



SESIÓN PLENARIA (28 DE JUNIO DE 2021)

La despoblación rural en España: análisis y propuestas desde la historia agraria y las ciencias sociales

Fiscalidad diferenciada y sostenible para el medio rural: condicionantes históricos y propuestas de futuro*

Versión preliminar para comunicación en congreso; se ruega no citar

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA
Doctor por la Universidad de Oviedo
rfllera@uniovi.es

Resumen

En los últimos tiempos se ha reactivado la problemática asociada al despoblamiento del medio rural, bautizado ahora como “reto demográfico”, un fenómeno de largo recorrido, de causas diversas y complejas, pero sobre todo con múltiples y variadas consecuencias en términos económicos, sociales, ambientales y políticos. La ‘España vaciada’ y su atomizado mapa municipal condicionan la planificación de las políticas públicas, así como su sostenibilidad social, económica y ambiental. El ámbito autonómico parece apropiado para abordar los problemas estructurales de desarrollo económico y poblacional cuestión, sin perjuicio de la coordinación general en toda España y en la Unión Europea. El marco jurídico-constitucional habilita esta diferenciación tributaria, precisamente como base para una igualdad de trato (equidad vertical), y también avala el objetivo extrafiscal de los tributos. En el trabajo se repasa el caso de Asturias y se plantean algunas alternativas para estimular el debate.

* El trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio con el Real Instituto de Estudios Asturianos (Cecel-CSIC). Las opiniones y los juicios de valor son estrictamente del autor.

1. Introducción

La sequía demográfica en algunas regiones de España es un hecho constatado que preocupa desde hace años en el ámbito académico (por todos, Collantes y Pinilla, 2019), pero que ha logrado traspasar ese foco al ámbito de las prioridades políticas¹.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas envuelven y enfocan esta problemática multidimensional y transversal del mundo rural desde varios puntos de vista complementarios, en los cuales se entremezclan metas relativas a reducción de desigualdades interpersonales e interterritoriales, impulso al trabajo decente, fomento del crecimiento económico inclusivo, protección del medio ambiente o lucha contra el cambio climático, entre otras. En este contexto, el Foro Acción Rural (2020) ha elevado un total de 65 propuestas en ese marco general para lograr un desarrollo sostenible en el medio rural, entre los que se quiere destacar en esta comunicación la relativa a “explorar y debatir medidas fiscales favorables a los pequeños municipios rurales que favorezcan la viabilidad de servicios, creación de empresas y asentamiento de nuevos pobladores”.

El objetivo de este trabajo -aún en fase preliminar- es explorar las posibilidades de una fiscalidad diferenciada y sostenible para el medio rural, precisamente para garantizar la igualdad de oportunidades de desarrollo. Se aplica el análisis a las comunidades autónomas, por ser un nivel de gobierno que combina la autonomía financiera necesaria para llevar a cabo esta política con su atención más cercana a las especificidades territoriales, sin descender al nivel local, por su excesiva atomización. Partiendo de los condicionantes históricos socioeconómicos, se elige como caso de estudio el Principado de Asturias por su especial problemática y por a ver sido en los últimos años una de las comunidades más activas en la aplicación de estas medidas de apoyo, compatibles con el marco constitucional y europeo. Por último, se plantean algunas propuestas abiertas para el debate.

2. Desigualdad para igualar: motivos y problemas para una diferencia de trato

La Constitución española proclama en su artículo 1 la igualdad como uno de los valores supremos del Estado social y democrático de Derecho. Por su parte, el artículo 14 garantiza como derecho fundamental la igualdad 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”.

Ese concepto de igualdad no equivale a uniformidad, sino en todo caso a prohibición de discriminación (Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y Fernández López, 1986; Soriano Torres, 2002), lo que en la Teoría de la Hacienda Pública se ha venido denominando equidad horizontal (Albi González-Páramo y Zubiri, 2004). El Tribunal Constitucional interpretó que la Carta Magna “no establece un principio de igualdad absoluta que pueda omitir tomar en consideración la existencia de razones objetivas que razonablemente justifiquen la desigualdad de tratamiento legal. Y, mucho menos, que excluya la propia necesidad del establecimiento de un trato desigual que recaiga sobre supuestos de hecho que en sí mismos son desiguales y tengan por función precisamente contribuir al restablecimiento o promoción de la igualdad real, ya que en tal caso, la diferencia de régimen jurídico no sólo no se opone al principio de igualdad sino que aparece exigida

¹ No hay un único hito para este salto, aunque se ha señalado la publicación en 2016 del sugerente y exitoso ensayo *La España vacía* (Editorial Turner), de Sergio del Molino, como un indudable revulsivo. Baste citar que una de las vicepresidencias del Gobierno de España tiene desde 2020 el reto demográfico entre sus grandes cometidos, al igual que algunas consejerías en varias comunidades autónomas.

por dicho principio y constituye instrumento ineludible para su debida efectividad (Sentencia 3/1983, de 25 de enero).

A los efectos de este trabajo, resulta especialmente relevante la delimitación que la Constitución hace en su artículo 31.1 con respecto al sistema tributario, estableciendo como elementos definitorios los de universalidad, capacidad económica y justicia que han de regir tal “sistema” en todo momento, en tanto que conjunto de instrumentos al servicio de un mismo fin². A su vez, esta última idea debe ser entendida sobre la base de los principios de igualdad, progresividad y no confiscatoriedad.

El Tribunal Constitucional ya dijo tempranamente que “una cierta desigualdad cualitativa es indispensable para entender cumplido este principio [de igualdad]” (Sentencia 27/1981, de 20 de julio). Su consolidada doctrina viene reiterando que “si [...] el principio constitucional de igualdad no consagra «un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, por lo que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual» [...], menos consagra un pretendido derecho al trato igual de situaciones desiguales” (Sentencia 19/2012, de 15 de febrero).

Con relación a la progresividad, en tanto que concreción del tratamiento fiscal diferencial, el Tribunal Constitucional la ha definido como “una regla técnica matemática en la que pueden tener cabida multitud de combinaciones constitucionalmente lícitas” (Sentencia 19/2012, de 15 de febrero), incorporando de este modo a la praxis tributaria el clásico concepto hacendístico de equidad vertical (Albi González-Páramo y Zubiri, 2004). Por tanto, es lícito ofertar un trato fiscal diferenciado a contribuyentes que son disímiles en términos de renta, riqueza o bienestar³, aunque la dificultad estriba en su exacta concreción, la cual, podría decirse, tiene más raíz política o ideológica que jurídica o económica. Buena prueba de ello es que ni el propio Tribunal Constitucional ha emitido hasta la fecha ningún pronunciamiento anulando una norma por violación del principio de progresividad (Sanz Gómez, 2020).

Desde una óptica territorial, complementaria e inseparable del enfoque personal de los tributos, también resulta oportuno traer a colación el artículo 138.2 de la Constitución, en el cual se prohíben los privilegios económicos o sociales sobre la base de diferencias -por otra parte, lógicas y legítimas en un Estado descentralizado- entre los estatutos de autonomía. Siendo así, no debería entonces poder oponerse el constructo doctrinal de “hecho diferencial” para edificar sobre él toda una teoría de la diferencia de trato, en algunos casos, cercana a la defensa del proscrito privilegio.

El hecho diferencial no es pacífico desde una óptica constitucional (García Roca, 2000) y, por tanto, tampoco lo son sus eventuales derivadas financieras o políticas, por ejemplo, sosteniendo una discriminación positiva en la financiación autonómica o en el reparto territorial de las inversiones directas del Estado. Como condición necesaria, el hecho diferencial exigiría la constatación indubitada de una característica material (por ejemplo, en términos de renta o población), institucional (por la asunción de una determinada competencia o la creación de una institución propia), histórica (la lengua propia sería el paradigma) o geofísica (insularidad, orografía u otras). Pero, siguiendo a López Aguilar (2000), ni aun así sería suficiente para formular el hecho diferencial,

² Esto quiere decir que cada tributo, examinado de forma separada, podría no tener todos los elementos referidos, de tal suerte que, por ejemplo, se admiten tributos basados en el principio del beneficio y no en la capacidad de pago.

³ Obviamente, se proscriben tratos fiscales diferentes en función de variables que conculquen la igualdad básica, como sería el caso del sexo, el color de piel o las creencias religiosas.

puesto que faltarían los rasgos de relevancia jurídica, sólido asiento constitucional y blindaje de su fuerza pasiva frente a modificaciones unilaterales⁴.

En la misma línea, se debe aludir también a la unidad de mercado, como libertad de circulación, establecimiento y residencia (artículo 139 de la Constitución) y, por tanto, como prohibición de discriminación por esos mismos motivos. Recordando que tal unidad de mercado -que enlaza con el mismo principio que consagra el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea- no debe significar “uniformidad” y, por ello, “admite una pluralidad y diversidad de intervenciones de los poderes públicos en el ámbito económico, siempre que reúnan las varias características de que: la regulación autonómica se lleve a cabo dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad; que esa regulación en cuanto introductora de un régimen diverso del o de los existentes en el resto de la Nación, resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue, de manera que las diferencias y peculiaridades en ella previstas resulten adecuadas y justificadas por su fin, y, por último, que quede en todo caso a salvo la igualdad básica de todos los españoles”. En suma, el juicio de constitucionalidad sobre las normas autonómicas -tributarias o de otro tipo- debe tomar en cuenta “su cobertura competencial, la intensidad de la diversidad que introducen, y su ordenación y proporcionalidad al fin que persiguen” (Sentencia 88/1986, de 23 de mayo).

Descendiendo en el análisis, basta leer el artículo 2.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para constatar de manera indubitada que el fin primordial de los tributos es obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. De ello se deduce que pueden existir otros fines extrafiscales, de carácter accesorio⁵, aunque enunciados de manera inmediata y explícita en la misma ley. Así, los tributos “podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución”, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico⁶. Como señaló el Tribunal Constitucional, “la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (señaladamente, arts. 40.1 y 130.1), dado que tanto el sistema tributario en su conjunto como cada figura tributaria concreta forman parte de los instrumentos de que dispone el Estado para la consecución de los fines económicos y sociales constitucionalmente ordenados” (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo).

Anotado todo esto, se podría preguntar si la equidad vertical, constitucionalmente admitida y económicamente justificada, puede ser aplicable en concreto para diseñar y ejecutar una fiscalidad diferenciada y sostenible para el medio rural. En términos más precisos: si puede ser viable una fiscalidad que trate de manera diferenciada -ergo, más beneficiosa- a las personas físicas y jurídicas que residen en el medio rural, asumiendo que parten de una situación de hecho más desfavorable que la población urbana y los grandes núcleos de población. Otra forma de verlo es como beneficio fiscal orientado a

⁴ Bajo ese prisma de interpretación, el autor solo encuentra cuatro hechos diferenciales constitucionalmente relevantes: lengua cooficial y su proyección sobre la cultura, las instituciones, los procedimientos administrativos y jurisdiccionales; el acervo histórico-institucional de naturaleza total (régimenes forales y, en menor medida, el Derecho civil total o especial); el hecho insular por sus inexportables institucionalidades intermedias (islas); y la especialidad económico-fiscal del Concierto Vasco, del Convenio con Navarra y del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Aja (1999) tiene una exégesis menos rígida del hecho diferencial, hasta el punto de señalar ocho comunidades autónomas dotadas de hechos diferenciales.

⁵ Como también se reconocía ya en el artículo cuarto de la antigua Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria: “Los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, han de servir como instrumento de la política económica general, atender a las exigencias de estabilidad y progreso sociales y procurar una mejor distribución de la renta nacional”.

⁶ Los artículos constitucionales 133.2 y 157 reconocen respectivamente la potestad tributaria de las comunidades autónomas, así como sus recursos y competencias financieras.

ser un incentivo para vivir -o volver a vivir- en el medio rural, así como para el mantenimiento -o la ampliación, o el nuevo establecimiento- de actividades económicas.

La Constitución orienta las actuaciones en varios de sus preceptos, pero de manera singular en el 40.1 (promoción del progreso social y económico y de una distribución de la renta regional y personal más equitativa), el 130.1 (mandato de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos “a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles” y particularizando en la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía), el 130.2 (“tratamiento especial a las zonas de montaña”), el 131.1 (planificación económica pública) y el 138.1 (equilibrio económico, adecuado y justo). Este enfoque sectorial no es novedoso en la historia constitucional española⁷.

Si se acude al Tratado de la Unión Europea (artículo 3) se encuentran los principios generales de cohesión económica, social y territorial y, ya en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se desarrolla ese planteamiento, incluyendo de manera explícita una “especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”. El marco habilitante es indudable, aunque presente también obvios inconvenientes.

Para empezar, los incentivos fiscales suponen la ruptura de la neutralidad del sistema fiscal, toda vez que contravienen el principio de equidad horizontal, aunque es evidente que no el de equidad vertical, justamente el que se quiere promover, con un objetivo declarado de repoblación humana y económica para determinados territorios y/o sectores. Quedarían así fuera de este análisis las ayudas de todo tipo para la mera supervivencia de actividades o empresas⁸ en crisis, ya que se quebraría la igualdad de trato, pero sin un fin de desarrollo regional que compense esa ruptura⁹.

En segundo lugar, existe un potencial riesgo de multiplicidad de esfuerzos (una suerte de carrera de ayudas) o, en el extremo opuesto, la escasa cobertura o la orfandad de ciertas áreas o determinados sectores. La coordinación, la complementariedad y la adicionalidad entre administraciones públicas, bajo una sensata planificación envolvente, resulta crucial a todos los niveles para evitar efectos indeseados. Una vez más, no se debe olvidar que toda ayuda pública distorsiona el libre comercio y altera la competencia en mayor o menor medida. En consecuencia, debe existir un fin de orden superior que compense ese pecado original.

Un tercer potencial inconveniente viene dado por la dificultad de gestión y el control sobre los beneficios fiscales y, por ende, el eventual fraude y la injusticia que pueden

⁷ El inmediato antecedente a 1978 se encuentra en la Constitución republicana de 1931, sirva como muestra su artículo 47: “La República protegerá al campesino y a este fin legislará, entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de las cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de agricultura y granjas de experimentación agropecuarias, obras para riego y vías rurales de comunicación. La República protegerá en términos equivalentes a los pescadores”.

⁸ A estos efectos, una “empresa” es una entidad que ejerce una actividad económica. Se excluyen así, entre otras situaciones, las derivadas del ejercicio de autoridad pública o los sistemas de seguridad social basados en el principio de solidaridad). Esta noción de empresa también es independiente de la forma jurídica otorgada por el derecho del Estado miembro e incluso del ánimo de lucro.

⁹ Para este último fin existen otros mecanismos de salvamento y reestructuración empresarial que no son objeto de análisis en este trabajo. En el extremo, podrían incluir la nacionalización parcial o total de una empresa o rama de actividad.

generar¹⁰. No debería ser este un problema irresoluble si los incentivos se diseñan con claridad y simplicidad, y las eventuales responsabilidades -contables, administrativas o penales- quedan bien delimitadas y se depuran con agilidad y eficacia. En este ámbito no se puede dejar de recomendar que los órganos de control -interno y externo- procuren una buena auditoría de legalidad, pero cada vez más se dediquen a fiscalizar la eficacia, la eficiencia y la economía de los programas de gastos público y -como es el caso- de los beneficios fiscales (López Díaz, 2008). Más aún, si en el presente caso preocupa revitalizar demográfica y económicamente el medio rural, debería ser objeto de especial seguimiento el primero de esos principios, puesto que el gran objetivo no es “hacerlo bien” (eficiencia), ni “hacerlo barato” (economía), sino “hacerlo” (eficacia), esto es, lograr la ansiada recuperación, aunque a medida que se avance en dicha eficacia y en el impacto social de las medidas, tampoco se deben descuidar los otros dos principios¹¹.

Un cuarto inconveniente para una fiscalidad diferencialmente beneficiosa para el medio rural -en realidad, el que envuelve todos los demás- es su adecuación estricta al objetivo buscado (la proporcionalidad a la que refiere el Tribunal Constitucional). De otro modo, se podrían generar incentivos perversos¹², junto a la ya reiterada quiebra del principio de libre competencia dentro del mercado interior europeo.

3. El marco europeo de ayudas públicas

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 107.1) declara incompatibles con el mercado interior -es decir, prohíbe- las ayudas de Estado que bajo cualquier forma “falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”. Aquellas que se hayan concedido, con independencia de su concreta forma, pero que se demuestren contrarias al Derecho de la Unión Europea, podrían ser anuladas por la Comisión Europea, ordenando al Estado miembro la supresión o modificación o, si ya hubiese sido sustanciada, incluso la devolución.

No obstante, se establecen algunas excepciones (artículo 107.2) para determinadas ayudas de carácter social a consumidores individuales, así como las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional¹³. Igualmente, por lo que respecta a este trabajo, podrán ser salvadas (artículo 107.3) las ayudas de Estado de finalidad regional destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones con un nivel de vida anormalmente bajo, de las que sufren una grave situación de subempleo¹⁴ o de las ultraperiféricas (zonas “a”). También 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 (zonas “c”).

La reciente modificación aprobada por la Comisión Europea (2021) establece nuevos criterios para las ayudas de Estado con finalidad regional en el sexenio 2022-2027,

¹⁰ Son conocidos algunos casos de “cazabeneficios” que, una vez finalizada la vigencia temporal del incentivo, abandonan la actividad o el territorio a su suerte, sin mayor justificación.

¹¹ Una discusión sobre estos principios y su fiscalización se ha propuesto en Fernández Llera (2011). El trabajo de Castillo Murciego *et al.* (2018) repasa la -reducida, como los propios autores señalan- evidencia empírica disponible sobre la eficacia de los incentivos fiscales para contribuir a repoblar un territorio.

¹² Por ejemplo, un mero movimiento oportunista al medio rural, incluso con situaciones ficticias o falsarias de empadronamiento.

¹³ Mención aparte merecen las llamadas ayudas de mínimos, entendiéndose como tales las que se conceden a una única empresa durante un cierto espacio de tiempo y sin superar una cantidad fija determinada.

¹⁴ “Anormalmente” y “grave” deben entenderse en sentido estricto, para remarcar las condiciones extremadamente desfavorables de estas regiones en relación con el conjunto de la Unión Europea.

algunas de ellas orientadas a flexibilizar determinadas exigencias anteriores¹⁵. No obstante, se establece un primer límite de ámbito general, dado que la concesión de ayudas de finalidad regional es una excepción de la prohibición general de ayuda estatal, de tal forma que la cobertura total de las zonas “a” y “c” debe ser inferior al 50% de la población de la UE-27, en concreto, un máximo del 48%, frente al 47% del periodo 2014-2020. En la categoría de zonas “a” entran las regiones NUTS 2 (en España, comunidades o ciudades autónomas) con un PIB per cápita inferior o igual al 75% de la media de la EU-27, así como las ultraperiféricas (Fernández Llera y Lago Peñas, 2011), pero también algunas de esas zonas “a” al nivel de NUTS 3 (provincias) con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. En la categoría de zonas “c” predeterminadas caen las NUTS 2 que eran zonas “a” en el período 2017-2020 y ahora ya no lo son, así como las NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Finalmente, la categoría de zonas “c” no predeterminadas se determinarán para las zonas con dificultades -a buen seguro, con especial atención a las que estén siendo muy afectadas por la descarbonización y la transición justa- bajo ciertos parámetros nacionales de elegibilidad y de cobertura conjunta, y se reflejarán en el respectivo mapa de ayudas regionales de cada Estado miembro, aprobado por la Comisión Europea. El cuadro 1 muestra los territorios elegibles para el caso de España, que suponen un más de dos tercios de la población, sin que a la fecha se conozcan aún las zonas “c” no predeterminadas, aunque sí su cobertura máxima en términos de población.

Cuadro 1. Cobertura de ayudas de Estado con finalidad regional (periodo 2022-2027)

	NUTS 2	NUTS 3	Motivación	PIB per cápita (UE-27=100)	Cobertura de población nacional
Zonas "a"	Castilla-La Mancha		PIB per cápita bajo	72,33	4,35%
		Cuenca	Provincia poco poblada en NUTS 2 con PIB per cápita bajo	---	*
	Extremadura		PIB per cápita bajo	66,67	2,28%
	Andalucía		PIB per cápita bajo	68,33	17,99%
	Ceuta		PIB per cápita bajo	72,67	0,18%
	Melilla		PIB per cápita bajo	67,00	0,18%
	Canarias		Ultraperiférica y PIB per cápita bajo	75,00	4,68%
Zonas "c" predeterminadas	Región de Murcia		Zona "a" en el periodo 2017-2020	76,67	3,17%
		Teruel	Provincia poco poblada	---	0,29%
		Soria	Provincia poco poblada	---	0,19%
Zonas "c" no predeterminadas	**	**		---	32,99%
Cobertura de población total 2022-2027					66,29%

* Ya incluido en Castilla-La Mancha. ** Pendientes de concretar en el mapa de ayudas regionales.

Fuente: Comisión Europea (2021).

Las ayudas de Estado pueden tomar diferentes formas, bien sea como subvenciones directas, suministro de terrenos, bienes o servicios a precios favorables, beneficios fiscales (exenciones, reducciones, deducciones u otras análogas) o bonificaciones en las cotizaciones sociales u otros gastos obligatorios. Sin embargo, la Comisión Europea (2021) establece que la ayuda se conceda “en la forma que, probablemente, vaya a

¹⁵ Estas directrices no abarcan las ayudas estatales concedidas a los sectores del acero, el lignito y el carbón. Asimismo, tienen su propia regulación específica las ayudas estatales a la pesca y la acuicultura, la agricultura, el transporte, la banda ancha y el sector energético.

tener la menor incidencia en términos de falseamiento del comercio y de la competencia”. Y añade que en las que supongan una ventaja pecuniaria directa, los Estados miembros “deben demostrar por qué no son adecuadas otras formas de ayuda potencialmente menos falseadoras, como anticipos reembolsables o ayudas basadas en instrumentos de deuda o capital (por ejemplo, préstamos a tipo reducido o bonificaciones de intereses, garantías estatales, la adquisición de participaciones o la aportación alternativa de capital en condiciones favorables)”. Por ello cobran aún más importancia los mecanismos de evaluación ex post, con el fin de conocer la idoneidad de la ayuda propuesta en cada caso y, sobre todo, poder obrar en consecuencia en la decisión sobre futuras ayudas. Como norma general, una ayuda no será autorizada si otros instrumentos estratégicos u otros tipos de ayuda menos falseadores permiten alcanzar la misma contribución positiva al desarrollo regional y a la cohesión territorial.

En resumen, las ayudas públicas -y para el caso presente, los beneficios fiscales, como una de sus modalidades- deben responder a un claro objetivo estratégico, incluido entre los fines declarados en la Constitución o en los tratados de la Unión Europea. Asimismo, deben tener un efecto incentivador, por tanto, deben cambiar el comportamiento de una empresa hacia el emprendimiento de una actividad adicional que contribuya al desarrollo del sector. Una actividad que la empresa o el receptor individual no habrían realizado sin la ayuda pública, o que solo habrían acometido de una manera más limitada o diferente. El corolario de todo ello es que la ayuda pública no debe servir para subvencionar los costes ineludibles de una actividad (los que se incurrirían en cualquier caso), ni debe anular del todo los incentivos empresariales de una actividad económica, en cuyo caso afloraría un evidente riesgo moral. El desarrollo rural puede cumplir todos estos requisitos.

El informe coordinado por Herce (2019) para lo que han llamado la “ultraperiferia demográfica española” es posiblemente el más completo que se ha elaborado para las zonas más despobladas y con mayores dificultades estructurales derivadas de esa situación¹⁶. Tras un completo repaso de la situación desventajosa de partida, un análisis de las alternativas disponibles y un vistazo a las experiencias comparadas más exitosas -en particular, las de Escocia (Reino Unido) y Noruega- se formaliza una propuesta principal basada en bonificar al 50% la cuota íntegra de los principales impuestos: Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), Impuesto sobre el Patrimonio (IP), Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD), Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) e Impuesto sobre Sociedades (IS). El coste fiscal estimado de la propuesta fiscal para todo el territorio SSPA¹⁷ se ha estimado en 335,24 millones de euros al año, el 0,17% de la recaudación fiscal total en España en 2017. Su impacto socioeconómico ascendería a 266,97 millones de euros adicionales al PIB del territorio cada año y 4.027 empleos (creados o mantenidos) mientras se mantuviese el estímulo fiscal. Por último, la administración tributaria recuperaría 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.

¹⁶ Sin olvidar otras propuestas como la de adaptar el instrumento del *Furusato Nozei* (literalmente, “ciudad natal”) de Japón y su posible aplicación en España, aunque no se trata de un impuesto, sino de una aportación de carácter voluntario (Vilarroig Moya, 2019).

¹⁷ Son las siglas en inglés de la Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa, en España, las provincias de Cuenca, Soria y Teruel.

4. El medio rural como concepto: Asturias como caso de estudio

4.1. Historia y concepto

Antes de abordar cualquier propuesta en este ámbito, hay un interrogante previo, casi epistemológico, probablemente de respuesta multiforme y compleja. Para empezar, ¿qué es el medio rural, más allá de las calificaciones del suelo contenidas en las normas y los instrumentos de planeamiento urbanístico y de ordenación del territorio? ¿Es medio rural todo lo que no está calificado como suelo urbanizable? ¿Con qué criterios se delimita y define el medio rural? ¿Es acaso el predominio de la actividad agraria? ¿Lo es la baja densidad de población? ¿Quizás la distancia lineal o temporal a un núcleo urbano importante? ¿Acaso viene determinado por la orografía o el paisaje? ¿Coincide con los límites concejiles? Probablemente nada de ello en exclusiva configure la respuesta y sí lo haga una combinación de varios de esos parámetros y, quizás, algún otro. La pregunta inicial es enjundiosa y probablemente imposible de responder desde un marco tan amplio y diverso como el conjunto de España. Al menos, el acercamiento al tema desde una óptica autonómica permite allegar los instrumentos de intervención pública más adecuados a problemas más específicos y a diferentes preferencias de la ciudadanía en materia tributaria y de gasto público. Esta y no otra es la esencial del federalismo fiscal de base económica (Oates, 1972; Inman y Rubinfeld, 1997), mutado con el paso del tiempo a una disciplina más amplia o federalismo fiscal de “segunda generación” (Oates, 2005), el cual ya no se ocupa casi en exclusiva de los incentivos económicos y la “votación con los pies” (Tiebout, 1956), sino también por cuestiones como la restricción presupuestaria, la geografía, las instituciones, la cooperación entre agentes y gobiernos, las normas constitucionales y los mecanismos de elección colectiva.

La estructura demográfica y socioeconómica del medio rural (Ocampo Suárez-Valdés, 1990; Rodríguez-Vigil Rubio y Fernández Fano, 2010; Izquierdo Vallina, 2019), así como la configuración de la propiedad agraria en Asturias (García Fernández, 1988; Gómez Pellón, 1995), han sido fuentes de preocupación académica y política desde antiguo, con especial intensidad durante la época del reformismo ilustrado (Arango Fernández, 2009). Sirvan los ejemplos mayores -aunque no únicos- de Campomanes y Jovellanos, economistas políticos y economistas aplicados, y también ellos mismos políticos en activo en diferentes momentos de sus vidas. Hombres de acción, en todo caso, muy preocupados por España y por su país, Asturias. No es objeto de este trabajo repasar la doctrina y las propuestas de los ilustrados, ni los análisis posteriores de su pensamiento. Sin embargo, merece la pena rescatar una reflexión muy oportuna de Jovellanos (1795), recogida en una de sus *Cartas del Viaje de Asturias*. En esa misiva -la sexta de ese epistolario a Ponz- constataba las evidentes diferencias estructurales entre dos regiones españolas -Asturias y Andalucía; minifundista una; latifundista la otra- y, sobre todo, defendía la obvia necesidad de aplicar diferentes recetas legales y políticas para lograr el objetivo común del progreso económico y social de ambas. Este esbozo de federalismo fiscal era también una defensa explícita de la equidad vertical como criterio de justicia. En las exactas y clarividentes palabras del polígrafo gijónés: “mientras ellas [las leyes] sean las directoras de propietarios y colonos para todo, yo quiero una para detener la funesta subdivisión de las suertes en Asturias, así como quisiera otra para animar la división de los inmensos cortijos de Andalucía”.

Ya en la actual etapa democrática, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias ha delimitado algunas especificidades intra-autonómicas muy relevantes. No llega a explicitar un “hecho diferencial” rural como base para motivar una fiscalidad diferenciada en algunas comarcas o en determinados concejos, pero sí reconoce en su artículo 6.2 la personalidad jurídica de la parroquia rural “como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana”, una atenta singularidad. La posterior Ley

11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural, desarrolla este precepto estatutario y aporta una suerte de delimitación del medio rural asturiano a partir de los elementos definitorios de “grupo social asentado en un ámbito territorial determinado”, “núcleo vecinal definido”, “intereses propios, distintos de los generales de la Entidad municipal” y “disfrute comunitario de bienes patrimoniales no municipales” (artículo 2). También excluye de la condición de rurales “aquellos grupos de población, delimitados o no a efectos urbanísticos, que formen núcleo compacto de edificaciones consolidadas, de características, volumetría y altura típicamente urbanas y con predominio distinto de sectores productivos de los de agricultura, ganadería y demás que configuren y tipifiquen, sobre la base del cultivo de la tierra, el hábitat rural” (artículo 3).

4.2. La especificidad rural y agraria: el impuesto sobre la infrautilización

Por su lado, el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva del Principado de Asturias en agricultura, ganadería e industria agroalimentaria, así como el tratamiento especial de las zonas de montaña. En su desarrollo fue dictada la Ley 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, entre cuyos objetivos están la modernización y el desarrollo de las estructuras agrarias, la corrección de los desequilibrios entre las diferentes zonas de la región, el mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos, y un escrupuloso respeto a los ecosistemas del entorno¹⁸.

Una de sus medidas más innovadoras de esta última ley fue la creación del impuesto propio sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas¹⁹, de carácter directo, real y periódico, con un fin extrafiscal, que grava la infrautilización de las fincas o explotaciones agrarias ubicadas en el territorio del Principado de Asturias. La base imponible del impuesto queda constituida por la diferencia entre el rendimiento “óptimo” (fijado para cada zona por el Consejo de Gobierno) y el rendimiento obtenido en el año natural, o el rendimiento medio actualizado obtenido en los cinco años anteriores, si este último resultase mayor. La tarifa es progresiva y oscila entre un tipo mínimo de gravamen del 2% y un máximo del 25%, sin deducciones ni bonificaciones en cuota. Por último, los rendimientos del impuesto se declaran afectos al cumplimiento de los fines de ordenación agraria y desarrollo rural.

A pesar de ese impecable diseño normativo, incluso tras la plena validación constitucional de un impuesto homólogo en Andalucía (Sentencia 37/1987, de 26 de marzo), este tributo nunca se ha aplicado en treinta años, por la sencilla razón de que ha resultado imposible determinar el rendimiento “óptimo” de las fincas y explotaciones agrarias y, por tanto, no se han podido calcular la base imponible ni la cuota del tributo. Por todo ello, la Sindicatura de Cuentas ha recomendado recientemente su activación o, en caso contrario, su derogación²⁰.

Incluso en el caso de que este impuesto fuese activado -suponiendo o imaginando que la voluntad y la tecnología permitiesen ahora estimar un rendimiento “óptimo”- no faltarían opiniones contrarias, al menos, en un triple hilo de opinión. Primero, por el coste que impone a la propia actividad agraria, ya de por sí con severas dificultades

¹⁸ Es oportuno recordar el antecedente de la Ley 34/1979, de 16 de noviembre, sobre fincas manifiestamente mejorables.

¹⁹ Regulado ahora en el Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios.

²⁰ Informe definitivo de fiscalización sobre la cuenta general del Principado de Asturias y análisis de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ejercicio 2019 (nº 117), aprobado el 23 de diciembre de 2020 [accesible en www.sindicastur.es].

estructurales. Segundo, porque puede no lograr el objetivo de poner en valor las explotaciones agrarias e incluso pueden ser beneficiosos para el propietario como sujeto pasivo, en el sentido de que el pago del tributo sea menos gravoso que la inversión y la puesta en marcha o el impulso de su explotación agraria. Tercero, este impuesto podría estimular determinadas producciones agrarias poco sostenibles desde el punto de vista económico y ambiental, siendo incluso preferible la situación de infrautilización (o nula utilización) a la de mala utilización. En definitiva, podría decirse que en este tributo el beneficio fiscal es su propia inaplicación, aunque si este es el objetivo, entreverado con el reconocimiento factico de su inaplicabilidad, lo más riguroso y también lo más transparente sería su total derogación.

4.3. Otros impuestos propios

A lo largo del devenir autonómico y en ejercicio de su autonomía financiera, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), el Principado de Asturias ha ido creando otros impuestos propios, pero ninguno de ellos ha tenido un objeto imponible específicamente referido al medio rural. Lo que sí existe son beneficios fiscales muy concretos en algunos de esos tributos propios²¹:

- Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden sobre el medio ambiente: exención para instalaciones y elementos patrimoniales afectos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas ubicados en núcleos rurales o aislados con escasa concentración de la demanda, dispersión poblacional o dificultades orográficas, que con carácter previo a la instalación de los mismos carezcan de infraestructuras básicas de telecomunicación.
- Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua:
 - o Exención para la utilización del agua consumida en las casas de aldea y apartamentos turísticos rurales, cuyo vertido posterior no pueda realizarse a través de redes públicas de alcantarillado.
 - o Cuota fija reducida aplicable a los consumos realizados en las casas de aldea y apartamentos rurales (3 euros mensuales).
 - o Cuota variable reducida aplicable a los consumos de las casas de aldea y apartamentos turísticos rurales.

En algunos de los citados beneficios se mezclan los objetivos extrafiscales ambientales y de promoción del desarrollo rural, casi indisolubles en el caso asturiano. Todos ellos, además, tienen mucho que ver con el tratamiento especial a las zonas de montaña que amparan los tratados de la Unión Europea, la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

4.4. Beneficios fiscales en tributos cedidos

Las competencias normativas que tienen las comunidades autónomas en los impuestos cedidos se regulan en la legislación básica del sistema de financiación autonómica²². En el caso del IRPF, la figura fiscal de mayor enjundia, el Principado de Asturias puede: a) reducir o elevar las cuantías del mínimo personal y familiar (con un tope del 10%); b) modificar la escala autonómica aplicable a la base liquidable general (manteniendo su progresividad); c) crear deducciones en la cuota íntegra autonómica por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta,

²¹ Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios. Se toman las medidas vigentes a la fecha de 26 de abril de 2021.

²² LOFCA y 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 y se modifican determinadas normas tributarias.

siempre que no supongan, directa o indirectamente, una minoración del gravamen efectivo de alguna o algunas categorías de renta; y d) crear deducciones en la cuota íntegra autonómica por subvenciones y ayudas públicas no exentas que se perciban de la Comunidad Autónoma, con excepción de las que afecten al desarrollo de actividades económicas o a las rentas que se integren en la base del ahorro. En este impuesto podría decirse que hay un punto de inflexión con los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2020, en los que se introducen con profusión beneficios fiscales para contribuyentes con residencia en el medio rural o en zonas rurales en riesgo de despoblación²³. No son una novedad absoluta, pero sí su importancia cuantitativa y cualitativa, mayor aún tras los presupuestos generales para 2021. En síntesis, son las siguientes deducciones en la cuota íntegra autonómica²⁴:

- *Deducción por arrendamiento de vivienda habitual.* Un 10% de las cantidades satisfechas por arrendamiento de la vivienda habitual del contribuyente, con un máximo de 455 euros. Será el 15% (con límite de 606 euros) en alquiler de vivienda habitual en el medio rural y la que se encuentre en concejos de población inferior a 3.000 habitantes, con independencia de la clasificación del suelo. Será el 20% (con límite de 700 euros) en alquiler de vivienda habitual por contribuyentes con residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación.
- *Deducción por donación de fincas rústicas a favor del Principado de Asturias.* Un 20% del valor de las donaciones de fincas rústicas hechas a favor del Principado de Asturias, con el límite del 10% de la base liquidable del contribuyente.
- *Deducción por certificación de la gestión forestal sostenible.* Un 30% de las cantidades invertidas durante el ejercicio para la obtención de la certificación, con un importe máximo de 1.000 euros.
- *Deducción por gastos de descendientes en centros de cero a tres años.* Un 15% de las cantidades satisfechas en concepto de gastos de descendientes en centros de cero a tres años, con el límite de 330 euros anuales por cada descendiente que no supere la citada edad. Será el 30% (con límite de 660 euros) para contribuyentes con residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación.
- *Deducción por nacimiento o adopción de segundo y sucesivos hijos en zonas rurales en riesgo de despoblación.* 100 euros por cada hijo nacido o adoptado en el período impositivo siempre que el menor conviva con el declarante y que el mismo tenga su residencia habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación.
- *Deducción para contribuyentes que se establezcan como trabajadores por cuenta propia o autónomos en zonas rurales en riesgo de despoblación.* 1.000 euros, bajo ciertas condiciones de mantenimiento de la actividad.
- *Deducción por gastos de transporte público para residentes en zonas rurales en riesgo de despoblación.* El importe de los gastos en abonos de transporte público de carácter unipersonal y nominal, con el límite de 100 euros.
- *Deducción para contribuyentes que se incorporen al mercado laboral desarrollando trabajos especialmente cualificados, relacionados directa y principalmente con actividades de investigación y desarrollo, científicas o de carácter técnico.* 2.000 euros, bajo ciertas condiciones de formación académica, residencia habitual, contrato de trabajo o alta en la Seguridad Social, mantenimiento de la actividad y categoría profesional.

²³ Nótese el matiz entre ambas categorías territoriales.

²⁴ Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado. Se toman las medidas vigentes a la fecha de 26 de abril de 2021.

- *Deducción para contribuyentes que trasladen su domicilio fiscal al Principado de Asturias por motivos laborales para el desarrollo de trabajos especialmente cualificados, relacionados directa y principalmente con actividades de investigación y desarrollo, científicas o de carácter técnico.* Un 15% de los gastos que se generen como consecuencia del traslado, con el límite de 2.000 euros, bajo ciertas condiciones de residencia habitual, contrato de trabajo o alta en la Seguridad Social y solo para determinados gastos (entre otros, los de viaje y mudanza, escolarización de descendientes y adquisición o arrendamiento de vivienda habitual).
- *Deducción por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual en zonas rurales en riesgo de despoblación para contribuyentes de hasta 35 años, familias numerosas y monoparentales.* Un 10% de las cantidades satisfechas durante el ejercicio en concepto de adquisición o rehabilitación de la citada vivienda, con el requisito que se mantenga en la zona rural en riesgo de despoblación durante al menos tres años.

A los efectos de aplicación en concreto de las deducciones por nacimiento o adopción, por el inicio de actividades y por gastos de transporte público, se delimitarán las “zonas rurales en riesgo de despoblación” a partir de un doble filtro²⁵. En primer lugar, identificando los concejos que se consideran rurales sobre variables objetivas y, en segundo lugar, dentro de estos, los núcleos de población directamente afectados. Para el primer filtro se tomarán los concejos en que se cumplen al menos dos de las tres condiciones siguientes: población que no supere los 5.000 habitantes, densidad de población igual o inferior a 50 habitantes por kilómetro cuadrado y caída acumulada de la población en un 20% o más en las dos últimas décadas²⁶. Para el segundo filtro, se elegirán los núcleos que cumplan una de las dos condiciones siguientes: población máxima de 10 habitantes o, si tienen entre 11 y 50 habitantes, caída acumulada de la población en un 20% o más en las dos últimas décadas²⁷. Es importante señalar aquí que, de acuerdo con la memoria del análisis de impacto normativo, la resolución que delimita estas zonas de especial beneficio fiscal resulta neutral en términos de competencia y unidad de mercado²⁸.

En el IP no hay beneficios fiscales específicos o adicionales para el medio rural o las zonas en riesgo de despoblación. En el ISD y en el ITPAJD sí se han aprobado tres beneficios fiscales para explotaciones agrarias, obviamente ligados al medio rural:

- Reducción del 99% de la base imponible del ISD por la adquisición *mortis causa* de explotaciones agrarias y de elementos afectos a las mismas, bajo ciertas condiciones.
- Reducción del 95% de la base imponible del ISD por la adquisición *inter vivos* de explotaciones agrarias y de elementos afectos a las mismas, bajo ciertas condiciones.

²⁵ Así se determina en la Resolución de 24 de noviembre de 2020, de la Consejería de Hacienda, publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el 15 de diciembre de 2020.

²⁶ La propia resolución motiva la elección de estos tres indicadores. El primero, como indicador habitual en los estudios demográficos que también atiende al tamaño de los concejos del Principado de Asturias. El segundo, como indicador de referencia en el ámbito de la Unión Europea aceptado a nivel nacional. Y el tercero, porque parte de la reducción media de la población a nivel autonómico.

²⁷ El umbral de 10 habitantes se justifica sobre el amplio consenso científico sobre el riesgo de desaparición de esos núcleos poblacionales. El segundo indicador (de 11 a 50 habitantes) se contempla para zonas que, a pesar de no encontrarse en riesgo actual de desaparición, pudieran alcanzar tal situación a corto y medio plazo. Ambos criterios resultan además coherentes con los resultados obtenidos del análisis de otras variables, como renta, edad o envejecimiento.

²⁸ La memoria se ha obtenido del borrador de resolución fechado el 5 de febrero de 2020, disponible en www.asturiasparticipa.es [consultado el 26 de abril de 2021] y ha sido elaborada de acuerdo con el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

- Tipo de gravamen reducido (3%) en el ITPAJD para las transmisiones onerosas de determinadas explotaciones agrarias.

Cuadro 2. Beneficios fiscales en 2021 (euros)

Euros

DENOMINACIÓN CONCEPTO	Presupuesto de Ingresos (a)	Beneficios Fiscales (b)	Beneficios Fiscales/ Ingresos Teóricos (c) = (b)/(a)+(b)
Tarifa Autonómica del I.R.P.F.	1.068.317.614	204.415.851	16,06%
Impuesto sobre el Patrimonio	23.000.000	61.465.036	72,77%
Impuesto General sobre Sucesiones y Donaciones	75.657.200	121.226.000	61,57%
Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales	7.600.000	1.457.800	16,09%
Impuesto desarrollo Det. Activ. inciden Medio Ambiente	2.080.500	19.050.000	90,15%
Subtotal	1.176.655.314	407.614.687	25,73%
TOTAL CAPÍTULO 1	1.191.795.314	407.614.687	25,49%
Impuesto s/ Trans. Pat. y Actos Jur.	121.209.938	24.723.250	16,94%
Impuesto sobre el Valor añadido	840.517.426	494.601.345	37,05%
Impuestos Especiales	326.541.213	85.647.966	20,78%
Impuesto Afecciones Ambientales Uso del Agua (*)	52.530.000	6.040.000	10,31%
Tributos Juegos de Suerte, Envite y Azar	24.500.000	270.500	1,09%
Subtotal	1.365.298.577	611.283.062	30,93%
TOTAL CAPÍTULO 2	1.370.973.577	611.283.062	30,84%
Tasa por inserción de textos y venta BOPA	400.000	4.750.000	92,23%
Tasa por permisos de pesca	350.000	175.300	33,37%
Tasa por expedición de permisos de caza en Reservas dependientes de la Administración	400.000	83.000	17,18%
Tasa por expedición de títulos, certificados y diplomas	550.000	30.500	5,25%
Tasa de puertos	1.100.000	58.360	5,04%
Tasa por prestación de servicios facultativos veterinarios	600.000	3.750.000	86,21%
Tasa por pesca marítima	220.000	30.588	12,21%
Registro certificados eficiencia energética	300.000	75.000	20,00%
Subtotal	3.920.000	8.952.748	69,55%
TOTAL Tasas y otros ingresos	123.894.985	8.952.748	6,74%
Subconceptos bonificados	2.545.873.891	1.027.850.496	28,76%
ING. TRIBUTARIOS TEÓRICOS	2.686.663.876	1.027.850.496	27,67%

(*) Incluye Canon de Saneamiento

Fuente: Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2021.

Los beneficios fiscales que afectan a los tributos propios del Principado de Asturias y a los tributos cedidos se estiman en algo más de 1.000 millones de euros (cuadro 2). De ese montante, el coste conjunto de las tres deducciones en la cuota del IRPF que expresamente contemplan beneficios para zonas rurales en riesgo de despoblación se estima en 850.000 euros, un ínfimo 0,02% de los ingresos tributarios teóricos totales o un exiguo 0,07% si solo se toman los ingresos impositivos teóricos totales, según cálculos de la Consejería de Hacienda.

5. Conclusiones y propuestas

La fiscalidad puede ser una palanca de desarrollo y de igualdad, aunque a menudo se destaquen algunos de sus efectos menos deseables como factor limitador del crecimiento. Todo depende de una adecuada elección y combinación de políticas e instrumentos, su eficaz aplicación y su afinado control, especialmente para fiscalizar y evaluar sus efectos. En el caso del medio rural y en el combate contra la despoblación (humana y económica), dicha evaluación de eficacia debe hacerse sobre indicadores de repoblación para determinadas zonas y de reactivación de su tejido empresarial y económico.

Los beneficios fiscales son una modalidad de ayuda de estado que encaja con los objetivos de la Constitución económica y con muchos de los fines de la Unión Europea sobre cohesión económica, social y territorial. Deben, en todo caso, ser compatibles con el mercado único y, por tanto, deben quedar bajo el paraguas de las excepciones que prevé el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las comunidades autónomas tienen autonomía financiera reconocida constitucionalmente y, como el nivel central gobierno, pueden también utilizar sus instrumentos fiscales para incentivar determinadas actividades o territorio, con las comentadas limitaciones, para tratar de alcanzar ciertos objetivos extrafiscales. Además, su gran ventaja es su cercanía y la adaptación a necesidades específicas, recordando aquel deseo jovellanista de tener una ley para Asturias y otra para Andalucía, como regiones genuina y respectivamente representativas del minifundismo y del latifundismo agrario.

En lo concreto, analizado el caso de Asturias como muestra, se observa que hay una amplia amalgama de beneficios fiscales en vigor, pero aún está por demostrar si son de cuantía y amplitud suficientes para lograr sus objetivos. En el caso del IRPF, las deducciones en cuota tienen unos destinatarios muy concretos y definidos, lo cual limita su potencial de efectividad. En cambio, la exención fáctica para el 100% de los contribuyentes en el impuesto sobre fincas agrarias infrautilizadas constituye un beneficio fiscal implícito, probablemente de cuantía nada despreciable, pero casi imposible de estimar, dada la dificultad para determinar el rendimiento “óptimo” de las fincas agrarias y, por tanto, la base imponible y la cuota del impuesto.

Algunas propuestas que se han sugerido para otros territorios (Herce, 2019) elevan sustancialmente el listón de las bonificaciones en cuota, planteando un escenario de coste sostenible y un cierto efecto tractor sobre la economía local, con la consecuente recuperación parcial de recaudación para el sector público. Sería muy adecuado un riguroso análisis ex ante y una no menos rigurosa evaluación ex post de los beneficios fiscales, como ha hecho recientemente la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (2020) para los principales tributos del sistema fiscal español.

Finalmente, deberían descartarse las rebajas fiscales universales y no selectivas, puesto que encajan mal con el objetivo concreto de repoblar y reflotar el medio rural.

Además, su mayor coste recaudatorio debilita las posibilidades del sector público para financiar políticas de gasto público e inversiones, ya sea en el medio rural o en cualquier otra zona.

Los ODS señalan la hoja de ruta hacia el futuro. La fiscalidad diferenciada para el medio rural es un modesto instrumento para lograr muchas de sus metas, aunque obviamente no es la panacea, ni el bálsamo de Fierabrás que todo lo cura. Son necesarias muchas más reformas y políticas de calado, de tipo administrativo (por ejemplo, racionalizando la planta municipal), económico (por ejemplo, asegurando una plena conectividad física y digital del medio rural), educativo (por ejemplo, garantizando la cobertura en las etapas infantil, básica y obligatoria), sanitario (sobre manera, los servicios sanitarios primarios), la atención a la dependencia (en domicilio o fuera del mismo) y los servicios sociales.

Referencias bibliográficas

- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Airef) (2020): "Beneficios fiscales", Estudio, julio de 2020, disponible en <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii/> [consultado el 26 de abril de 2021].
- Aja, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Albi, E.; González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2004): *Economía Pública I*, Barcelona: Ariel, 2ª edición.
- Arango Fernández, J. (2009): *Montes comunales en Asturias y otras cuestiones agrarias*, Oviedo: KRK.
- Castillo Murciego, A.; López Laborda, J.; Rodrigo Saucó, F. y Sanz Arcega, E. (2018): "Incentivos fiscales para la fijación o atracción de la población a un territorio: una revisión de la investigación aplicada", Cátedra DPZ sobre Despoblación y Creatividad, Universidad de Zaragoza, disponible en http://catedradespoblaciondpz.unizar.es/Documentacion/Incentivos_fiscales.pdf [consultado el 26 de abril de 2021].
- Collantes, F. y Pinilla, V. (2019): *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*, Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Comisión Europea (2021): "Comunicación de la Comisión. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional", Bruselas, 19.4.2021, C(2021) 2594 final.
- Fernández Llera, R. (2011): "Nuevas demandas de control a los Órganos de Control Externo en la función de supervisión", *Auditoría Pública*, 53, pp. 21-32.
- Fernández Llera, R. y Lago Peñas, S. (2011): "Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: una panorámica", *Revista de Estudios Regionales*, 90, pp. 17-45.
- Foro Acción Rural (2020): "La Agenda 2030 y los ODS en el medio rural", disponible en <https://www.upa.es/upa/noticias-upa/Informe-ODS-Foro-Accion-Rural/2020/3443/> [consultado el 26 de abril de 2021].
- García Fernández, J. (1988): *Sociedad y organización tradicional del espacio en Asturias*, Gijón: Silverio Cañada.
- García Roca, F. J. (2000): "¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?", *Cuadernos de Derecho Público*, 11, pp. 73-110.
- Gómez Pellón, E. (1995): "La casería: estructura económica y social de la unidad de explotación agraria en Asturias", *Revista de Antropología Social*, 4, pp. 83-110.
- Herce, J. A. (coord.) (2019): *Una fiscalidad diferenciada para el progreso de los territorios despoblados en España*, Red de Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (SSPA), accesible en <https://sspa-network.eu/documentacion/>.
- Inman, R. P. y Rubinfeld, D. L. (1997): "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4), pp. 43-64.

- Izquierdo Vallina, J. (2019): *La ciudad agropolitana. La aldea cosmopolita*, Oviedo: KRK.
- Jovellanos, G. M. de (1795): "Carta sobre la agricultura y propiedades de Asturias", en Jovellanos, G. M. de (1981): *Cartas del viaje de Asturias - 1*, Salinas: Ayalga.
- López Aguilar, J. F. (2000): "Hechos diferenciales y federalismo competitivo", *Revista de Derecho Político*, 48-49, pp. 13-30.
- López Díaz, A. (2008): "Algunas cuestiones sobre la fiscalización externa de los ingresos de los entes públicos por los OCEX", *Auditoria Pública*, 46, pp. 9-30.
- Ocampo Suarez-Valdés, J. (1990): *Campeños y artesanos en la Asturias preindustrial (1750-1850)*, Gijón: Silverio Cañada.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York (edición española de 1977, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Oates, W. E. (2005): "Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349-373.
- Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. y Fernández López, M. F. (1986): *Igualdad y discriminación*, Madrid: Tecnos.
- Rodríguez-Vigil Rubio, J. L. y Fernández Fano, B. (coords.) (2010): *El futuro del medio rural asturiano II. Singularidad del medio rural en Asturias*, Oviedo: Real Instituto de Estudios Asturianos.
- Sanz Gómez, R. (2020). "Progresividad fiscal (España)", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, pp. 311-326.
- Soriano Torres, M. (2002): "La igualdad no como uniformidad de tratamiento jurídico sino como prohibición de discriminación", *Anales de la Facultad de Derecho*, 19, pp. 253-262.
- Tiebout, C. (1956): "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-424.
- Villarraig Moya, R. (2019): "Los impuestos de la ciudad natal en Japón: un sistema de financiación local basado en métodos de crowdfunding", *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, 12.