



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

## Justificación, valoración e impacto socioeconómico

Proyecto de Cooperación Medida LEADER Desafío SSPA 2021

José A. Herce  
[www.jaherce.com](http://www.jaherce.com)



1. El mandato y el equipo
2. Contenido del informe
3. La “ultraperiferia demográfica” española
4. La fiscalidad para la repoblación: límites y posibilidades
5. Una propuesta fiscal para la repoblación de la Ultraperiferia Demográfica Española
6. Conclusiones y recomendaciones

# 1. El mandato y el equipo

- Mandato de la Red SSPA
- Apoyo Programa LEADER (UE)
- Inicio: junio 2018
- Finalización: diciembre 2018
- Grupo de trabajo multidisciplinar y vinculado al territorio

## Grupo de trabajo

**Sonia Esteban Laleona**

Profesora Contratada Doctora, UVA-Campus Soria

**Pablo de Frutos Madrazo**

Profesor Titular, UVA-Campus Soria

**José Miguel García Asensio**

Abogado, Doctor en Derecho

**Blanca García Gómez**

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

**José A. Herce (Coordinador)**

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

## 2. El contenido del informe

<u>Presentación</u> .....	3
<u>Resumen ejecutivo y recomendaciones</u> .....	5
<u>1. Introducción</u> .....	10
<u>2. La ultraperiferia demográfica en España</u> .....	11
<u>3. ¿Se justifica una fiscalidad diferenciada contra la despoblación?</u> .....	17
<u>4. Una fiscalidad <i>ad hoc</i> para el mundo rural</u> .....	25
<u>5. Encaje jurídico de la fiscalidad para la repoblación de la ultraperiferia demográfica</u> .....	31
<u>6. Alinear y movilizar a todos los agentes implicados</u> .....	39
<u>7. La propuesta del grupo de expertos</u> .....	43
<u>Anexo 1. Otras iniciativas posibles</u> .....	58
<u>Anexo 2. Valoración de las medidas: coste fiscal e impacto esperado</u> .....	61
<u>Anexo 3. Impacto socioeconómico de una rebaja de 10 puntos porcentuales en las Cotizaciones Sociales</u> 65	

## 2. El contenido del informe

<b><u>7. La propuesta del grupo de expertos</u></b> .....	43
<b><u>7.1. Contenido de la propuesta</u></b> .....	44
<b><u>7.2. Bases fiscales de la propuesta</u></b> .....	45
<b><u>7.3. Bases normativas de la propuesta</u></b> .....	47
<b><u>7.4. Valoración de las medidas: coste fiscal</u></b> .....	49
<b><u>7.4.1. Un caso ilustrativo: Coste fiscal de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria</u></b> .....	49
<b><u>7.4.2. Generalización del coste fiscal de una deducción el 50% del IRPF a los “Territorios SSPA”</u></b> .....	51
<b><u>7.4.3. Coste fiscal integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica</u></b> .....	52
<b><u>7.5. Valoración de las medidas fiscales: impacto socioeconómico</u></b> .....	53
<b><u>7.5.1. Un caso ilustrativo: Impacto socioeconómico de una deducción del 50% de la Cuota Íntegra del IRPF en la provincia de Soria</u></b> .....	54
<b><u>7.5.2. Generalización del impacto socioeconómico de una deducción el 50% del IRPF a los “Territorios SSPA”</u></b> .....	55
<b><u>7.5.3. Impacto socioeconómico integral de una Fiscalidad para la Repoblación de la Ultraperiferia Demográfica</u></b> .....	55

### 3. La “ultraperiferia demográfica” española

- Población y despoblación: **distancia demográfica**
- Funcionalidad y disfunciones: **escala, tecnología y eficiencia**
- Soluciones o disolución: **externalidades y “fallo de mercado”**
- Lo que no se ve no existe: **recursos invisibles y colaboración**

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

## 4. Límites y posibilidades de la fiscalidad

- **Fiscalidad basada en la localización:**
  - **Espacial (distancia): ultraperifericidad**
  - **Demográfica**
- **Australia, EEUU, Noruega**
- **España: T. Forales, Canarias, Ceuta y Melilla**
- **Ordenamiento Comunitario (TFUE)**
- **Ordenamiento Español (CE)**
- **El Mecanismo Rural de Garantía (Rural Proofing)**

## 4. Límites y posibilidades de la fiscalidad

### El análisis de las posibilidades normativas muestra...

1. Que la creación de una zona en el territorio español fiscalmente específica para la ultraperiferia demográfica no cuenta con amparo en el texto constitucional, a diferencia de otros casos (v.gr. Navarra, Territorios Históricos vascos y Canarias).
2. Que el diseño de un territorio fiscalmente específico para la ultraperiferia demográfica española quedaría, en principio, prohibido por la normativa comunitaria, por considerarse una Ayuda de Estado.
3. Que no obstante lo cual, y en atención a las características particulares de las zonas afectadas, cabría considerarse como una ayuda que trata de facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas, por lo que podría ser autorizada por la UE, previa solicitud del Reino de España.

### El análisis de las posibilidades normativas muestra...

- i. Que el marco comunitario en el que se ubica una política de estímulos fiscales para los territorios despoblados, siendo estrecho, **puede ampliarse para dar luz a un enfoque más amplio**
- ii. Que existen antecedentes en el plano jurídico y de la economía aplicada (al territorio) en otros países, y también en España, **de otros marcos fiscales adaptables al caso de la despoblación**
- iii. Que el impacto socioeconómico de una propuesta avanzada de estímulos fiscales para la repoblación de la ultraperiferia demográfica española es **relevante a un coste moderado**.

# 5. Una propuesta fiscal para la repoblación

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

# 5. Una propuesta fiscal para la repoblación

## Coste fiscal de la propuesta

(Se han simulado reducciones del 50% en la CI por cada Impuesto)

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

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

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

Fuente: Elaboración propia basado en fuentes tributarias

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

# 5. Una propuesta fiscal para la repoblación

## Impacto socio-económico de la propuesta

(Se han simulado reducciones del 50% en la CI por cada Impuesto)

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

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

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

Fuente: Elaboración propia

## 5. Una propuesta fiscal para la repoblación

### Coste e impacto socio-económico de una reducción en 10 pp de las cotizaciones a la Seguridad Social

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

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

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

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

Fuente: datos de la TGSS y elaboración propia

## 6. Conclusiones

- La despoblación marca decisivamente a una enorme parte del territorio español y a más de la mitad de sus municipios: **una pérdida inaceptable de valor, diversidad y externalidades positivas**
- No es la distancia a las cabeceras ni, necesariamente, la dotación de servicios en estas, es el acceso a los mismos, la falta de escala y la dispersión poblacional: **ultraperifricidad demográfica**
- Hay muchas medidas que se pueden tomar para evitarlo, entre ellas crear incentivos fiscales para los agentes económicos radicados en estos municipios: **una política que puede ser eficaz y efectiva, apoyada en normas de rango europeo**
- La propuesta fiscal que avanzamos para el “Territorio SSPA” tendría un **coste de 335 millones de euros al año (el 0,17% de la recaudación fiscal total), generaría un PIB de 267 millones, 4.000 empleos y un “retorno fiscal” de 80 millones de euros** (efectos directos e indirectos)
- Una rebaja en 10 pp en las cotizaciones sociales a la SS en este territorio **costaría 271 millones de euros, generaría un PIB de 213 millones, 3.200 empleos y un retorno fiscal de 64 millones de euros.**

## 6. Recomendaciones



- Adoptar la expresión “**Ultraperiferia Demográfica Española**” como concepto delimitador de la naturaleza del grave problema de la despoblación
- Contemplar lo antes posible la realización de estudios oficiales para la adecuada **zonificación de la España despoblada**
- Realizar estudios de las **externalidades positivas** de la ultraperiferia demográfica española, así como del coste de su paulatina desaparición
- Implicar a las instituciones competentes en nuestro país para la creación de una **cultura de planificación territorial y de evaluación de políticas territoriales** rigurosa y basada en datos y conocimiento.
- Persuadir al **conjunto de la población** de la necesidad de un enfoque integrado para afrontar el enorme reto de la despoblación de una parte sustancial de territorio español
- Valorar la necesidad de una iniciativa nacional para, **en alianza con otros Estados Miembro de la UE y con redes y asociaciones civiles europeas** (como es la red SSPA, promotora de este informe), plantear los cambios que faciliten la adopción de políticas compatibles con el Artículo 107 del TFUE.



## Referencias:

- Informe SSPA:  
<https://sspa-network.eu/una-fiscalidad-diferenciada-para-la-repoblacion/>
- Tuitter: @\_Herce
- Web: <https://www.jaherce.com/la-espana-repoblada>



***Muchas gracias por su atención***