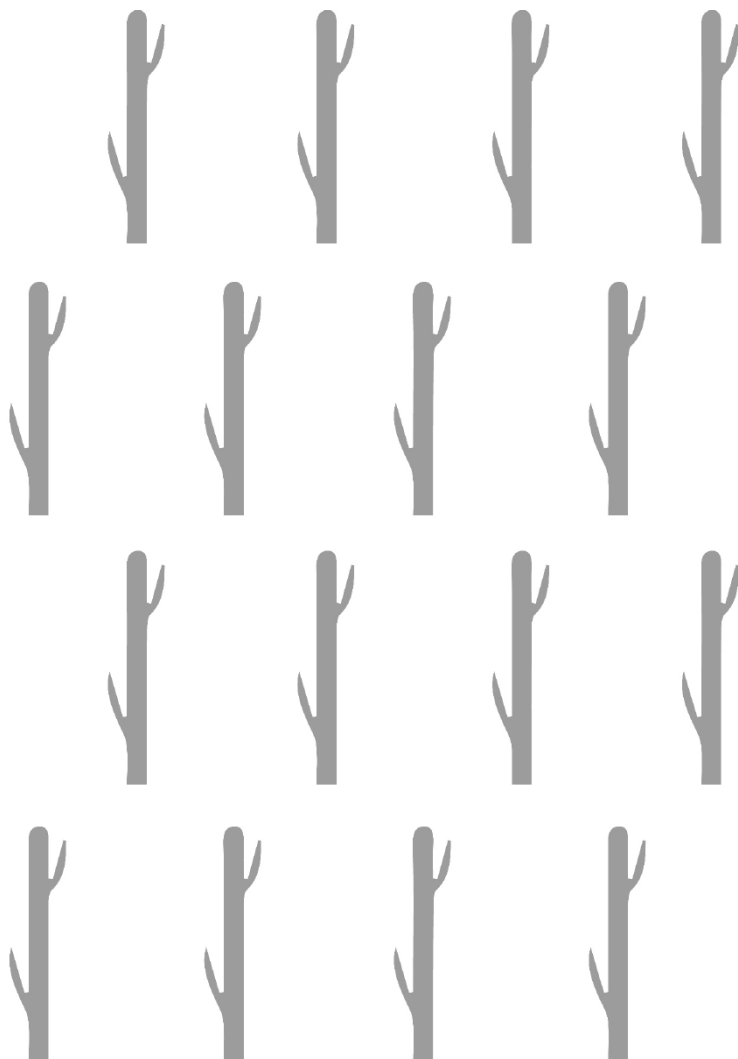


Reseñas bibliográficas



ager • n° 39 • enero-junio 2024

Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural
Journal of Depopulation and Rural Development Studies

RESEÑA

Fiscalidad, Digitalización y Despoblación,

J. C. Muñoz Pérez

Navarra. Aranzadi. 2024. 200 pp.

David García Guerrero

Departamento de Derecho Financiero y Tributario. UNED

dgarcia@der.uned.es

<https://orcid.org/0000-0002-0300-4360>



Con esta monografía, el Dr. Julio César Muñoz Pérez realiza un estudio relativo a las medidas contra la despoblación, si bien presenta varias originalidades. En primer lugar, las temáticas que forman el título, esto es, la fiscalidad, la digitalización y la despoblación, son analizadas como factores independientes, pero que se condicionan y matizan de forma recíproca. Se realiza un análisis de estas tres variables, comenzando por la despoblación, siguiendo con la digitalización para, finalmente, converger en la fiscalidad. Para ello, se utilizan perspectivas distintas, recurriendo a elementos de carácter histórico, sociológico, filosófico o psicológico que se incorporan al examen de esta problemática. Todos los aspectos mencionados manifiestan la fuerte interdisciplinariedad que, según su autor, es necesario para afrontar los mencionados temas.

De este modo, la obra que se reseña asume la interdisciplinariedad como metodología investigadora –algo a lo que, por otra parte, nos tiene acostumbrado este autor en otras obras suyas como *El trust: herramienta de elusión fiscal*, o *En busca del paraíso perdido: los paraísos fiscales hoy*– en un planteamiento integral de los múltiples elementos condicionantes de las políticas despobladoras. Lo anterior implica una revisión de buena parte de la actualmente abundante bibliografía existente sobre la despoblación como fenómeno y, especialmente, acerca de las políticas que se vienen planteando en la lucha

contra la despoblación. Una doctrina que ha venido a interesarse por el tema y problema de la despoblación en los últimos tiempos desde distintos ámbitos. Una revisión de la literatura que conduce, entre las conclusiones del libro, a la necesidad de realizar un esfuerzo de integrar resultados diversos –también en cuanto a que afectan a disciplinas distintas– y que resulta imprescindible para construir una política pública coherente.

De hecho, el objetivo fundamental de la obra es analizar el papel de las herramientas jurídicas en la lucha contra la despoblación, con especial interés en las medidas de naturaleza tributaria, teniendo en cuenta el fenómeno de la despoblación con la actual situación de creciente digitalización económica.

La monografía que se reseña avanza en una construcción netamente deductiva, desde las cuestiones más generales –como la Historia o la Sociología– a las más particulares, para llegar al estudio de los regímenes que incorporan una fiscalidad diferenciada para las zonas despobladas. De este modo, la evolución de la obra es coherente, partiendo del análisis de las ya mencionadas tres variables –fiscalidad, digitalización y despo- blamiento– cuyas relaciones y peculiaridades dan unidad a temáticas a priori muy diversas.

La obra consta de siete capítulos. En el primero se realiza un análisis sobre la des- población como "constante histórica". Ahora bien, el autor comienza a desarrollar algu- nos conceptos, como es la exposición de la dualidad sedentario/nómada, que será retomada en la construcción de un sugerente concepto de "nómada digital" en el siguiente capítulo.

El segundo capítulo vuelve al trinomio que da título a la obra: "digitalización-fis- calidad-despoblación", centrándose, ahora, en la digitalización. Esta última es analizada como contexto de partida y delimita tanto su potencial como los riesgos que representa. Destaca, en este sentido, su potencial de distorsión sobre los otros dos factores. En un epígrafe realiza un análisis exhaustivo del neologismo "nómada digital" que conduce a la afirmación de que, en realidad, encierra nuevas formas de "trasterminancia digital", que supone la permanencia estacional del sujeto en ciertos lugares siendo necesario, pues, la revisión del concepto de residente.

El Dr. Muñiz Pérez titula el capítulo tercero "factores extrajurídicos", con el que termina de contextualizar la situación en la que los jurídicos deberán aplicarse y que han de tenerse en cuenta con carácter previo. Los estudios de Sociología, con especial interés en la Escuela de Chicago –que, en opinión del autor, es la que mejor explica la dualidad "urbana-rural" dentro de la teoría de las "regiones morales"–, o el recurso a trabajos de la Psicología que analizan el arraigo y la vinculación del sujeto con el entorno –pudiendo destacar, entre otros muchos, las monografías de Manzo y Devine, 2013, *Theory of the place attachment*, o Yori e Hiernaux, 2017, *Lugar y territorio: una aproximación multi-*

dimensional a la noción de espacio habitado para pensar y habitar la ciudad del siglo XXI a partir del concepto de toponimia-, pasando por la Geografía como antecedente y fundamento de la ordenación del territorio, abren la puerta al estudio de los condicionantes y recursos jurídicos que se desarrollarán en los siguientes tres capítulos, respectivamente capítulo cuarto "factores jurídicos no tributarios", quinto, "El Derecho de la UE en el proceso" y sexto, "Medidas tributarias contra la despoblación en España".

El cuarto capítulo consiste en un esbozo general y un repaso a la doctrina más reciente sobre la cuestión de la despoblación y los instrumentos jurídicos planteados para combatirla. Derecho Urbanístico, régimen electoral o Seguridad Social son las áreas que más atención reciben. En este punto debemos destacar el análisis de lo que el autor denomina "evaluación de políticas" públicas y su conexión con el estudio de los informes de impacto. Aquí es donde hace una de las propuestas más originales del trabajo. Esta tiene su fundamento en el estudio previo –en el propio trabajo– de los "informes de impacto"– en general, tipos y funciones. Desde esta base, plantea un proyecto de impacto rural que está orientado tanto hacia la actividad legislativa como hacia proyectos singulares. Así las cosas, se podría alertar de actuaciones contradictorias con la finalidad de luchar contra la despoblación. El autor construye, por tanto, un informe de carácter híbrido, tanto para proyectos normativos como para proyectos singulares, contando, actualmente, con apoyo dentro del "informe de evaluabilidad" establecido por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Esta propuesta, además, está muy vinculada a otras, como la creación de un Centro Nacional de coordinación en materia rural que permitiría atenuar el reparto de competencias entre niveles administrativos, entre Comunidades Autónomas y Administración General del Estado, políticas europeas y entidades locales. Un organismo que garantizase la coordinación entre políticas y órganos de gobierno y evite la descoordinación que, desde algunos foros –como la OCDE–, vienen denunciando. Este organismo, en opinión del Dr. Muñiz Pérez, sería el idóneo para realizar los "informes de impacto rural".

El capítulo quinto se centra en el examen de la Unión Europea, tanto desde la perspectiva de su apoyo para combatir la despoblación como las limitaciones que ésta impone, entre las que siempre destacan las ayudas de Estado. Resalta la importancia del papel de la Unión Europea con la política rural y la despoblación con referencia a la "política rural europea". Un capítulo en el que se suceden epígrafes relativos a los FEDER, a la Política Agraria Común y sus diferentes fondos, así como a algunas políticas europeas que afectan

en este ámbito, como la política de medio ambiente comunitaria, la política de investigación y desarrollo tecnológico o la actividad del Banco Europeo de Inversión.

También dentro de este capítulo realiza un análisis especialmente interesante sobre la evaluación de las políticas públicas, que ya había mencionado anteriormente, pero que ahora se justifica por ser la Unión Europea la principal vía de adopción de este tipo de evaluación. Este análisis resulta, además, extremadamente sugerente y original. En él plantea la necesidad de una triple evaluación *ex ante*, durante y *ex post*. Defiende la necesidad de institucionalizar este tipo de evaluación de políticas públicas, conectándolo con el principio de buena administración -que es también de creación europea-. Una evaluación que conecta con la ya referida necesidad de establecer "informes de impacto" como evaluación *ex ante*, pero que la amplía al control *ex post* con la afirmación explícita de la necesidad de fortalecer el Estado de Derecho y abrir una vía de control judicial de las políticas públicas, en general, y de la política rural, en particular.

En el capítulo sexto se asiste al examen de las medidas tributarias adoptadas por distintas Comunidades Autónomas, comenzando por Aragón, y a la que sigue Asturias, Castilla y León, Cantabria, Castilla La Mancha, Extremadura o Andalucía. El motivo de su elección reside en ser las regiones que han regulado incentivos fiscales dirigidos específicamente a combatir la despoblación. Los criterios adoptados por esta normativa son coherentes con los criterios de la Unión Europea en materia de prohibición de ayudas de Estado, así como de los criterios establecidos por la Comisión para poder considerar un territorio como "en riesgo de despoblación".

En esta comparación se encuentra otro de los resultados más relevantes del trabajo, ya que el autor ejemplifica la posibilidad y compatibilidad con el Derecho Europeo de un régimen fiscal especial para las zonas despobladas, dentro de los límites establecidos por la propia Comisión Europea. El problema viene de la falta de adaptación de los criterios de la Comisión Europea por parte de las Comunidades Autónomas. De hecho, las Comunidades no asumen los criterios de la Comisión, sino que cada una adopta los suyos propios. Lo anterior conduce a toda una tipología de distintos criterios utilizados por la legislación autonómica española para establecer lo que es "zona despoblada".

En este análisis contrasta la afirmación europea, basada en las Directrices de la Comisión de 2013 sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, con los criterios adoptados por las Comunidades Autónomas, que considera un intento de seguir el sistema de un número de habitantes por unidad de superficie, criticando las diferentes unidades de superficie utilizadas y señalando el autor que estas medidas son erróneas. Merece ser destacado el caso de la Ley 2/2021 de Castilla La Mancha, que opta por utilizar habitantes por hectárea en lugar de por kilómetro cuadrado y genera, en opi-

nión del Dr. Muñiz Pérez, unos resultados absurdos. De hecho, el análisis de la normativa autonómica se convierte en ocasiones en una agria crítica a la legislación vigente.

El autor incorpora también en este estudio una tabla de medidas fiscales de fomento en las que se aprecia la diversidad de criterios. Sólo tres Comunidades Autónomas -Aragón, Castilla La Mancha y Andalucía- incluyen reducciones en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es el que recibe más atención, pero con notable diversidad de criterios que son expuestos en la tabla. Aragón es la región que más medidas incorpora, con incrementos en las deducciones ya previstas para una serie de supuestos -hijos, libros de texto, rehabilitación de vivienda habitual o guardería-, así como una deducción adicional por residencia de 600 euros.

El autor también añade otro apartado referente a subvenciones destinadas a la lucha contra la despoblación. Comienza con la calificación tributaria de estas subvenciones. La problemática es similar, pues una primera cuestión a resolver es la determinación de los criterios para calificar un municipio o territorio como despoblado. Esto es particularmente relevante, ya que de este análisis se puede deducir que algunas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, parece que sus parlamentos autonómicos prefieren el establecimiento de subvenciones y ayudas directas que medidas de incentivo tributario. Incluso la Comunidad de Madrid cuenta con subvenciones a la despoblación, lo que ejemplifica el uso impreciso e indeterminado del concepto "despoblación". Dentro del referido apartado de subvenciones, se incluyen también experiencias internacionales, con referencia a la Ley de Montaña francesa o a las subvenciones japonesas.

Volviendo a la materia tributaria, el análisis del conjunto de medidas concretas adoptadas por las Comunidades Autónomas, así como las cuantías, conduce al autor a considerar que no son ayudas de Estado. En este sentido, finaliza el capítulo con un examen combinado entre regulación europea y nacional, concluyendo con la compatibilidad de estas medidas por aplicación del principio de minimis. En sus propias palabras, "la regla de minimis evita este problema en tanto que las medidas sean irrelevantes económicamente, a pesar de que simultáneamente esta irrelevancia evitará su utilidad como herramienta de lucha contra la despoblación" (págs. 156-157).

Con esta monografía, el Dr. Muñiz Pérez cierra la colección "Economía y competitividad". Estamos ante el cuarto libro de una colección cuyo objetivo declarado es destacar la importancia que la fiscalidad tiene en la finalidad de impulsar una economía competitiva. Desde la fiscalidad internacional -con las monografías *En busca del paraíso perdido: los paraísos fiscales hoy*, o *El trust: herramienta de elusión fiscal*- a medidas internas, como las que aquí nos ocupan o el tercer título de la colección del

autor –Health taxes: la nueva frontera de la extrafiscalidad, que ya incorpora la perspectiva rural por su atención al sector primario–.

Para el autor, la lucha contra la despoblación constituye, así, una oportunidad más para mejorar la competitividad de la economía. Una obra trufada de crítica a normativa y doctrina –como el rechazo a las medidas utilizadas por la Ley manchega, así como la irrelevancia de las medidas adoptadas hasta el momento–, pero también con sugerencias constructivas y vías de desarrollo, desde cuestiones conceptuales, como el original concepto de "nómada digital", hasta propuestas como la creación de un Centro Nacional de coordinación para evaluar políticas públicas y la realización de "informes de impacto rural". De hecho, lo que anteriormente fue una propuesta toma forma y se fundamenta sólidamente dentro de la figura general de los "informes de impacto", con referencia al análisis que de esta figura realiza en el capítulo quinto en relación con los ya existentes informes de impacto ambiental y de género ya vigentes.

En definitiva, esta obra, con un sabor final notablemente pesimista en cuanto al éxito de la lucha contra la despoblación, ofrece una perspectiva tendencialmente holística del problema de la despoblación. Aquí se puede encontrar una posible crítica a la obra, ya que en el análisis del problema no se centra en la materia tributaria, ni siquiera en la jurídica, especialmente en los capítulos primero y segundo, aunque la perspectiva jurídica sea dominante en el trabajo, conclusiones y aportaciones. Aprecia la despoblación como problema a varios niveles –económico, social, cultural, de seguridad e incluso ambiental–, pero su objetivo primordial es el análisis jurídico-tributario de las medidas de dinamización que la obra plantea, sin duda influenciado por el estudio previo de los paraísos fiscales y las estrategias de inversión internacional. Lo anterior explica, a su vez, los términos escogidos para el título –despoblación, fiscalidad y digitalización–, en referencia a la oportunidad de establecer un régimen fiscal diferenciado verdaderamente atractivo, bajo el amparo de los criterios de la propia Comisión Europea.

De aquí deriva la visión pesimista al considerar las medidas utilizadas como insuficientes, a las que atribuye el autor una finalidad cosmética más que una apuesta decidida por dinamizar el ámbito rural. Una perspectiva en la que se pueden apreciar elementos personales, ya que incorpora su propia visión del problema de la despoblación y cómo contrastan las perspectivas –y cosmovisiones– rurales y urbanas.

En fin, una monografía que destila una crítica mordaz desde la misma dedicatoria en la que recoge una cita de Tácito, en la que afirma "ubi solitudinem faciunt, pacem appellant", que podemos traducir como "ellos crean la desolación, y la llaman paz". Una obra que, por sugerente y audaz, cabe vaticinar se convierta en un referente obligado en los estudios de herramientas jurídicas contra la despoblación.