Despoblación, tributos y gasto público. Retos y sinergias a la luz del artículo 31 de la Constitución[1]

Yolanda García Calvente
Catedrática de Derecho Financiero.
Universidad de Granada

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Ingreso y gasto público ante los retos que plantea la despoblación: estado de la cuestión. 3. Hacia una visión integrativa del ingreso y del gasto público en materia de despoblación. 4. Conclusiones y propuestas. 5. Bibliografía.

1. Introducción

El vínculo entre despoblación y sistema tributario es evidente: de hecho, al igual que ocurre con otros muchos fenómenos, suele darse por sentado que para solucionar los problemas que derivan de este es preciso contar con un tratamiento fiscal beneficioso en términos económicos. Sin embargo, como trataré de exponer a lo largo de este trabajo, esta idea debe ser objeto de reflexión, ya que la finalidad de la figura del tributo no es otra que la de obtener ingresos con los que hacer frente al gasto público necesario para mantener nuestro modelo de Estado. Tal como se ha expuesto por la doctrina más autorizada en esta materia (Holmes y Sunstein, 2011), todos los derechos tienen costos financieros que el Estado debe cubrir, básicamente a través de

1. Este trabajo se desarrolla en el marco del proyecto "El derecho financiero y tributario ante el reto demográfico: envejecimiento, despoblación y población flotante" (PID2022-139078OB-I00), de la convocatoria 2022 de Proyectos de I+D+i (Generación de Conocimiento y Retos Investigación) de la Agencia Estatal de Investigación, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ FEDER, UE.

impuestos. Si optamos por resolver los problemas que derivan de la necesidad de garantizar derechos para toda la población (en el fondo este es el núcleo de la preocupación por la despoblación: en las zonas afectadas por ella se constatan dificultades de acceso a los derechos más básicos, cuando no una imposibilidad total) por la vía de la disminución de impuestos de forma indiscriminada, las consecuencias de tal decisión nos alejarán de los objetivos a los que como sociedad hemos decidido dar prioridad.

La premisa anterior no significa que deban descartarse posibles incentivos fiscales, que en ocasiones pueden ser necesarios y convenientes, sino que debe llevarnos a abordar la cuestión con una visión más amplia. Y en relación con la despoblación, fenómeno de enorme complejidad y con múltiples manifestaciones, objeto además de una atención mediática y política que no se ha traducido por el momento en soluciones eficaces, la urgencia de un análisis fructífero es cada vez más acuciante.

Con el objetivo de contribuir a esta tarea, las siguientes páginas se centrarán en enunciar los retos y sinergias que derivan de la confluencia entre ingreso y gasto público cuando ambos se vinculan a las políticas públicas que tratan de revertir, paliar o solucionar los efectos que causa la desigual distribución de población en el territorio español. El eje central del estudio es el artículo 31 de la Constitución Española, que como es sabido establece una obligación, que vincula a la generalidad de la población, de contribuir 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". Pero además del ingreso se refiere al gasto, del que se predica la necesidad de realización de una "asignación equitativa de los recursos públicos", estableciéndose que su programación y ejecución deberán responder a los criterios de eficiencia y economía.

Con el fin expuesto, el trabajo que ocupa estas páginas se estructura de la siguiente forma: tras este apartado introductorio se aborda el estado de la cuestión. Pasados ya unos años desde el surgimiento de la despoblación como objeto de estudio (además de como fenómeno social, político y hasta literario), y cuando el acervo bibliográfico permite extraer conclusiones sobre los avances en la materia, es el momento de recapitular y de exponer los avances dogmáticos para sentar las bases del tema central de este estudio.

El tercer apartado, una vez centrada la situación de los estudios sobre despoblación desde la perspectiva del ingreso y del gasto público, se dedicará a profundizar en la idea de que ni la institución del ingreso ni la del gasto pueden, aplicadas de forma aislada, aportar soluciones relevantes. Para

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

ello se expondrán medidas adscritas a una y otra y se "auditarán" sus resultados. Aunque el ámbito principal de esta aportación es España, se incluyen algunas referencias comparadas.

Por último, en el apartado final se recogen conclusiones y se enuncian propuestas que, en mi opinión, deberían ser exploradas al objeto de aportar al debate público, hasta el momento extremadamente estéril, ideas con las que trabajar o que, al menos, sirvan como material de reflexión con el que mejorar el proceso de adopción de las políticas públicas necesarias para hacer frente a este importante reto, que no por estar de moda debe identificarse con la banalización propia de muchos de los temas que aparecen en la discusión pública para acabar abandonándola al poco tiempo. Es cierto que su auge comienza con la publicación de un libro, que puso sobre la mesa conceptos como los de "España vacía", "España vaciada", etc. También lo es que probablemente el objetivo de su autor, Sergio del Molino, no fue el de descubrir una situación de sobra conocida, sino, como él mismo ha expresado, entender el país: la despoblación es, en su opinión, "un rasgo que define a España de una forma muy significativa y muy profunda. No se puede entender el país si no tienes en cuenta ese desequilibrio, o cómo la despoblación ha ido configurando el mapa y ha ido creando una serie de corrientes en muchos niveles. Me interesa, por tanto, para entender el país"[2].

Sin embargo, es a partir de esta obra cuando la despoblación adquiere carta de naturaleza como reto social, político, económico, etc. Ello ha dado lugar a aportaciones muy interesantes, pero también ha generado un ruido que dificulta la adopción de medidas eficaces. Es cierto que la superficialidad con la que se tratan temas de relevancia como el que nos ocupa, junto con la polarización y otras muchas trabas a las que iré haciendo referencia, nos llevan (nos han llevado) a observar con una mirada desenfocada las características demográficas de nuestro país y los problemas que estas plantean. También generan beneficios, como los que derivan de la diversidad, la idiosincrasia, la riqueza cultural, etc. Y aunque no sean el objetivo de este análisis, considero que no deben excluirse de la atención que le prestemos: preocuparse por la despoblación no tiene como única salida la apuesta por la repoblación, tal como trataré de explicar. La sangría demográfica de las poblaciones de muchos territorios los aboca a la insostenibilidad y probablemente a la desaparición, pero en algunos casos la situación es irreversible y los esfuerzos deben centrarse en garantizar los derechos de quienes aún

2. https://www2.cruzroja.es/web/ahora/-/sergio-del-molino-sin-campesinos-no-va-a-haber-pueblos#:~:text=Facilitar%C3%ADa%20la%20vida%20y%20los,muy%20grande%20sobre%20peque%C3%B1as%20comunidades.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

viven en ellos, más que en volver a poblarlos con un esfuerzo que quizás no merezca la pena. El problema, claro está, pasa por discriminar los casos sin solución de aquellos en los que sí es posible llevar a cabo actuaciones que contribuyan a la revitalización y al mantenimiento de zonas de gran importancia para el conjunto del territorio. No olvidemos que la parte de España en la que la despoblación es más evidente coincide en gran medida con la España rural, dedicada a la agricultura, y que este sector es tan imprescindible como víctima de una penalización evidente. La transición hacia un sistema sostenible desde el punto de vista ambiental debe ser justa, y por el momento está siendo más sufrida por el sector de la agricultura y de la ganadería que por el resto de la sociedad.

Para finalizar esta introducción, permítaseme reproducir una cita que creo refleja a la perfección la verdadera dimensión de la despoblación, y que a su vez nos sirve para plantearnos diversas preguntas que servirán de hilo conductor para este trabajo (López Andrada, 2017: 2).

> "Estamos asistiendo, o quizá acabamos de asistir, a la desaparición irreversible de un modo de vida que, hasta no hace mucho tiempo, dio forma y sentido a espacios singulares que, antaño, gozaron de un particular bullicio hoy ahogados entre zarzas y sombras vespertinas; lugares en los que ayer brilló la cal y hoy se amontonan costras de dolor. Lo podemos observar en muchos rincones del país: la población rural sigue envejeciendo y los jóvenes, hoy más que nunca, huyen del pueblo e instalan, si pueden, en la urbe su futuro: un porvenir de asfalto y de hormigón donde el vértigo ha sustituido a la lentitud y el silencio es violado y roto por el ruido. No obstante, como contrapunto a ese ocre éxodo, hay millones de almas que todavía permanecen voluntariamente en pueblos muy pequeños y, por muchos motivos, se resisten a abandonarlos; son personas atadas al ciclo de las estaciones y al transcurrir de un tiempo lento y puro".

2. Ingreso y gasto público ante los retos que plantea la despoblación: estado de la cuestión

En el apartado anterior se ha hecho referencia a la aparición del libro de Sergio del Molino *La España Vacía* y a la incidencia que tuvo en el debate sobre un fenómeno que obviamente no nace en 2016, año de su publicación. Si nos circunscribimos al ámbito del derecho financiero y tributario, veremos que es a partir de 2018 cuando el interés por la despoblación comienza a materializarse en publicaciones científicas adscritas a distintas ramas del conocimiento. Antes de esa fecha la despoblación aparecía ya como objeto

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

de interés en algunos trabajos centrados en la materia objeto de nuestro estudio, pero fueron escasos y prácticamente inexistentes en el ámbito jurídico-tributario. No obstante, su interés es evidente (Ruiz, 2014; Marín, 2014).

Este dato sirve para constatar que nuestra disciplina avanza en muchas ocasiones a remolque de otras, y sobre todo inspirada por la actualidad, lo que no tiene por qué tener una connotación negativa.

Los trabajos doctrinales relacionados con la materia objeto de este estudio no solo han visto la luz en publicaciones científicas al uso. En este caso, la actividad procedente de instituciones y organismos públicos o privados, elaborada previo encargo a investigadores e investigadoras, también resulta interesante. Uno de los primeros ejemplos que encontramos es el estudio "Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada", realizado para la Cátedra sobre Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza en junio de 2018. Su objetivo fue "presentar la (reducida) evidencia empírica existente sobre la eficacia de los incentivos fiscales como instrumento para contribuir a la fijación o atracción de la población a un territorio, vital para asegurar un crecimiento económico a futuro, sobre todo, en zonas con altas tasas de envejecimiento y una población total en declive". El documento concluía que, dada la escasez de literatura y de resultados, no era posible aportar conclusiones sobre el impacto de los incentivos fiscales para combatir la despoblación. En consecuencia, se adoptaba una posición cauta ante lo que denominaba "demandas crecientes para utilizar el sistema fiscal para realizar una política activa contra la despoblación". Tales demandas siguen estando presentes, como tendremos ocasión de exponer.

Otro ejemplo interesante es el de "Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados de España", realizado para la red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA)[3]. Este informe, elaborado por investigadores e investigadoras procedentes de diversas disciplinas, contiene una propuesta de "fiscalidad para la repoblación" de la ultraperiferia demográfica española. La propuesta, tal como se indica en el estudio, 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

3. https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2021/02/Una-fiscalidad-diferenciada-para-el-progreso_SSPA.pdf.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

vean estimulados a asentarse en estos y, especialmente, a crear empresas que dinamicen el tejido de actividad y empleo y poblacional ya existente". En este análisis se fundamenta la oportunidad de la propuesta en la "alarma social" que causa la despoblación. En mi opinión, justificar la adopción de medidas fiscales que redundan obviamente en una disminución de ingresos para las arcas públicas en dicho fenómeno es un error. La alarma social, a la que el Tribunal Constitucional ha negado capacidad para justificar medidas penales (STC 47/2000, entre otras), y respecto de la que existe consenso en que no debe ser utilizada como fundamento para cambios o innovaciones legislativas, tampoco puede justificar una vulneración de los principios del artículo 31 de la Constitución. En concreto, la previsión de un régimen fiscal más favorable podría vulnerar el principio de igualdad, salvo que la razón por la que se llegara a él tuviera una justificación constitucional.

Es cierto que a continuación se matiza de forma correcta el fundamento de la reivindicación fiscal expuesta:

> "La despoblación diluye las economías de escala, reduce el tamaño del [sic], 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 comentar la alusión (desafortunada) a la alarma social que genera la despoblación como fundamento de un posible tratamiento fiscal diferenciado es importante porque es síntoma del que puede considerarse uno de los males de nuestro tiempo: la utilización de instrumentos legislativos como respuesta a estados de opinión concretos. No quiere esto decir que no deban escucharse las reivindicaciones, legítimas, de quienes se ven afectados por cuestiones como la que nos ocupa. Al contrario, lo que trato de expresar es que la adopción de políticas públicas, y especialmente de normas que otorgan beneficios fiscales, debe ser el resultado de procesos lo suficientemente reflexivos, con un conocimiento real y empírico de las

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

consecuencias de cualquier situación y/o decisión. Y obviamente, participativos.

Centrándonos en los trabajos en los que se vincula despoblación y fiscalidad, todos ellos otorgan la importancia que merece a este fenómeno. La mayor parte de ellos se centra en la imposición sobre la renta, y especialmente en el IRPF, dada su subjetividad. Además, la mayor parte de los autores coinciden en valorar la eficacia de los beneficios tributarios en la "lucha" contra la despoblación.

La perspectiva comparada también ha sido trabajada desde la doctrina de nuestro país, que ha prestado atención a países como Noruega, Japón, Canadá, Italia o Francia.

En cuanto al gasto público, hay menos aportaciones y prácticamente todas ellas se centran en una cuestión, cual es la de la financiación de los servicios públicos en áreas despobladas. Un buen ejemplo es la siguiente afirmación: "El principal desafío, para combatir la preocupante situación demográfica, consiste en garantizar la demanda de la población asentada en territorios despoblados de unos servicios públicos de calidad, así como inversiones en infraestructuras" (Bello Paredes, 2023).

También se ha analizado si existe relación causal entre financiación local y despoblación, y si "una mejora en la financiación de los municipios pequeños y medianos (especialmente, mediante transferencias supramunicipales) podría dar lugar a servicios e iniciativas económicas municipales relevantes para retener y atraer población". La conclusión principal a la que se llega es la siguiente:

> "56. A la vista del peso relativo de las transferencias para cada segmento de municipios, en general se puede afirmar que el sistema financiero local muestra escasa nivelación vertical, por medio de transferencias. Favorece a dos grupos de municipios: los muy pequeños y los muy grandes (sobre todo, por este orden, a Barcelona y Madrid). El significado práctico de estas mayores transferencias pudiera ser diverso. En el caso de los municipios más pequeños, las mayores transferencias per cápita pudieran guardar relación directa con los mayores costes de los servicios municipales (lo que explicaría que en estos municipios con elevadas transferencias también haya un alto esfuerzo fiscal medio). En el caso de los municipios muy grandes, donde normalmente se dan mayores economías de escala y de densidad, las mayores transferencias corrientes pueden dar lugar a mejores servicios obligatorios y a un mayor gasto no obligatorio, factores estos que pueden ser relevantes para

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

la atracción de población y de actividad económica" (Velasco Caballero, 2022: 27).

Desde mi punto de vista, aunque el objetivo de este estudio es muy interesante, debe completarse con una perspectiva imprescindible, cual es la presupuestaria, y en el fondo también la tributaria. Es decir, siendo evidente que en la denominada España despoblada los problemas de financiación de servicios públicos son muy relevantes, creo que también lo es que de solucionarse esta cuestión las cifras de la despoblación bajarían. Sin embargo, este tema trasciende a lo económico, siendo muchas y variadas las razones por las que un municipio concreto pierde población.

En esta línea resulta muy interesante el enfoque de Rubio Guerrero (2022: 2), que opta por un análisis más amplio de la cuestión:

> "Por ello, es necesario perfilar una iniciativa nacional para, en alianza con otros Estados Miembros de la UE y con redes y asociaciones civiles europeas, plantear los necesarios cambios que faciliten la adopción de políticas de desarrollo territorial, basadas en una discriminación positiva, de carácter presupuestario, fiscal, administrativa o de otra naturaleza y que sean, compatibles con el Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Así pues, el objetivo de este trabajo es desgranar un conjunto de medidas en este ámbito de las políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales con el fin de colaborar en el desarrollo territorial armónico del conjunto de España".

También merece ser citado Martínez Sánchez (2023: 287), y muy especialmente la última de sus conclusiones: "Sexta. Al igual que en el sistema de financiación autonómica no se toma en cuenta directamente la población real, sino que existe una fórmula de población ajustada; sería conveniente que el sistema de reparto de la PIE estableciera una fórmula de población ajustada, construida en atención a las obligaciones de gasto que incumben a los municipios. En particular, por su influencia en el gasto correlativo de la prestación de servicios a los que los municipios vienen obligados, en la fórmula de población ajustada debería tenerse en cuenta tanto la superficie del municipio (especialmente la que integra el casco urbano), como la dispersión de los núcleos existentes".

Ya desde una perspectiva fiscal, se trata el reto demográfico desde el punto de vista de las medidas adoptadas en el IRPF, tributo que se considera adecuado para el establecimiento de medidas fiscales mitigadoras del cambio climático por concurrir en él carácter personal y subjetividad (Álamo Cerrillo, 2023). Para esta autora, es preciso diseñar incentivos fiscales no

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

solo para personas físicas, sino también para personas jurídicas, que puedan ser revisados periódicamente y que se adapten a las necesidades del entorno en cada momento. Pero, en el mismo trabajo, centrado como su título indica en la perspectiva fiscal, se reconoce que la repoblación requiere de grandes inversiones que faciliten el acceso a los servicios públicos más necesarios, y se alude a los incentivos fiscales con expresiones como "pequeños incentivos" o "alicientes".

Entre los trabajos más completos dedicados a la despoblación en perspectiva fiscal cabe citar Soto Moya (2024). Esta autora estudia las medidas fiscales vigentes en el ámbito autonómico y también en el local, profundizando en el análisis de su idoneidad para conseguir atraer población a zonas o municipios en riesgo de despoblación. En su opinión, la despoblación constituye un reto global que requiere ser abordado tanto a nivel estatal, autonómico y local como europeo. Y es que, tal como se afirma en este trabajo, "la implantación de beneficios fiscales en este ámbito puede ser una medida exitosa para incentivar a los ciudadanos a que no abandonen o para que fijen su residencia en determinadas zonas, pero de nada sirve llegar a una situación de 'esquizofrenia normativa', sobre todo por parte de las CCAA, implantando medidas que resulten ineficaces, que a la postre generan un aumento de gasto público, simplemente por el hecho de aprobar disposiciones en el intento de paliar la despoblación no querida. En este sentido, creemos que es imprescindible replantear el modelo, sobre todo desde la perspectiva del reparto de fondos, pues las necesidades de las diferentes zonas pueden llegar a ser muy diferentes, especialmente en lo que se refiere a la prestación y al disfrute de los servicios públicos por los ciudadanos".

Centrándose en la perspectiva del gasto, y enlazando con las conclusiones de Soto Moya, en Sedeño López (2025) se aportan reflexiones en las que merece la pena detenerse. Entre las más interesantes se encuentra la relativa a la constatación de que los municipios carecen de las competencias necesarias para actuar individualmente frente a la despoblación, pese a representar el nivel de administración más cercano a la ciudadanía.

Como expresa este autor: "[…] la despoblación es un problema de repercusión estatal, pero de ámbito local, por lo que entendemos que los municipios deben desempeñar un papel importante en la reversión de este fenómeno, prestando adecuadamente los servicios que sean de su competencia y asegurándose que los que sean procurados por otras administraciones satisfagan las necesidades de su vecindario". En consecuencia, la solución pasa por garantizar una financiación suficiente de las entidades locales, de forma tal que se cumpla con el mandato del artículo 142 CE: "Las Haciendas

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Es preciso, por tanto, que las Administraciones estatal y autonómica realicen un esfuerzo para garantizar que los municipios, especialmente los que cuentan con menos capacidad de financiación, cuenten con los recursos financieros suficientes. En esta línea, el autor sugiere una reforma del sistema vigente de Participación en los Ingresos del Estado (PIE), siguiendo la propuesta de la Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local, en la que se planteaba el "reemplazo del modelo dual actual por un fondo único en el que participaran todos los municipios, cuyo reparto se basara en dos criterios fundamentales: el número de habitantes, ajustado en función a otros parámetros, como el tamaño o la dispersión municipal, y la capacidad fiscal, medida en base al IRPF e IBI. Este modelo no supondría un tratamiento diferenciado para los municipios que pierden población, pero al menos no los situaría en una situación de desventaja frente al resto". En cuanto a las PICA (Participación en los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma), el autor citado considera que aún existe margen para un correcto desarrollo de una figura que puede contribuir a reconocer de forma adecuada la singularidad de los municipios despoblados. En la misma línea argumental, propone una reforma de la financiación de las diputaciones provinciales, esenciales para la prestación de servicios a quienes habitan los pequeños municipios, ya que asumen la coordinación de servicios públicos básicos y lideran las políticas de sostenimiento de estos territorios.

Desde una perspectiva comparada, además de los trabajos propios de la doctrina de cada país, contamos con aportaciones interesantes como las contenidas en los trabajos de García Martínez (2021) o Vilarroig Moya (2023). También resulta muy recomendable la lectura de Marchessou (2024). Por último, se nos ha ofrecido una visión de las medidas fiscales frente a la despoblación en experiencias comparadas, que constituye una aportación muy sugestiva para la reflexión y elaboración de propuestas en esta materia (Esteve Pardo, 2023).

Obviamente estos trabajos no son los únicos, pero en estas páginas no trato de ofrecer un listado exhaustivo de publicaciones sobre despoblación desde la perspectiva del gasto y del ingreso, sino reflexiones sobre el estado de la cuestión y una valoración de la situación actual y del rumbo de las políticas públicas sobre la materia.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

3. Hacia una visión integrativa del ingreso y del gasto público en materia de despoblación

La necesidad de abordar la despoblación con un enfoque que integre tanto medidas de ingreso como medidas de gasto es, en mi opinión, evidente. Y como hemos visto, en el ámbito académico, incluso las aportaciones centradas en el ingreso concluyen que es necesario abordar la despoblación poniendo mayor atención en la inversión en servicios públicos e infraestructuras que en beneficios fiscales. Las políticas tributarias son importantes, pero no son suficientes y deben ir acompañadas de medidas que supongan desembolsos públicos directos vía transferencias, subvenciones, inversiones o gastos corrientes. Las evidencias empíricas, aunque son escasas, muestran cómo las políticas que se canalizan a través de gasto público son más eficaces para combatir la despoblación que aquellas que se centran únicamente en los incentivos fiscales. Sin embargo, el gasto no supera al ingreso en todos los aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la evaluación de políticas públicas: si bien el impacto para la fijación de población y para la actividad económica es superior, si analizamos su sostenibilidad en el tiempo veremos que las soluciones que vienen de la mano de la fiscalidad, al tener un menor coste para el Estado, pueden mantenerse en el tiempo de forma más prolongada.

En relación con las evidencias empíricas, pese a que contamos con una norma que institucionaliza la evaluación de políticas públicas (*Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado*), lo cierto es que en nuestro país aún es mucho lo que queda por hacer en este tema. De hecho, la Ley 27/2022 no obliga a evaluar todas las políticas públicas, solo promueve y sistematiza la evaluación en el marco de la Administración General del Estado. Conforme a lo dispuesto en su artículo 26, existen evaluaciones obligatorias de políticas públicas departamentales, que se rigen por lo siguiente:

> "1. Cada ministerio asegurará la realización de una evaluación *ex ante* y una evaluación *ex post* de aquellas políticas públicas de su ámbito competencial que tengan especial repercusión en el presupuesto o sean de gran relevancia por su impacto esperado en el ámbito social o económico. Reglamentariamente se aprobarán los criterios por los que se determinará la relevancia de las políticas públicas en términos presupuestarios, económicos y de su impacto social. 2. Los documentos en los que se formalicen o aprueben las políticas públicas referidas en el apartado anterior incluirán la programación de las evaluaciones a realizar. 3. Las evaluaciones *ex ante* del apartado 1 tendrán por finali-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

dad analizar, con un enfoque transversal y participativo, el valor público de las actuaciones objeto de análisis. A estos efectos son relevantes aspectos como el impacto en la igualdad de género, en materia de reto demográfico, en la transformación digital, en la transición verde, o en las repercusiones en el ámbito de la infancia, la inclusión social o en la racionalidad administrativa, entre otros. 4. También se preverá una evaluación intermedia si las políticas públicas del apartado 1 tienen una duración estimada de ejecución de cuatro o más años. 5. Las evaluaciones de carácter obligatorio a las que se refiere el presente artículo se entienden sin perjuicio de las demás evaluaciones que se determinen por parte del departamento ministerial en el Plan de Evaluación departamental correspondiente".

En definitiva, no todas las políticas públicas están sujetas automáticamente a evaluación obligatoria. En la materia que nos ocupa hay que tener en cuenta además que las medidas están muy dispersas y que existe una falta de coordinación interadministrativa que dificulta la evaluación.

Aunque la evidencia empírica sobre el impacto comparado entre gasto público e incentivos fiscales en la lucha contra la despoblación es limitada, tanto la literatura existente como la lógica evaluativa nos permiten afirmar que el gasto público es más eficaz, como consecuencia de su capacidad para incidir directamente en los factores que contribuyen a que la población se fije en un territorio determinado. El gasto en políticas para facilitar acceso a servicios, a vivienda, etc., supone un mayor incentivo para el arraigo poblacional que los incentivos fiscales.

En efecto, desde la perspectiva del diseño y ejecución de políticas públicas, existe un amplio consenso sobre el hecho de que el gasto público es un instrumento de intervención más eficaz que las medidas tributarias. La razón la encontramos en criterios relacionados con la eficiencia administrativa o la trazabilidad. Las distintas tipologías de gasto público presentan la ventaja, frente a las medidas tributarias, de tener una mayor capacidad de dirigirse e incidir sobre objetivos concretos. Obviamente, no es lo mismo aprobar una deducción en IRPF para quienes residan en un territorio despoblado, por poner un ejemplo, que incluir en los presupuestos públicos gastos contractuales, subvenciones o ayudas, transferencias a otras Administraciones, gastos de personal, gastos en bienes o servicios, y, sobre todo, inversiones reales en infraestructuras públicas, principalmente en las relacionadas con transporte, sanidad, educación y desarrollo territorial.

El gasto público permite además una mayor adecuación a las necesidades reales de quienes se van a ver beneficiados por él, con lo que permite

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

garantizar de forma más correcta la aplicación del principio de igualdad. Y por supuesto, al estar sujeto a procedimientos de control presupuestario y, en algunos casos, de evaluación de políticas públicas, facilita la transparencia y la rendición de cuentas. Pero, además, se alinea mejor con un principio tan importante como es el de justicia en el gasto, en el que España fue pionera al constitucionalizar su aplicación, extendiendo sus límites más allá de los contornos de los tributos.

En efecto, el artículo 31 de la Constitución Española, tras delimitar el ámbito subjetivo de la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos con el pronombre indefinido "todos", que se matiza por la alusión al principio de capacidad económica y a la justicia que se predica del sistema tributario, inspirado en la igualdad y progresividad, así como en la no confiscatoriedad, se refiere al gasto público con la conocida y novedosa fórmula: "realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía". Como sabemos, la enmienda que dio lugar a la incorporación de este apartado segundo se tramitó a instancia del profesor Fuentes Quintana en la Comisión del Senado, y supuso, además de asociar capacidad de gasto y recursos, que la primera se vinculara a criterios de eficiencia y economía, pero, sobre todo, que las decisiones sobre el gasto deban responder, de forma imprescindible, a la adjetivación de su asignación con la referencia a la equidad. Este concepto, en la tercera de las acepciones que le asigna la RAE, hace referencia a la idea de justicia natural, "por oposición a la letra de la ley positiva". Las decisiones sobre gasto deben responder, por tanto, a criterios de justicia.

Debe tenerse presente además que la riqueza se subordina al interés general y que es preciso avanzar en equidad en materia de distribución de la renta regional y personal. En definitiva, necesitamos prestar más atención a las materias y los sectores más necesitados de protección: obviamente la salud, la cultura y el patrimonio, el medio ambiente, y muy especialmente el reto demográfico del que forma parte la despoblación. Desde mi punto de vista, nuestra disciplina es una de las mejor situadas para hacer frente al reto que supone seguir avanzando en un cumplimiento más efectivo de lo dispuesto en nuestro texto constitucional con respecto a los derechos sociales, ya que, como es sabido, se trata de derechos condicionados a la capacidad y voluntad sobre gasto público.

Esta argumentación no supone una defensa de la desaparición o no utilización de medidas fiscales, sino una reivindicación de la necesidad de que ambas instituciones se utilicen de forma complementaria, y de que se analice cuál es la mejor opción en relación con cada objetivo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

4. Conclusiones y propuestas

La despoblación, hasta no hace mucho, pasaba desapercibida, quedando relegada a ser protagonista de relatos nostálgicos y eje de las quejas de los muchos territorios de nuestro país que la sufren y que llevan muchos años reclamando una mayor atención. A causa de diversos factores, se ha llegado a una situación que parece irreversible (y que quizás lo sea para algunos territorios), con una sangría demográfica que de no frenarse los condenará a una situación insostenible, con consecuencias negativas para el conjunto del territorio. Es cierto que desde hace un tiempo ha pasado a formar parte del debate público, generando iniciativas que la sitúan entre los problemas a los que nuestra sociedad debe hacer frente con mayor urgencia. Sin embargo, los resultados no están siendo los esperados.

Si nos fijamos en los datos, España cuenta con una población de más de 49 millones de personas, que se distribuye de forma muy heterogénea a lo largo y ancho del territorio. El 84,4 % de los españoles vive en el 48 % del territorio. Dicho de otra forma, el 52 % del territorio está habitado por únicamente el 15,6 % de la población, en un claro ejemplo de paradoja demográfica. Estos datos son especialmente llamativos si nos centramos en Madrid y Barcelona, donde se concentra aproximadamente el 25 % de los habitantes del país; es decir, uno de cada cuatro españoles reside en alguna de estas dos provincias, según datos del INE[4]. A pesar de que la población ha aumentado en casi 6 millones de personas entre 2011 y 2019 (lo que supone un crecimiento cercano al 15 %), hasta ocho comunidades autónomas pierden población en ese mismo período: Extremadura, Galicia, Castilla y León, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja. Por otro lado, más de 6000 municipios pierden población, lo que representa el 75 % del total de municipios.

De acuerdo con las previsiones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población española podría alcanzar los 50 millones de habitantes en los próximos años[5]. Este crecimiento, si se mantiene la tendencia actual de concentración urbana, agravaría el problema de la despoblación rural. Considerando que España es el país de Europa con menor proporción de zonas habitadas y, a la vez, el segundo con mayor densidad en las zonas habitadas, las previsiones no son muy halagüeñas.

4. Estadística Continua de Población (ECP). 1 de julio de 2025. Datos provisionales 7 de agosto de 2025. https://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&idp=1254735572981.

5. AIREF: Demografía y Pirámide de Población Interactiva. https://www.airef.es/es/cifras-de-poblacion/.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

A la hora de radiografiar la España vacía, resulta muy clarificador seguir la nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), establecida a nivel comunitario en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003, de 26 de mayo de 2003, que subdivide los territorios de los Estados miembros y les asigna un código y nombre específico. En particular, de acuerdo con el anexo II del citado reglamento, las comunidades y ciudades autónomas se sitúan en el nivel NUTS 2, las provincias en el nivel NUTS 3 y los municipios en las denominadas "unidades administrativas menores". Atendiendo a esta clasificación y a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020, se consideran zonas con muy baja densidad de población las regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por kilómetro cuadrado y las regiones NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Nótese que dichas directrices no incluyen una mención específica a los municipios (las unidades administrativas menores en terminología comunitaria), lo que en la práctica da lugar a disparidades. Por ejemplo, Aragón o Castilla y León no serían consideradas zonas muy escasamente pobladas por el peso estadístico de ciertas provincias, pese a contar con territorios que presentan densidades muy inferiores a los 8,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

De acuerdo con estos estándares, España tiene una densidad media de aproximadamente 96 habitantes por kilómetro cuadrado, muy por debajo de países de nuestro entorno: solo Irlanda presenta una densidad inferior. Sin embargo, ese dato no ofrece una visión completa de la realidad, ya que, como adelantábamos, nada tiene que ver la densidad de población de Madrid o Barcelona con la de otros territorios de la península. De esta manera, casi la mitad del territorio español presenta densidades inferiores a los 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, y una parte significativa ni siquiera alcanza los 8 habitantes por kilómetro cuadrado. Si cartografiamos la España vacía, esta se corresponde principalmente con las dos Castillas, Extremadura, Aragón y La Rioja, sin perjuicio de que se incluyan en ella ciertas zonas de Andalucía, Asturias, Galicia, Cataluña o Navarra.

Por su parte, el área metropolitana de Madrid, el litoral mediterráneo desde Barcelona hasta el Mar Menor, Andalucía y el norte peninsular tienen densidades de población equiparables a los estándares europeos. Por el contrario, en el interior peninsular —exceptuando Madrid— viven muy pocas personas y muy alejadas entre sí, con zonas equiparables a la región ártica de los países escandinavos, aunque con la importante diferencia de que no existen factores climáticos o demográficos extremos como los que afectan a dicha región. Esta comparación ha dado lugar al uso del término "Laponia del Mediterráneo" o "Laponia del Sur". De nuevo, los datos no dejan lugar a dudas: la densidad media en las áreas urbanas españolas es de aproxima-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

damente 13 369 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a los 946 en las zonas rurales. En comparación, la media europea se sitúa en torno a los 6839 y 816 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente. Por otra parte, tan solo el 12,7 % del territorio español está efectivamente poblado, frente al 67,8 % de Francia, al 59,9 % de Alemania y al 57,2 % de Italia.

En este contexto, el derecho puede convertirse en una herramienta eficaz con la que coadyuvar a la consecución de un país más cohesionado social y territorialmente. Por consiguiente, desde el derecho financiero y tributario, debemos analizar cuáles son las medidas más adecuadas, tanto desde la vertiente de los ingresos como del gasto público, para revertir el proceso de despoblación. Se trata de una cuestión que, a nivel normativo, se encuentra aún en una fase incipiente, puesto que hasta el momento han sido las comunidades autónomas las que están desarrollando instrumentos tributarios en el ámbito de sus impuestos cedidos. La cuestión radica en que los estudios empíricos que evalúan estas medidas son escasos, y en la mayoría de las ocasiones, inconcluyentes, por lo que se requiere una profunda reflexión para determinar cuáles son las políticas públicas más adecuadas.

Para ello, debemos partir del análisis de la despoblación como un problema que requiere de la adopción de medidas con una urgencia insoslayable, de las consecuencias negativas que tiene para nuestro país (económicas, sociales, políticas, medioambientales…). Del análisis preliminar de las principales iniciativas que se han desarrollado hasta el momento, podemos ya adelantar que han sido insuficientes para hacer frente a los desafíos del medio rural.

Solo cuando tengamos clara la necesidad de actuar para revertir el proceso de despoblación, podremos plantear cuáles son las políticas públicas más adecuadas para llevar a cabo esta tarea. Con este objetivo, debemos estudiar las medidas desarrolladas hasta el momento, centrándonos fundamentalmente en los beneficios fiscales aprobados en el ámbito autonómico, así como en las posibilidades que el ordenamiento jurídico-tributario ofrece a las entidades locales. De la misma manera, es interesante aprender de las experiencias de otros países (Francia, Portugal, Canadá, Japón…) que ya han desarrollado medidas fiscales frente al reto demográfico, y cuyo análisis puede servirnos de ayuda para el diseño de propuestas *de lege ferenda* en nuestro país. En este sentido, una de las cuestiones que debería valorarse con detenimiento es si el establecimiento de un régimen fiscal diferenciado para las zonas escasamente pobladas es una posibilidad válida desde el punto de vista jurídico, dada la necesidad de conformidad no solo con el derecho nacional, sino también con el comunitario.

Desde el gasto público, las medidas desarrolladas en ejecución del programa Next Generation EU podrían incidir positivamente en la reversión de

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

la despoblación. Asimismo, se plantea la necesidad de redefinir los criterios de reparto empleados en el sistema de financiación autonómica, en el que la población sigue teniendo un excesivo protagonismo en perjuicio de otros como la dispersión, la orografía o la densidad de población.

Para finalizar, creo que es imprescindible concluir todo trabajo científico aportando preguntas, cuyo enunciado obviamente implica una reflexión que anuncia futuras aportaciones. Y aunque las preguntas podrían ser muchas, me centraré en las dos siguientes: ¿Qué razón justifica que la despoblación sea considerada un reto? ¿Qué implica la existencia de un derecho a no abandonar los espacios que van quedando vacíos? No olvidemos que encontrar soluciones a las consecuencias negativas de la despoblación exige un trabajo transversal, y en este caso es especialmente necesario abordar la tarea desde la intersección entre el derecho financiero y la justicia social. El tributo no debe considerarse una herramienta de excepción, sino un instrumento que ayude, en colaboración con políticas de gasto adecuadas, a garantizar derechos en territorios vulnerables. Legislar como respuesta a debates mediáticos no es una opción por la que debamos apostar: al contrario, defiendo un tratamiento del tema más reflexivo y participativo.

Además, las propuestas fiscales, presupuestarias y de cualquier otra naturaleza deben vincularse con criterios de viabilidad jurídica y económica, aspecto este en el que, como se ha apuntado, aún es mucho lo que queda por hacer. La dimensión evaluativa de las políticas públicas en materia de despoblación es muy importante, y carecemos de cifras sobre el impacto de las medidas adoptadas, ya provengan del ámbito fiscal o del gasto público.

También es importante ahondar en el principio de equidad territorial, y profundizar en cómo debe interpretarse y aplicarse la "asignación equitativa de los recursos públicos", en relación con el ingreso y el gasto público relacionado con la despoblación.

Por último, es necesario explorar el papel de la Unión Europea, y sobre todo analizar cómo los fondos europeos y las estrategias de cohesión territorial interactúan con las políticas nacionales.

5. Bibliografía

Álamo Cerrillo, R. (2023). Políticas fiscales frente a la despoblación. *Quincena Fiscal*, 10.

Bello Paredes, S. A. (2023). La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 125-147. https://doi.org/10.24965/reala.11167.

Cátedra Despoblación y Creatividad de la Universidad de Zaragoza. (2018). *Estudio sobre los incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: Una revisión de la investigación aplicada*. https://catedradespoblaciondpz.unizar.es/informes/

Esteve Pardo, M. L. (2023). Medidas fiscales frente a la despoblación en experiencias comparadas: el sistema noruego de cotizaciones sociales diferenciadas por territorio. En M.ª del M. Soto Moya y J. F. Sedeño López (dirs.). *Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al desafío de la despoblación*. Atelier.

García Martínez, A. (2021). El instrumento fiscal en la lucha contra la despoblación: A propósito del régimen fiscal italiano para atraer a pensionistas extranjeros a determinadas zonas geográficas. En M. Marcos Cardona y V. Selma Penalva (dirs.). *Los objetivos de desarrollo sostenible: principales desafíos jurídicos*. Dykinson.

Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

López Andrada, A. (2017). *El viento derruido*. Almuzara.

Marchessou, P. (2024). El uso del instrumento fiscal por Francia al servicio de la lucha contra la despoblación. En Y. García Calvente (dir.). *Retos del Derecho financiero en el siglo XXI: sostenibilidad ambiental y demográfica*. Atelier.

Marín, C. (2014). La financiación autonómica y su impacto en territorios despoblados. *Papeles de Economía Española*, 140.

Martínez Sánchez, C. (2023). La necesaria revisión del sistema de financiación local para combatir la despoblación. En F. Velasco Caballero (dir.). *Despoblación, territorio y gobiernos locales*. Marcial Pons.

Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA). (2019). Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados de España. https://ruralproofing.com/wp-content/uploads/2021/02/Una-fiscalidad-diferenciada-para-el-progreso_SSPA.pdf

Rubio Guerrero, J. J. (2022). La despoblación en España: Políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión. *Documentos de Trabajo del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social*, 5.

Ruiz, J. M. (2014). Fiscalidad y territorio: El reto demográfico en España. *Revista de Estudios Regionales*.

Sedeño López, J. F. (2025). La financiación de los servicios públicos locales en municipios despoblados y la revisión del sistema de participación de las entidades locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. *Crónica Tributaria*, 196.

Soto Moya, M. M., & Sedeño López, J. F. (2023). Innovaciones jurídicas en materia de gasto e ingreso público frente al reto de la despoblación. Atelier.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 49
ISBN: 979-13-991427-1-6

Soto Moya, M.ª del M. (2024). Instrumentos fiscales en España frente a la despoblación: La eficacia de los beneficios tributarios en el impulso demográfico de nuestro país. *Nueva Fiscalidad*, 1, 45-82. https://doi.org/10.14679/3259.

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

Vilaroig Moya, M. (2023). *El sistema tributario japonés ante los retos del envejecimiento, la despoblación y la digitalización*. Aranzadi.