19/1991, de 6 de junio, del IP	Para residentes sobre la parte del patrimonio neto sito en el municipio. Nuevo Art. 33 bis Ley 19/1991, de 6 de junio, del IP
ITP y AJD	Reducción del tipo de gravamen	Bonificación en la cuota
	Para residentes en el municipio. Arts. 11, 13, 31, 37 y 44 Texto Refundido de la Ley del ITP y AJD aprobado por RDL 1/1993, de 24 de septiembre	Para residentes en el municipio en elementos patrimoniales en él radicados. Nuevo art. 57 bis de la Ley del ITP y AJD
IS y D	Reducción del tipo de gravamen	Bonificación en la cuota
	Para residentes en el municipio. Art. 21 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del ISD y D	Para residentes en el municipio. Art. 20 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del IS y D
IS	(no se aplica)	Bonificación en la cuota
		Del impuesto sobre los beneficios obtenidos por empresas con sede fiscal en el municipio Nuevo art. 34 bis Ley 27/2014, de 27 de noviembre, de la Ley del IS

Fuente: elaboración propia

7.4. Valoración de las medidas: coste fiscal

7.4.1. Un caso ilustrativo: Coste fiscal de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria

A continuación, se plantea una simulación ilustrativa del coste de una estrategia fiscal que incluye una de las principales figuras tributarias españolas: deducción en la cuota íntegra del IRPF del 50 por 100 sobre las rentas generadas en los territorios especialmente despoblados. Como se verá en las secciones que siguen, esta figura tributaria es la más potente de las que puedan instrumentarse y del conjunto de la propuesta que se simulará más adelante, contando con tres cuartas partes del coste fiscal total y de los consiguientes efectos socioeconómicos.

Como se ha aludido en epígrafes anteriores, fijar los porcentajes de deducciones o bonificaciones de las medidas que se plantean requiere cuantificar, previamente, los

sobrecostes a que se encuentran sometidos los residentes de estos territorios por encontrarse en una zona especialmente despoblada y con una importante lejanía de los centros productores de servicios. Condición *sine qua non* para poder compensarlos con cargo a los distintos impuestos existentes.

Así mismo, y como hemos puesto de manifiesto a lo largo de este informe, calculados los sobrecostes a que se encuentran sometidos los residentes de estas áreas escasamente pobladas, sería preceptivo delimitar el territorio nacional en tres grandes áreas geográficas uniformes, en cuanto a tamaño poblacional de municipios y de sobrecostes, con el fin de cifrar la discriminación fiscal positiva que debe reconocerse a sus residentes.

Sin estos pasos previos es imposible justificar adecuadamente las propuestas que se suelen avanzar y, por lo tanto, evaluar el coste presupuestario de estas medidas y estimar el efecto económico que podrían tener sobre los territorios rurales despoblados. Para este propósito es imprescindible contar con la información necesaria que nos permita averiguar el sobrecoste a compensar con este tipo de medidas, algo que ni existe ni es el propósito de este informe.

Ante la imposibilidad de recopilar esta información en el proceso de elaboración de este documento, Se formula con el máximo detalle posible la simulación de una medida concreta de la propuesta formulada. Además, la disponibilidad de fuentes de datos fiables y adecuadas aconseja elegir el IRPF y plantear el análisis del coste fiscal (esta sección) y del efecto que tendría una deducción del 50 por 100 en la cuota de dicho impuesto para residentes en cada uno de los territorios delimitados.

El coste fiscal se ha calculado en tres escenarios zonales distintos para la provincia de Soria²⁹ en función de varias hipótesis relacionadas con la forma en la que se podría articular la presente propuesta en el territorio.

Las hipótesis de zonificación se articulan de mayor a menor número de municipios incluidos para poder realizar un análisis de sensibilidad del coste fiscal de la propuesta.

- **Zona 1:** La propuesta fiscal se aplica a nivel provincial en aquellas provincias con problemas de despoblación. Por lo tanto, se seleccionan todos los municipios, incluida la capital, asumiendo que la provincia seleccionada para la simulación cuenta con este tipo de problemas de manera generalizada³⁰.
- **Zona 2:** La propuesta fiscal se aplica siguiendo el enfoque de desarrollo rural de la Unión Europea. Nos referimos al enfoque LEADER y, por lo tanto, a todos los

²⁹ En la sección siguiente se extrapolan estos cálculos a las otras dos provincias de la Red SSPA: Cuenca y Teruel. Ver <http://sspa-network.eu> para una completa descripción de esta red y sus objetivos.

³⁰ El criterio es el de una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km^2 , lo que determina nuestro ejercicio cuantitativo se reduzca a las provincias de Cuenca, Soria y Teruel, integrantes de la Red SSPA.

municipios susceptibles de ser subvencionados bajo este paraguas. En el caso de la provincia de Soria, se incluyen todos los municipios, salvo la capital.

- **Zona 3:** La propuesta fiscal se aplica a los territorios LEADER (Zona 2) que, además, cumplan, en lo que se refiere a las bases liquidables medias de sus habitantes (por unicipios), con el criterio de la política regional europea relacionado con la posibilidad de ser elegible como zona desfavorecida utilizando la nomenclatura de las unidades estadísticas territoriales (NUTS) en el nivel 2, o zonas Objetivo Número 1. Adaptando este criterio a escala municipal y a efectos fiscales, se consideran elegibles aquellos que tienen una Base Liquidable media por declarante por debajo del 75 por 100 de la Base Liquidable media nacional. Con esta hipótesis se trata de ver el efecto que tendría la medida en las zonas despobladas y, a la vez, menos desarrolladas³¹.

Bajo estas hipótesis de zonificación, el coste fiscal de la medida simulada se recoge en la tabla siguiente

Coste fiscal de una reducción en la Cuota Íntegra del I.R.P.F. del 50% sobre las rentas generadas en los territorios despoblados (Provincia de Soria, caso ilustrativo)

Zona (a)	Coste fiscal (millones de euros)	Nº de declaraciones	Coste fiscal por declarante (euros)
Zona 1 (Toda la provincia)	52,96	49.368	1.072,74
Zona 2 (Municipios LEADER)	18,31	25.240	725,59
Zona 3 (Municipios "Objetivo 1")	10,49	17.842	588,21

(a) Véanse las definiciones precisas de la zoificación adoptada en el texto principal más arriba

Nota: Puede consultarse la metodología de estimación del coste fiscal en el Anexo 2, Sección A2.1.

Fuente: Elaboración propia

7.4.2. Generalización del coste fiscal de una deducción el 50% del IRPF a los "Territorios SSPA"

Ante la escasa disponibilidad de recursos de tiempo y de todo tipo para la extensión del caso detallado de la sección anterior al conjunto de los territorios de la España despoblada, se ha estimado conveniente realizar una extrapolación de los resultados de la sección anterior al resto de provincias que componen la Red SSPA (vid Notas al Pie números 26 y 27^{supra}) es decir, Cuenca y Teruel, además de Soria. El resultado de esta extrapolación se muestra en el cuadro siguiente, tanto para el conjunto provincial como para las zonificaciones sub-provinciales comentadas en la sección precedente.

³¹ Se sobreentiende que un término municipal no es elegible en base a la metodología de la política regional europea. Se trata simplemente de hacer una simulación que permita ver el efecto de la propuesta fiscal en los municipios menos desarrollados en base a un criterio generalmente aceptado en la Política de Cohesión Europea, de ahí la asimilación para este ejercicio de la barrera del 75% como criterio de elegibilidad.

Declaraciones IRPF Territorio SSPA (a)				
	Población	Declaraciones Z1	Declaraciones Z2	Declaraciones Z3
Soria	88.903	49.368	25.240	17.842
Teruel	135.562	75.278	38.487	27.206
Cuenca	198.718	110.348	56.417	39.881
Total Territorio SSPA	423.183	234.994	120.144	84.929

(a) Las declaraciones para los territorios de Teruel y Cuenca se han extrapolado a partir de las observaciones para Soria

Fuente: Elaboración propia

El coste fiscal asociado a la medida tratada (reducción del 50% en la Cuota Íntegra del IRPF) se muestra en el cuadro siguiente. Para el caso de la Zona 1 (conjunto provincial), el coste fiscal total de la medida ascendería a 252,1 millones de euros.

Coste fiscal de una reducción en la Cuota Íntegra del I.R.P.F. del 50% sobre las rentas generadas en el territorio SSPA (millones de euros)				
	Población	Z1 (Provincia)	Z2 (Mun. LEADER)	Z3 (Mun. Objetivo 1)
Coste Fiscal por declarante (a)		1.072,74	725,59	588,21
Soria	88.903	52,96	18,31	10,49
Teruel	135.562	80,75	27,93	16,00
Cuenca	198.718	118,38	40,94	23,46
Total Territorio SSPA	423.183	252,09	87,18	49,96

(a) Las declaraciones para los territorios de Teruel y Cuenca se han extrapolado a partir de las observaciones para Soria

Fuente: Elaboración propia

7.4.3. Coste fiscal integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española.

Ni de lejos se ha podido disponer de una información tan detallada como la que se ha utilizado para estimar el número de declarantes por IRPF, del importe de su declaración y del coste fiscal de la medida propuesta en cada caso, para las restantes figuras tributarias afectadas por la propuesta que se realiza en este informe. Así, el recurso ha sido el de utilizar la información tributaria oficial referida a la recaudación “provincializada” de las restantes figuras comprendidas en la propuesta a las que se ha sometido a la misma medida, es decir, una reducción de la Cuota Íntegra de cada impuesto para residentes en el territorio tratado. La ausencia de información a escala municipal impide extender las estimaciones a los territorios sub-provinciales, por lo que tanto las estimaciones de coste fiscal de la propuesta como la de su impacto socioeconómico se han realizado únicamente para la escala provincial.

En el cuadro siguiente se muestran dichas estimaciones del coste fiscal total y detallado por figura tributaria afectada y por provincia del territorio SSPA. Nunca seremos lo suficientemente prudentes al calificar las estimaciones cuantitativas que se comentan a continuación, de forma que baste con decir aquí que dichas estimaciones son aproximativas. También se debe advertir contra la tentación de suponer que la decisión adoptada, respecto a afectar vía bonificaciones del 50% las Cuotas Íntegras de las diferentes figuras tributarias contempladas, es una decisión meditada sobre la base

de una pretendida “optimalidad” (o carácter de óptimo social) ni sobre la base de que la mejor vía de instrumentar los incentivos fiscales que se reclaman para la promoción de la España despoblada sea la bonificación de la Cuota Imponible de cada impuesto.

No, sino que, por mor de la necesidad de disponer de una forma sintética y fácilmente entendible dentro de la complejidad ineludible, se ha considerado que esta era la mejor manera de proceder dadas las restricciones de partida antes comentadas. Algunas hipótesis adicionales y fuentes de los datos utilizados se encuentran en el Anexo 1.1. En suma, este ejercicio debe tomarse como una ilustración del coste (y el impacto en la sección siguiente) de adoptar incentivos fiscales que, al final, se tradujesen en una reducción efectiva de la cuota íntegra en la proporción mencionada.

Coste Fiscal (millones de euros) de la Propuesta para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica - Territorio SSPA Zona 1 (a)

	Soria - Z1	Teruel - Z1	Cuenca - Z1	Total SSPA - Z1
Pro memoria. Población	88.903	135.562	198.718	423.183
IRPF	52,96	80,75	118,38	252,09
Impuesto s/ Patrimonio	0,40	0,00	0,02	0,42
Impuesto de TP y AJD	4,25	5,80	11,40	21,45
Impuesto de Sucesiones y Donaciones	4,75	5,25	3,95	13,95
Impuesto de Sociedades	9,95	11,00	26,39	47,34
Total territorio SSPA - Z1	72,31	102,80	160,13	335,24

(a) IRPF: las declaraciones para los territorios de Teruel y Cuenca se han extrapolado a partir de las observaciones para Soria. Resto de figuras tributarias procedentes de fuentes oficiales (vid infra)

Fuente: Elaboración propia basado en fuentes tributarias

(<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Impuestos/RecaudacionDefinitiva2017.pdf>)

Puede apreciarse que el coste total de la propuesta asciende a 335,24 millones de euros, de los que tres cuartas partes corresponden al tratamiento del IRPF (todas las provincias) y casi la mitad (todos los tributos) a la provincia de Cuenca. Nótese que, en relación con el conjunto de los recursos recaudados por todas las figuras tributarias en España en el año 2017, unos 193,9 miles de millones de euros según datos de la Administración Tributaria, el coste total de la propuesta representa un 0,17% de dicha recaudación total.

7.5. Valoración de las medidas fiscales: impacto socioeconómico

Para la estimación del impacto socioeconómico se ha utilizado la metodología de las Tablas Input/Output y la matriz inversa de Leontief. En el Anexo I (Sección A2.2) se explica con algo de detalle dicha metodología, pero, básicamente, se trata de utilizar la matriz de relaciones intersectoriales de la economía que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE) para estimar el impacto de incremento de demanda derivada del gasto adicional que los agentes económicos provinciales realizarían como consecuencia de los estímulos recibidos desde las medidas fiscales antes mencionadas. Los resultados de esta estimación se muestran en las secciones siguientes siguiendo la secuencia de las secciones anteriores, es decir, en primer lugar, el caso detallado de la provincia de Soria para la figura del IRPF y, a continuación, el caso general para el territorio SSPA Zona 1 y sus provincias y el conjunto de la propuesta fiscal antes descrita.

7.5.1. Un caso ilustrativo: Impacto socioeconómico de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria

En este caso, gracias al detalle que proporcionan los datos disponibles de las declaraciones del IRPF, aplicados a la provincia de Soria y su zonificación para este informe, se puede estimar la contribución al PIB territorial, el empleo y los retornos fiscales de las medidas antes descritas.

En el cuadro siguiente se aprecia que la rebaja del 50 % en la cuota íntegra del impuesto personal aportaría al conjunto provincial 42,2 millones de euros de los cuales 12,65 volverían a las arcas fiscales por la vía de la fiscalidad ordinaria. Así mismo, se crearían (o se mantendrían) 636 empleos equivalentes a tiempo completo. Obviamente, los impactos serían correspondientemente menores si esta medida se restringiese a otras particiones territoriales más restringidas (Zonas 2 y 3).

Impacto socio-económico de una reducción en la Cuota Íntegra del I.R.P.F. del 50% sobre las rentas generadas en los territorios despoblados (Provincia de Soria, caso ilustrativo)			
Zona	Impacto sobre el PIB (millones euros)	Impacto sobre el empleo (empleos)	Retorno fiscal (millones euros)
Zona 1 (Toda la provincia)	42,17	636	12,65
Zona 2 (Municipios LEADER)	14,58	220	4,38
Zona 3 (Municipios "Objetivo 1")	8,36	126	2,51

* Puede consultarse la metodología de estimación del impacto socio-económico en el Anexo 2, Sección A2.2.

Fuente: Elaboración propia

Estos impactos se han calculado utilizando los coeficientes interiores de la matriz de consumos intermedios del marco Input/Output (ver Anexo 2.1.). Ello implica que los impactos estimados ya excluyen la actividad y el empleo derivados de las importaciones que la economía provincial realizase desde fuera de su perímetro económico como consecuencia del shock favorable registrado por las ayudas fiscales. Pero, por las limitaciones del marco I/O nacional utilizado, este ajuste resulta claramente insuficiente y cabe esperar que los resultados presentados sobrevaloren el impacto.

Una economía es más abierta cuanto más pequeña y muchos de los bienes y servicios que se consumen en ella deben ser importados. Este es el caso de cualquier provincia española y en mayor medida más agudo en las provincias más pequeñas. De forma que, el gasto realizado en la provincia como consecuencia de los estímulos fiscales, en cierta medida, provocará sus efectos beneficiosos fuera de ella. Lo mismo que si una parte de las rentas ahorradas por las ayudas se ahorrara, lo que sucedería sin duda, y, especialmente, si fuesen a financiar gasto de consumo o capital fuera de ella, como también ocurre con los equipamientos del hogar, vestido o calzado cuando el mercado local no puede ofrecer este tipo de bienes. Este patrón de gasto que se va

fuera de la geografía estudiada, o se realiza directamente en otras geografías, se conoce como “gasto evadido”³².

Por todo ello, estas estimaciones y las que se generalizan para el caso de todo el territorio SSPA en la siguiente sección, deben tomarse como límites superiores del impacto directo e indirecto (ver Anexo 2.1.) de las ayudas. A cambio, no se han incluido en ñas estimaciones del impacto de las ayudas los denominados “efectos inducidos” (vid infra), es decir, los derivados del gasto de las rentas generadas por los efectos directos e indirectos en posteriores rondas del giro circular de la renta de la economía.

7.5.2. Generalización del impacto socioeconómico de una deducción el 50% del IRPF a los “Territorios SSPA”

La extensión de la medida contemplada en la sección anterior al conjunto del Territorio SSPA, pero solo a la escala provincial (Zona 1) multiplicaría los impactos en proporción a la escala del coste fiscal de la medida en cada territorio ya comentado. En particular, el PIB del Territorio SSPA se vería incrementado (en cada año) en 200,75 millones de euros, con un retorno fiscal de 60,22 millones y una creación de 3.028 empleos.

Impacto socioeconómico de una deducción del 50% en la Cuota Íntegra del IRPF sobre las rentas generadas en el Territorio SSPA - Zona 1 (a)

	Población	Impacto sobre el PIB (millones euros)	Impacto sobre el empleo (empleos)	Retorno fiscal (millones euros)
Soria	88.903	42,17	636,22	12,65
Teruel	135.562	64,31	970,12	19,29
Cuenca	198.718	94,27	1.422,09	28,28
Total Territorio SSPA - Z1	423.183	200,75	3.028,43	60,22

(a) Las declaraciones para los territorios de Teruel y Cuenca se han extrapolado a partir de las observaciones para Soria

Fuente: Elaboración propia

7.5.3. Impacto socioeconómico integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española

Finalmente, la simulación del conjunto de la propuesta fiscal para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española arroja los resultados que se muestran en el cuadro siguiente. Destaca la aportación de 267 millones de euros al PIB del territorio SSPA y la creación de más de 4.000 empleos en el mismo.

³² Según de Frutos et al. (2003), en los mercados rurales una parte relevante de las compras de sus residentes se realiza fuera del término municipal. Estos autores, mediante trabajo de campo, estiman este “gasto evadido”, para el caso de Ólvega (Soria) en un 42,7% del gasto familiar, lo que equivale al 21,9 de la renta familiar. La mayor parte de este gasto evadido, sin embargo, se realiza en las cabeceras comerciales o provinciales cercanas al mercado local.

**Impacto Socioeconómico de la Propuesta Fiscal para la
Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica - Territorio SSPA Zona 1**

	Soria - Z1	Teruel - Z1	Cuenca - Z1	Total SSPA - Z1
Pro memoria: Población (habitantes)	88.903	135.562	198.718	423.183
Pro memoria: Coste fiscal (mill. €)	72,31	102,80	160,13	335,24
Impacto sobre el PIB (mill. €)	57,58	81,87	127,52	266,97
Impacto sobre el empleo (empleos)	869	1.235	1.924	4.027
Retorno fiscal (mill. €)	17,27	24,56	38,26	80,09

(a) Puede consultarse la metodología de estimación del impacto socioeconómico en el Anexo 2,

Fuente: Elaboración propia

La traducción de estos resultados en actividad económica no puede minimizarse. En efecto, hay varios factores que soportan la importancia y proyección de estos impactos que solo mediante medidas paralelas de estímulo empresarial y social pueden verse incluso aumentadas. Entre estas palancas figuran algunas que se moverían casi espontáneamente como consecuencia del impulso fiscal y otras que habría que activar como medidas de acompañamiento. Entre todas ellas figuran las siguientes:

- **El giro de las rentas generadas por el estímulo fiscal.** Así, una buena parte de los casi 267 millones de euros que se generarían mediante los estímulos fiscales, consistentes en salarios y excedentes empresariales harían su recorrido por el tejido productivo provincial en sucesivas rondas hasta que se agotase su impulso. Estos denominados “impactos inducidos” podrían llegar a representar nuevas oleadas de renta y empleo de una entidad relevante, aunque su cuantificación es siempre discutible.
- **Las aportaciones de trabajadores y empleadores aplicadas a la adquisición de derechos de jubilación.** Las rentas generadas contendrían una fuerte proporción de cotizaciones sociales, alrededor de un 11% de las mismas (unos 29 millones de euros al año) que aumentarían los derechos acumulados por los trabajadores a efectos de jubilaciones y contingencias afines, desempleo, maternidad, etc.
- **El fortalecimiento de las empresas.** Hay que tener en cuenta que los excedentes empresariales generados se dirigirán al fortalecimiento de las empresas existentes y/o a la creación de nueva capacidad productiva en el territorio. Esta palanca de desarrollo está cargada de futuro, ya que capitaliza las ganancias a corto plazo de los estímulos fiscales por la vía del emprendimiento y la inversión productiva. Por ello es conveniente diseñar y poner en práctica medidas que permitan materializar por esta vía una parte de las ganancias derivadas del impacto de los estímulos fiscales en una lógica de “planificación del desarrollo” local que no se quede en la mera reducción de la presión fiscal y que, de esta manera, acabe redondeando los argumentos para la defensa de este tipo de programas (para una ilustración de este tipo de impactos véase el Anexo 3).

Referencias bibliográficas

- Bennmarker, H., E. Mellander, and B. Öckert (2009). Do regional payroll tax reductions boost employment? *Labour Economics*, 16 (5), 480-489.
- Castillo, Ángela; Julio López Laborda, Fernando Rodrigo y Eduardo Sanz (2018). Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada. Mimeo.
- de Frutos Madrazo, Pablo, Blanca García Gómez, José Luis Ruiz Zapatero y José Antonio Tejero Hernández (2003). Analisis del sector comercial de la villa de Ólvega: una perspectiva de mercado. Informe no publicado.
- García Gómez, Blanca (2018). Marketing del territorio aplicado a Soria. Documento no publicado.
- Herce, José A. (2017). Población, estructura etaria y poblamiento en España. En *España 1987-2017: transformaciones económicas, financieras y sociales*, Ediciones Empresa Global.
<http://www.afi.es/webAfi/descargas/1711320/1252800/Espana-1987-2017-transformaciones-economicas-financieras-y-sociales.pdf>
- Kettlewell y Yerokhin (2017). Area-specific subsidies and population dynamics: Evidence from the Australian zone tax offset. *Papers in Regional Science*. November 2017.
https://www.researchgate.net/publication/321379178_Area-specific_subsidies_and_population_dynamics_Evidence_from_the_Australian_zone_tax_offset
- Ku, Hyejin, Uta Schönberg and Ragnhild C. Schreiner (2018). How do Firms Respond to Place-Based Tax Incentives? NBER Working Paper 25115.
<http://www.nber.org/papers/w25115>
- Neumark, David and Timothy Young (2017). Government Programs Can Improve Local Labor Markets, But Do They? A Re-Analysis of Ham, Swenson, Imrohoroğlu, and Song (2011). IZA DP No. 11168. November 2017.
<http://ftp.iza.org/dp11168.pdf>

Anexo 1. Otras iniciativas posibles

A.1.1 Otras iniciativas fiscales³³

El ámbito tributario, en sentido amplio, incluye también las actividades de gasto público y reasignación de recursos fiscales procedentes de la imposición general, no solamente las operaciones relativas a los tipos, bases y cuotas de las distintas figuras impositivas.

En este sentido, siempre cabría asignar, por la vía del gasto en infraestructuras o dotaciones presupuestarias para la prestación de servicios públicos en la Ultraperiferia Demográfica Española, relevantes importes capaces de inclinar el fiel de la balanza de la despoblación. Pero, en realidad, esto es lo que ha venido haciéndose desde hace décadas en España con el resultado conocido. Uno de los principales problemas que tiene el gasto directo es que, a menudo, desconoce la realidad de las zonas en las que se aplica o, por otra parte, solo contribuye a crear las condiciones necesarias, pero no suficientes, para la recuperación socioeconómica. Prueba de ello son las innumerables infraestructuras de las que se ha dotado al territorio español que, al cabo de un tiempo, yacen ociosas en el territorio.

Se mencionarán, a continuación, dos ideas basadas en la reasignación de recursos procedentes de la imposición general mediante procedimientos participativos. Tales ideas son las siguientes:

- **Cuenta fiscal vecinal.** Esta idea se basa en propuestas de grupos locales en pequeños municipios que están avanzando ideas en este campo³⁴ para que, además de las inversiones y gastos públicos ya en curso, se realicen inversiones adicionales por valor equivalente a todos los impuestos de todo tipo pagados por los agentes económicos de los municipios de la Ultraperiferia Demográfica Española, a escala municipal o comarcal. Grosso modo, la factura fiscal de cada español (sin incluir las cotizaciones a la Seguridad Social, que financian las pensiones) viene a ser de unos 15.000 euros por hogar³⁵, si bien, los hogares de la España despoblada, constituidos fundamentalmente por personas mayores y/o de rentas más bajas, tendrían una factura fiscal sensiblemente inferior que

³³ Estas alternativas no se explorarán ni cuantificarán más allá de lo que se comenta en este anexo, aunque forman parte del debate descentralizado y “a pie de terreno” sobre la fiscalidad para la repoblación que se da en diferentes ámbitos locales en los que los Grupos de Acción Local y otras iniciativas *bottom-up* realizan una gran labor de apoyo a las comunidades locales de la ultraperiferia demográfica española. En este sentido, su encaje tributario y normativo pleno no se explora en este informe. Se insiste en que su inclusión en este informe es a título meramente ilustrativo.

³⁴ Véase <http://vellosillodreams.blogspot.com>.

³⁵ Según el INE (Cuentas Nacionales), la recaudación impositiva consolidada de todas las AA. PP., por todas las figuras impositivas (incluido el Impuesto de Sociedades pero excluidas las Cotizaciones Sociales que no son figuras tributarias en cualquier caso) fue en 2017 de 278,18 millardos de euros, es decir, unos 15.027 euros por hogar (con una media de 18,51 millones de hogares en 2017, según la EPA).

habría que estimar adecuadamente con el fin de llegar a valorar la potencia cuantitativa de este recurso.

- **“La casilla” de la Ultraperiferia Demográfica en la declaración del IRPF.** Se comenta en este apartado, por otra parte, una propuesta prometedora, aunque al margen de la propuesta principal que motiva este informe, a imagen y semejanza de la casilla para la asignación a la Iglesia Católica o a “Actividades de Interés General consideradas de Interés Social” (el 0,7% de la Cuota Íntegra del IRPF, que puede aplicarse a cada una de ambas casillas simultáneamente, hasta completar el 1,4% de la CI). Consistiría en consignar un porcentaje de la recaudación por el IRPF anual para dedicarlo a inversiones participativas en las zonas despobladas. Este recurso, por cada décima de punto porcentual (cada 0,1% de la Cuota Íntegra) podría allegar unos 77 millones de euros para estos territorios³⁶. A diferencia de la anterior medida, cuyos recursos proceden exclusivamente de la factura fiscal de los propios habitantes de las zonas despobladas, los recursos de la que aquí se comenta procederían del conjunto de los contribuyentes, quienes, voluntaria pero directamente, decidirían si participar o no, mediante una simple “X”, en un ejercicio de solidaridad con la Ultraperiferia Demográfica Española que, seguramente, encontraría muchos simpatizantes en el conjunto de España.

Ninguna de estas medidas tiene que ver con desgravaciones, deducciones, bonificaciones o reducciones de los elementos de las figuras tributarias. No distorsiona tampoco a los agentes económicos obligados al pago de impuesto y, por lo tanto, no viola ninguna ley española o comunitaria sobre Ayudas de Estado ni distorsiones a la competencia. Siempre que no se dediquen los recursos generados, claro está, a subvencionar a los agentes económicos. Al mismo tiempo, vehiculan un compromiso claro de los ciudadanos, vivan o no en la Ultraperiferia Demográfica, con la suerte de los territorios a los que beneficiarían. Su eficacia y eficiencia, dada su escala de aplicación, además, podría verse potenciada si se instrumentasen con una lógica similar a la de la metodología de los “Presupuestos participativos”. Desde el punto de vista de desarrollo normativo, finalmente, solo requieren simples actos legislativos para darles cobertura legal.

A.1.2. Otras políticas de promoción territorial

Finalmente, debe hacerse mención de las políticas de promoción territorial no de carácter fiscal. Por ejemplo, las basadas en la línea de geomarketing cuyo mejor exponente son las orientadas hacia la promoción de las ciudades, o City Marketing. En

³⁶En la Declaración de 2017, la casilla de la Iglesia Católica recaudó 256, mientras que la casilla a actividades sociales recaudó 297 millones de euros. En su conjunto, en 2017, el IRPF recaudó 77 millardos de euros (según datos de la Administración Tributaria: https://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2017/IRPF.pdf). La recaudación por ambas casillas, sobre la recaudación total del IRPF en 2017, representa pues una tasa efectiva del 0,65% de la Cuota Íntegra del impuesto, muy cerca del 0,7% establecido, aunque debe tenerse en cuenta que muchos contribuyentes optan por aplicar la doble asignación.

este campo, existe ya una amplia literatura académica que puede extenderse con naturalidad a territorios amplios, en particular a las comarcas o provincias de la Ultraperiferia Demográfica Española (García Gómez, 2018; y referencias allí citadas).

A.1.3. Las posibilidades de la economía colaborativa

Se mencionaba en la Sección 2.4. Convendría estudiarlo, pero es muy probable que las docenas de miles de vehículos particulares que existen en la España que se despuebla estén la mayor parte de las 24 horas del día aparcados. Solo si se activase esta capacidad una porción de ese tiempo para uso comunitario se podrían prestar ingentes servicios de movilidad de muy bajo coste a las personas de toda edad y condición, con las frecuencias deseadas (a demanda). Esto acercaría las cabeceras comarcales y sus servicios (educación, salud, compras, ocio) a todos los habitantes de sus zonas de influencia, resolviendo necesidades y rebajando la demanda de infraestructuras poco rentables socialmente en cualquier punto del territorio.

Los conductores particulares que se prestasen a rendir estos servicios de movilidad podrían ser compensados de muchas maneras, a través de “bancos de tiempo”, que les devolviesen en especie los servicios prestados, o mediante exenciones fiscales. Ello requeriría una regulación *ad hoc*, que no existe en nuestro país, pero sí en otros países y que se podría incorporar. La gestión de esta red de transporte colaborativo voluntario sería posible mediante plataformas digitales patrocinadas por las autoridades o por grandes empresas que deseen señalar su deseo de colaborar en la solución de la despoblación.

Anexo 2. Valoración de las medidas: coste fiscal e impacto esperado

A.2.1 Metodología y resultados de la estimación del coste fiscal de la propuesta

En la actualidad, únicamente se encuentra territorializada a escala municipal, la recaudación proveniente del IRPF. Por este motivo, y dado que es uno de los principales impuestos ligados al territorio, consideramos que evaluar el coste fiscal que tendría para las arcas públicas la implantación de una deducción en la Cuota Íntegra del IRPF para los residentes, en estas áreas especialmente desfavorecidas, nos permitiría una primera aproximación del impacto macroeconómico que generaría en estos territorios la implantación de una fiscalidad ad-hoc para el medio rural despoblado.

La información ha sido recopilada de la base de datos “Estadística de los declarantes del IRPF por municipios” suministrada por la Agencia Tributaria. Los datos hacen referencia al ejercicio fiscal 2015, último año publicado a la fecha de cierre de este informe.

Para calcular el coste fiscal de la medida planteada, se ha considerado que las rentas ligadas al territorio, principalmente, son dos. A saber, las rentas procedentes del trabajo y las correspondientes a las actividades económicas. Ya que las rentas procedentes del capital o el ahorro pueden generarse en buena medida fuera del territorio.

Al operar la deducción a nivel de cuota íntegra, previamente, se ha procedido, a determinar qué parte de la cuota íntegra total del impuesto proceden del Rendimiento Neto del Trabajo (RNT) y del Rendimiento Neto de Actividades Económicas (RNAE). Una vez delimitada la cuota íntegra correspondiente a estos dos tipos de rendimientos hemos aplicado una deducción del 10 y del 50 por 100 solo a la suma de los RNT y RNAC.

Con este procedimiento hemos conseguido determinar la cuota de la autoliquidación del IRPF con la medida propuesta. De tal forma que, por diferencia entre la cuota de autoliquidación original y la propuesta para estos territorios, se determina lo que la Agencia Tributaria dejaría de recaudar en estos territorios, si se aplicara la medida propuesta. Esto es, el coste fiscal de esta medida concreta

Para la valoración del coste fiscal de las restantes medidas, para las que no se dispone de información detallada tan abundante y precisa, se han utilizado los datos de recaudación territorializada (escala provincial) disponibles en las fuentes tributarias oficiales, en particular en:

<http://www.hacienda.gob.es/gl-ES/CDI/Paginas/Impuestos/RecaudacionDefinitivaTributosCedidos.aspx>

Los resultados de la valoración del coste fiscal de la propuesta se muestran en el texto principal, en la Sección 7.4.

A.2.2 Metodología de estimación del impacto socioeconómico

Para la estimación del impacto socioeconómico se ha utilizado el Marco Input/Output de la Contabilidad Nacional del Instituto Nacional de Estadística. La última Tabla I/O (Simétrica) disponible es la de 2010 y lo es a escala nacional. No hay tablas provinciales para ninguna provincia española y se ha optado por utilizar la Matriz de coeficientes interiores de la economía española como aproximación (no perfecta, desde luego) a la economía de las tres provincias del Territorio SSPA. Para trasladar los cálculos de la Tabla 2010 al año 2017 se han utilizado coeficientes correctores del avance de la “productividad aparente del trabajo” entre 2010 y 2017. Todos los datos de recaudación fiscal utilizados, y por tanto del shock al que se ha sometido la demanda final en la Tabla I/O disponible se refieren también al año 2017.

La estructura de los consumos agregados de la TIO 2010 es la que se muestra en la figura siguiente. La diagonal principal muestra los consumos intermedios interiores que cada gran rama de la economía realiza de sí misma, mientras que cualquier otra celda de la matriz principal muestra (leída por columnas) los consumos intermedios que cada sector adquiere de todos los demás.

	Agricul- tura	Energía y Extrac- tivas	Industria	Construc- ción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado	Total
Agricultura	1.685	44	22.578	69	2.396	178	26.949
Energía y Extractivas	843	37.550	23.409	4.681	20.061	3.514	90.057
Industria	9.269	8.037	134.081	23.285	47.529	7.703	229.904
Construcción	156	1.601	2.609	52.541	20.190	2.787	79.884
Servicios de mercado	4.686	14.792	72.418	35.049	270.996	27.621	425.562
Servicios de no mercado	109	738	2.130	441	7.703	3.972	15.094
Total	16.747	62.763	257.225	116.066	368.875	45.774	867.450
Total a precios de adquisición	18.594	103.098	343.925	127.782	423.085	57.684	1.074.168
Rem. asalariados	4.234	11.231	71.806	50.182	316.664	122.497	576.614
Otros imp. netos s/ producción	-5.208	103	-1.903	2.053	13.682	435	9.162
EBE	24.047	26.102	37.804	35.883	368.021	26.459	518.317
VAB pb	23.074	37.436	107.707	88.118	698.366	149.392	1.104.093
Producción pb	41.668	140.534	451.633	215.900	1.121.451	207.076	2.178.261
Importaciones	8.696	52.183	186.674	391	32.651	32	280.626
Oferta pb (Total Recursos)	50.364	192.717	638.307	216.290	1.154.102	207.107	2.458.887
Puestos de trabajo	727	251	2.199	1.650	12.875	3.435	21.137
Puestos de trabajo ETC	676	252	2.188	1.611	11.069	3.154	18.949
Ratio empleo 2017/2010	0,804	0,921	0,812	0,930	0,927	1,013	0,926

La fila, resaltada en azul, del final refleja la inversa del avance de la productividad aparente del trabajo entre 2010 y 2017, coeficientes que se utilizan para trasladar a 2017 los impactos que arrojan los cálculos matriciales para 2010.

Las Matrices de coeficientes técnicos e inversa de Leontief se muestra a continuación:

Matriz de coeficientes técnicos totales (CI en % de la Producción pb)							
	Agricultura	Energía y Extractivas	Industria	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado	Total
Agricultura	4,0%	0,0%	5,0%	0,0%	0,2%	0,1%	1,2%
Energía y Extractivas	2,0%	26,7%	5,2%	2,2%	1,8%	1,7%	4,1%
Industria	22,2%	5,7%	29,7%	10,8%	4,2%	3,7%	10,6%
Construcción	0,4%	1,1%	0,6%	24,3%	1,8%	1,3%	3,7%
Servicios de mercado	11,2%	10,5%	16,0%	16,2%	24,2%	13,3%	19,5%
Servicios de no mercado	0,3%	0,5%	0,5%	0,2%	0,7%	1,9%	0,7%
Total	40,2%	44,7%	57,0%	53,8%	32,9%	22,1%	39,8%

Matriz Inversa de Leontief - España 2010						
$(I-A)^{-1}$	Agricultura	Energía y Extractivas	Industria	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado
Agricultura	1,06138	0,00793	0,07800	0,01350	0,00790	0,00529
Energía y Extractivas	0,06122	1,38088	0,11629	0,06509	0,04110	0,03484
Industria	0,35822	0,13333	1,48122	0,23530	0,09320	0,07470
Construcción	0,01487	0,02746	0,02190	1,33286	0,03378	0,02420
Servicios de mercado	0,24599	0,22862	0,34742	0,34729	1,35426	0,20628
Servicios de no mercado	0,00664	0,00972	0,01043	0,00672	0,01024	1,02161

La matriz en la que se recogen los cálculos básicos realizados con la Inversa de Leontief mediante una perturbación del vector de demanda final se muestra en el cuadro siguiente, en el que se recoge expresamente la simulación del impacto de la reducción del 50% en la Cuota Íntegra del IRPF en el conjunto de la provincia de Soria. Obsérvese cómo se distribuye la perturbación (los 52,96 millones de euros del estímulo fiscal) en el vector de demanda final extra de la economía (columna denominada “Shock”) y cómo, en los grandes sectores productivos de la economía, se generan los diferentes impactos sobre la producción efectiva total, los consumos intermedios, el Valor Añadido Bruto (PIB) y el empleo de las diferentes ramas de la economía.

	Shock	Prod. Efectiva	Cons. Interm.	VAB	Empleo
Agricultura	1,65	3,16	1,27	1,75	41
Energía y Extractivas	5,50	10,74	4,80	2,86	18
Industria	14,04	25,75	14,67	6,14	101
Construcción	4,88	7,88	4,24	3,22	55
Servicios de mercado	25,98	43,61	14,34	27,16	399
Servicios de no mercado	0,92	1,45	0,32	1,05	22
Total	52,96	92,60	39,64	42,17	636

La base del cálculo matricial que permite llegar a esta última expresión de la estimación del impacto socioeconómico es la denominada “ecuación de Leontief” que traslada impulsos a la demanda final al marco general de relaciones interindustriales de la economía, así:

$$\text{Variación de Producción Efectiva} = (I-A)^{-1} \cdot \text{Shock de Demanda Final}$$

Donde $(I-A)^{-1}$ es la matriz inversa de Leontief que se ha mostrado anteriormente. La derivación de la expresión anterior es trivial mediante el uso de álgebra matricial

una vez formulada la identidad entre la Demanda Final como la Producción Efectiva menos los Consumos Intermedios.

A partir de la estimación del impacto en la Producción Efectiva, es inmediato obtener el impacto sobre el PIB, el empleo (a partir de las ratios observadas de productividad aparente del trabajo) y el “retorno fiscal” (suponiendo, como es habitual, que la base imponible efectiva es el PIB adicional generado por el impacto fiscal y que la presión fiscal efectiva es del 30% del PIB generado), entre otras variables. Los coeficientes aludidos son habituales para este marco contable en los estudios de impacto.

Los impactos estimados incluyen los efectos denominados “directos” y los “indirectos”. Es decir, los que los agentes y sectores reciben directamente como consecuencia de las rebajas fiscales, que son los primeros, y los que se crean a medida que la primera ronda de impactos exige la adquisición de bienes y servicios intermedios y la contratación de recursos productivos (trabajo) para desarrollar la producción asociada a dichos primeros impactos directos. No se incluyen estimaciones (a las que se ha aludido anteriormente en esta misma sección) de los denominados “impactos inducidos”.

Los resultados de la aplicación de esta metodología se muestran en el texto principal de la Sección 7.5.

Anexo 3. Impacto socioeconómico de una rebaja de 10 puntos porcentuales en las Cotizaciones Sociales

Según datos de la Seguridad Social, la captación de cotizaciones sociales a escala de las delegaciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social en el territorio SSPA es la que se refleja en el cuadro siguiente en la columna “Coste de la Medida”. En dicho cuadro se ofrecen también las estimaciones del impacto socioeconómico de esta medida.

Impacto socio-económico de una reducción de 10 puntos porcentuales en el Tipo de Cotización por Contingencias Comunes a la Seguridad Social (a) (b)

Zona	Coste de la medida (millones de euros)	Impacto sobre el PIB (millones euros)	Impacto sobre el empleo (empleos)	Retorno fiscal (millones euros)
Soria	67,99	51,30	794	15,39
Teruel	94,01	74,86	1.129	22,46
Cuenca	109,13	86,90	1.311	26,07
Total Territorio SSPA	271,13	213,07	3.235	63,92

(a) Puede consultarse la metodología de estimación del impacto socio-económico en el Anexo 2, Sección A2.2.

(b) Se supone que la mitad del ahorro de cotizaciones empresariales se pasa a los trabajadores en forma de mayores salarios y la otra mitad la reinvierten las empresas para financiar aumentos de capacidad

Fuente: datos de la TGSS y elaboración propia

En efecto, puede apreciarse que una rebaja de diez puntos porcentuales en las cotizaciones sociales a cargo del empleador, de las que el 50% se traslada a los salarios de los trabajadores y el otro 50% se reinvierte en aumentos de capacidad en las empresas mediante gastos en los sectores industrial (instalaciones, maquinaria y equipos), construcción (naves y plantas) y de servicios (a empresas), causaría un aumento de 213 millones de euros en el PIB del territorio SSPA y de 3.235 empleos. En este caso, también, se produciría un retorno fiscal de unos 64 millones de euros. El coste (para la Seguridad Social) de este importante incentivo, en el conjunto del territorio SSPA, es de 271 millones de euros al año.

