
La despoblación en España: políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión

Juan José Rubio Guerrero

LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA: POLÍTICAS PÚBLICAS PRESUPUESTARIAS, FINANCIERAS Y FISCALES PARA SU REVERSIÓN

RESUMEN

La despoblación de grandes áreas territoriales constituye un problema estratégico de muchos países desarrollados que ven que como gran parte de sus territorios se vacían demográficamente con las repercusiones de índole económica, social y medioambiental. 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.

Palabras clave: Despoblación. Políticas públicas, Presupuestos, impuestos.

Clasificación JEL: H7

ABSTRACT

The depopulation of large territorial areas constitutes a strategic problem for many developed countries that see that, as a large part of their territories, they are demographically emptying with the repercussions of an economic, social and environmental nature. Therefore, it is necessary to outline a national initiative to, in alliance with other EU Member States and with European civil networks and associations, propose the necessary changes that facilitate the adoption of territorial development policies based on positive discrimination, of a budgetary nature, fiscal, administrative or of another nature, that are, compatible with Article 107 of the EUFT. Thus, the objective of this work is to describe a set of measures in this area of public budgetary, financial and fiscal policies in order to collaborate in the harmonious territorial development of the whole of Spain.

Keywords: Depopulation, Public policies, Budget, taxes

JEL Classification: H7

AUTOR

JUAN JOSÉ RUBIO GUERRERO Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid, con premio extraordinario de doctorado. En la actualidad, es Catedrático de Hacienda Pública y Régimen Fiscal de la Empresa en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla-la Mancha, habiendo desarrollado las funciones de Vicerrector de Relaciones Internacionales y Cooperación al Desarrollo, de Vicerrector de Docencia y Ordenación Académica, así como Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Ha sido miembro del Consejo de redacción o asesor de numerosas revistas de materias tributarias, financieras y de gestión pública. Ha sido miembro del Consejo Rector del Instituto Nacional de Administración Pública, y consejero de diferentes sociedades públicas. En la actualidad es Evaluador de títulos de grado y Máster de las Universidades españolas en la Comisión de ciencias sociales II en la Agencia Nacional de Evaluación (ANECA)

Ha participado en las Comisiones Oficiales creadas por la Secretaría de Estado de Hacienda para la reforma del modelo de financiación autonómica 2001, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas 2002, de la Ley General Tributaria 2003, del Sistema de financiación local y del modelo de financiación autonómica 2017.

Ha desarrollado numerosos proyectos de investigación financiados por las más importantes instituciones públicas y privadas de investigación económica españolas y ha publicado más de 20 libros y monografías, así como más de 100 artículos en revistas especializadas en materias económicas, financieras y fiscales.

Ha sido consultor internacional para el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Secretaría de Estado de Economía de la Confederación Helvética.

Entre los años 2000 y 2004 ha sido Director General del Instituto de Estudios Fiscales, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Hacienda de España. Está en posesión de la encomienda con placa de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio.

Fecha de envío: 25 de marzo de 2022

Fecha de aceptación: 4 de mayo de 2022

La despoblación en España:
políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein."

This activity is part of an ERASMUS+ entitled: "Population imbalances in Europe: challenges of urban concentration versus rural depopulation" (SETTLE). Project Number 620414-EPP-1-2020-1-ES-EPPJMO-PROJECT, granted on competitive call by the European Commission.



LICENCIA DE USO

Este documento de trabajo puede ser utilizado bajo licencia Creativecommons



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

ÍNDICE

Índice	5
1. Introducción	6
2. Acciones estratégicas tendentes a revertir el despoblamiento.....	8
A. Financiación y coordinación administrativa.....	9
B. Actividad Económica y Desarrollo Industrial	13
C. Servicios Públicos y Sociales. Servicios Básicos a la población. Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Infraestructuras y vivienda.	16
3. Conclusiones.....	19
Referencias bibliográficas.....	20
Queremos saber su opinión sobre este documento de trabajo	22

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas estructurales que debe afrontar España en los próximos años es la despoblación de grandes zonas de su territorio como consecuencia de profundos procesos de migración internas en busca de nuevas y mejores oportunidades laborales y de promoción social, así como la búsqueda de mejores servicios públicos en cantidad y calidad. La población española ha aumentado alrededor de un 36% desde 1975: se ha pasado de un país con 34,2 millones de habitantes a otro de alrededor de 46,9 millones, pero este aumento de la población se ha distribuido de forma desigual por zonas geográficas. Durante estos años, en los que el país ha sufrido una revolución económica, amplias regiones del país se han visto afectadas por movimientos migratorios de gran calado desde las zonas rurales hasta las grandes ciudades. Como ejemplo, provincias como Soria han visto como su población se reducía en este periodo más de un 23%, según las cifras de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), mientras que otras como Madrid han crecido un 73% impulsadas por el crecimiento de la capital y las ciudades dormitorio que la rodean.

Con este contexto, resulta fundamental la realización de estudios para la adecuada zonificación de la España despoblada a efectos de una mejor prestación de los servicios públicos ajustada a las necesidades diferentes y específicas de los habitantes de estos territorios, con mapas de servicios (especialmente accesibilidad, no solo disponibilidad) y relaciones con el resto del país. Esta necesidad se ha puesto de manifiesto, de forma dramática, con la irrupción de la crisis sanitaria generada por la difusión territorial del Covid-19 que ha generado la necesidad de apoyo asistencial entre Comunidades Autónomas en función de la proximidad territorial a los centros de asistencia especializada y hospitalización salvando, en algunos casos, las simples fronteras administrativas. Como ejemplo, baste comentar que en alguna comunidad autónoma es necesario desplazamientos de hasta 200 km para recibir servicios médicos especializados como radiología oncológica y que, en esta reciente crisis, enfermos sorianos con necesidades de hospitalización han tenido que ser derivados a centros hospitalarios de La Rioja en Logroño ante la ausencia de UCIs suficientes para poder asumir la carga asistencial de aquel territorio. Esta zonificación es urgente y debe hacerse desde un planteamiento metodológico riguroso, con un objetivo de comarcalización de servicios públicos, reduciendo los costes económicos, viarios y de desplazamiento a los centros de referencia o capitales comarcales.

En esta línea, conviene calcular los beneficios, en muchos casos intangibles, que las actividades que se desarrollan en la ultraperiferia demográfica española generan para el conjunto de la sociedad y que es prioritario conservar y, en la medida de lo posible, aumentar para un desarrollo armónico del conjunto de país. Como ejemplo, podemos citar el coste de la paulatina desaparición de esta benéfica capacidad de ordenación territorial del mundo rural como consecuencia del despoblamiento, lo que llamaríamos externalidades positivas del mundo rural. A modo de ejemplo, el mantenimiento de la biomasa como factor ecológico y de calidad medioambiental que beneficia al conjunto del país y que depende dramáticamente del anclaje de la población al territorio rural.

Para conseguir una planificación regional adecuada que permita revertir este proceso insano para la estabilidad económica y social a largo plazo resulta imprescindible implicar a las instituciones competentes en nuestro país para la creación de una cultura de planificación territorial y de evaluación de políticas públicas territoriales rigurosa y basada en datos y conocimiento con una colaboración de todas las administraciones afectadas: estatal, autonómicas y locales.

Más aún, es necesario **que la despoblación se incorpore como un criterio a la hora de distribuir fondos a escala europea, nacional y autonómica**. Es necesario también que en su programación operativa y en su gestión participen particularmente las entidades locales, para fortalecer en la práctica el principio de subsidiariedad y garantizar su aplicación con criterios efectivos de equilibrio territorial. Si esta necesidad ha estado siempre encima de la mesa, ahora resulta imprescindible ante la necesidad de canalización de los ingentes recursos financieros que se van a inyectar, con el fin de minimizar el impacto económico que la pandemia del coronavirus puede tener sobre el desarrollo territorial y regional endógeno.

En este sentido, la Universidad tiene un papel central en el diagnóstico de la situación, el diseño de una estrategia integral e integrada de medidas a diferentes niveles sectoriales para tratar un tema complejo y con múltiples factores (p.e, envejecimiento, cobertura sanitaria, tratamiento de la dependencia, prestaciones sanitarias y educativas, etc) y evaluar el coste beneficio de acciones y políticas públicas adecuadas al conjunto de la población beneficiaría, desde la necesidad de un enfoque integrado para afrontar este reto, incorporando en los análisis, intangibles tales como la pérdida de valor social, material y cohesión territorial que ello conlleva, además de la pérdida de oportunidades para las generaciones futuras, en un proceso que puede convertirse en irreversible si no se adoptan decisiones inteligentes por parte de las autoridades competentes.

Como elemento previo, debería realizarse un **estudio de los costes para el sostenimiento de los servicios públicos locales** en poblaciones de reducido tamaño, zonas de baja densidad, envejecidas o con núcleos dispersos, a efectos de su consideración en la financiación local con cargo a los tributos del Estado y de cada Comunidad Autónoma. Este estudio debe tener en cuenta tanto los servicios obligatorios por tamaño demográfico, como aquellos no obligatorios pero esenciales que están siendo prestados desde los municipios y las diputaciones.

En definitiva, **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, que sean, compatibles con el Artículo 107 del TFUE. Así pues, el objetivo de este trabajo es proponer un conjunto de medidas en este ámbito de las políticas públicas con el fin de colaborar en el desarrollo territorial armónico del conjunto de España.**

2. ACCIONES ESTRATÉGICAS TENDENTES A REVERTIR EL DESPOBLAMIENTO

Con el fin de ordenar las propuestas y siguiendo diferentes informes de la FEMP y otras entidades como la red de Areas Escasamente Pobladas del Sur de Europa (Southern Sparsely Populated Areas, SSPA), vamos **a tratar de proponer una reformulación de las actuales políticas de reequilibrio y cohesión territorial ordenándolas en tres pilares básicos** sobre los cuales las políticas públicas tienen mucho que aportar:

- Financiación y coordinación administrativa.
- Actividad económica y desarrollo industrial
- Servicios Básicos a la población. Educación. Sanidad, Infraestructura y vivienda.

A. Financiación y coordinación administrativa

a.1. acciones a nivel nacional.

Como acabamos de comentar, el elemento fundamental para enfocar de forma integral el problema a nivel nacional consiste en **diseñar y poner en marcha una Estrategia Estatal contra la Despoblación**. Dicha Estrategia Estatal debe, como objetivo, desarrollar una política integral que, en los casos territoriales más extremos, debería desplegar políticas activas de repoblación.

En todo caso, a la hora de decidir las **medidas a aplicar**, tanto a nivel estatal-marco como a nivel autonómico y local, resulta fundamental **definir con claridad a quién corresponde la competencia** (sea única o compartida) y, por tanto, establecer el compromiso por parte de esos agentes de poner en marcha dichas acciones de forma coordinada, si fuese necesario. Se trata de evitar los conflictos competenciales tan comunes en nuestra organización político administrativa.

En consecuencia, es preciso elaborar un mapa de las zonas de prioridad demográfica y unidades funcionales demográficas. Deberán definirse las zonas de prioridad demográfica, a partir de criterios objetivos de cálculo, que establezcan los ámbitos de aplicación de los paquetes de medidas y el grado de cobertura según la realidad de cada zona (p.ej. zonas de riesgo extremo, zonas de riesgo alto y zonas de riesgo medio). Estos criterios de cálculo se fijarían atendiendo a la combinación de factores de densidad demográfica, dispersión de entidades locales, envejecimiento, natalidad y pérdida de población.

Esta dinámica obligaría a **incorporar de forma explícita en los presupuestos de cada ejercicio de todas las Administraciones Públicas una estrategia demográfica**, en la que se identifiquen los objetivos anuales en esta materia, los medios y recursos disponibles para alcanzarlos, así como una evaluación de la gestión pública y resultados del ejercicio anterior. También, **anualmente se debería presentar un informe de ejecución presupuestaria para cada línea de acción aprobada y una evaluación de sus efectos socioeconómicos** en las zonas de aplicación.

Asimismo, se debería considerar, en los presupuestos estatales, autonómicos y locales, un **programa de incentivos adicionales** a los actualmente existentes para promover **la implantación de actividades económicas**, con elevada creación de empleo, relacionadas con los recursos, la tradición o el entorno económico de las zonas de prioridad demográfica.

En esta dinámica de gestión pública territorial, y como ya lo apunto la Comisión Oficial para la Revisión del Sistema de Financiación Local (2017), es preciso reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a un doble nivel:

- (i) como entidades de referencia y **liderazgo en las políticas de sostenimiento de municipios** y entidades locales menores, atención a la población rural y representación de las entidades locales, e
- (ii) Intensificar la **orientación de las políticas de las Diputaciones hacia la corrección de desequilibrios demográficos en su ámbito territorial**, mediante la garantía de los servicios públicos de competencia local y el fomento del desarrollo económico y social de carácter endógeno. Como ejemplo de esta dinámica se debería promocionar, desde las Diputaciones, en coordinación con las Comunidades Autónomas, el refuerzo de los Grupos de Acción Local, para que funcionen como auténticas **agencias de desarrollo zonal**, como escala esencial para la puesta en marcha de políticas activas, de movilización y atracción de iniciativas en el medio rural.

A pesar de que, en el debate político electoral se ha puesto en cuestión el papel de estas administraciones, estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la estructura territorial del Estado. La citada Comisión, al objeto de dotarles de un marco de referencia competencial claro y transparente propuso que estas instituciones se dediquen fundamentalmente al apoyo de Municipios de menos de 20.000 habitantes. Concretamente, los gobiernos provinciales se convertirían en una suerte de "municipio de municipios", cuya misión sería asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en Municipios pequeños incapaces, por si mismos, de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia, causa demostrada en estudios empíricos de gran parte de la diáspora sufrida; así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en estos ámbitos territoriales, todo ello respetando la autonomía municipal.

Un elemento útil, pero olvidado o no suficientemente desarrollado, es la Ley de Desarrollo Sostenible por su impacto en las políticas de apoyo al medio rural. Por ello es necesario recuperar y potenciar la aplicación de los planes de zona de la Ley de Desarrollo Sostenible. Estos planes de zona pueden ser una escala de

análisis y de intervención adecuada (estadísticas, agencias de desarrollo...) para aquellos territorios en los que no exista una delimitación supramunicipal, previa que funcione de forma operativa.

a.2. acciones a nivel europeo.

A nivel europeo resulta necesaria una redefinición de la categoría europea de Zonas Escasa y Muy Escasamente Pobladas que han quedado obsoletas en la actual Política Regional Europea. Es necesario reivindicar la implantación de fondos especiales de inversión pública con aportaciones europea, estatal y autonómica, complementarios al FEDER, a los territorios azotados por la despoblación.

El desarrollo del argumento poblacional en zonas rurales en la discusión del nuevo Marco de Apoyo Comunitario en los Fondos Europeos deber ser una prioridad, dado el insuficiente peso que tienen en la asignación, así como una coordinación con fondos de máxima sensibilidad en el entorno rural como es la Política Agraria Común. En este sentido, es necesario transmitir, ante el Gobierno de España y las instituciones de la UE, la necesidad de que en los futuros debates sobre la nueva reglamentación de la **política de cohesión se promueva un reajuste de criterios, en aras a que la asignación y cofinanciación de fondos comunitarios tengan en cuenta variables demográficas** en escalas territoriales adecuadas (las medias provinciales, a menudo, aparecen desvirtuadas por la «bonanza» demográfica de grandes ciudades).

En esta misma línea, y dentro del diseño competencial de las diferentes Administraciones Públicas, sería necesario promover, ante la Unión Europea, el Gobierno de España y las Comunidades Autónomas, que la autoridad de **gobernanza y gestión de los fondos europeos sea liderada por las entidades locales (Diputaciones provinciales y Ayuntamientos) en las partidas destinadas al medio rural, y compartida en el resto de líneas sectoriales cofinanciadas por la UE.** Todo ello para garantizar sus objetivos de convergencia y cohesión territorial, y evitar procesos de centralización.

a.3. gestión y administración pública

Desde un nivel más de gestión, resulta necesario una **simplificación administrativa y burocrática, y de revisión legislativa**, para erradicar los frenos existentes en estos momentos para el desarrollo de proyectos e iniciativas públicas y privadas que contribuyen a la reactivación del medio rural, así como potenciar la creación de **incentivos económicos** y de carrera profesional para los **empleados públicos que**

fijen su residencia habitual en el municipio o zona rural en la que presten servicio.

Se trata de **reducir las cargas administrativas** para la puesta en marcha de nuevos negocios o actividades productivas, impulsando servicios oficiales de proximidad a modo de ventanilla única y asesoramiento.

A un nivel más operativo, serían relevantes medidas como:

- Incorporar al procedimiento de **elaboración de los proyectos de ley, reglamentos de carácter general, y otros instrumentos normativos, incluyendo las ordenanzas y reglamentos locales** de carácter general, así como al conjunto de los instrumentos de planificación de la Administración, un **informe ex-ante sobre el impacto demográfico**.
- **Revisar el modelo de financiación autonómica** con el fin de incorporar dentro de las variables que sirven para ajustar la población, con el fin de repartir el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, factores como la despoblación por lo que supone de incremento de los costes fijos en la prestación de servicios públicos fundamentales.
- **Revisar el modelo de financiación de las entidades locales** en aras a que se reajuste el criterio de reparto para que los municipios y entidades locales menores que sufren la despoblación no salgan perjudicados –como ocurre ahora– por tener pocos habitantes, sino primados para garantizar su suficiencia financiera, facilitando recursos financieros adicionales a los pequeños municipios a través del fondo de solidaridad municipal.

En consecuencia, una revisión de la participación de los municipios en los ingresos del Estado debería incorporar una variable inversa a la población que tuviese en cuenta la despoblación. Así mismo, sería preciso redefinir el **concepto de “población vinculada”** a los municipios con un mínimo periodo de residencia anual, que sirva para evaluar y cuantificar el coste del acceso a todos los servicios locales tanto de los residentes como de la población temporal. En definitiva, se trata de **reforzar la financiación estatal y autonómica de las diputaciones provinciales para que pongan en marcha nuevos planes de empleo local** en obras y servicios de interés público, y refuercen los ya existentes, llevados

a cabo en coordinación con los municipios y adaptados a sus demandas y necesidades.

- **Abrir una línea de financiación estatal** de acciones socioeconómicas vinculadas contra la despoblación, dotada de un fondo propio con el que financiar tanto incentivos sociales como inversiones públicas y privadas en zonas de prioridad demográfica. En este sentido, la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema de Financiación Autonómica (2017) planteó la necesidad de reformular el papel y dimensión del **Fondo de Compensación Interterritorial** en cuyo reparto debería tener cabida el argumento de despoblación.
- Con carácter general, todas aquellas **líneas de subvención existentes en cada Comunidad Autónoma deberían ser impulsadas específicamente** cuando los beneficiarios sean **residentes en zonas de prioridad demográfica**.

B. Actividad Económica y Desarrollo Industrial

Dentro del marco de una política integral de lucha contra la despoblación como variable estratégica situaríamos **la articulación de políticas públicas y de fiscalidad que favorezcan a aquellas personas y a aquellos territorios que opten por desarrollar sus actividades económicas y sus proyectos de vida en la denominada España "vaciada"**. Consideramos que es el canal por el que más rápidamente pueden fluir los cambios, a pesar de las dificultades que entraña su puesta en práctica, o de las reticencias que pueda suscitar. Con esta perspectiva, un conjunto de acciones de naturaleza estratégica sería:

b.1. medidas de carácter fiscal

- Aplicar **bonificaciones/deducciones especiales en impuestos que inciden sobre actividades profesionales y empresariales**, así como establecer **subvenciones a la contratación y aplicar bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social**, para quienes desarrollen su actividad y tengan su residencia habitual en zonas de prioridad demográfica y, con carácter general, en municipios rurales de menos de 5.000 habitantes.
En este sentido, podrían replicarse los **esquemas de bonificación que, por razones geoestratégicas y de ultra periferia, se aplican en Canarias (con la Zona Económica de Canarias y su régimen fiscal especial), Ceuta o Melilla tanto a nivel tributario como de cotizaciones sociales**. En concreto,

para Ceuta y Melilla se reconoce, en el Impuesto de Sociedades, una bonificación del 50%, la parte de cuota íntegra que corresponda a las rentas obtenidas en Ceuta o Melilla por entidades que operen efectiva y materialmente en dichos territorios y han de tratarse de actividades que determinen en dichos territorios el cierre de un ciclo mercantil con resultados económicos. Con algunas particularidades y condiciones, este tipo de beneficios fiscales serían aplicables a zonas de prioridad demográfica. Asimismo, cualquier impuesto de naturaleza empresarial podría ser objeto de exención, bonificación o deducción, en los términos que se determine, siempre que suponga un compromiso con el desarrollo de zonas de esta naturaleza. A título de ejemplo, el Impuesto de transmisiones patrimoniales en la constitución de sociedades, el de Sucesiones y donaciones en la transmisión de empresas asentadas en estas zonas con independencia del parentesco entre causante y causahabiente, el impuesto de actividades económicas por el mero ejercicio de la actividad empresarial en esos territorios, el IBI por los locales comerciales y de negocio que se posean en zonas de prioridad demográfica. También habría que considerar en el Impuesto de Sociedades, la recuperación de la deducción por inversión en actividades económicas desarrolladas en estas zonas y vinculadas a la digitalización del medio, inversiones medioambientales y creación de empleo y formación profesional en el medio rural.

- Aplicar **bonificaciones/deducciones en el IRPF** para los residentes en el medio rural, que incentiven la atracción de nuevos pobladores y que consoliden los censos demográficos ya existentes. De nuevo, el régimen fiscal de Ceuta y Melilla podría ser un buen indicativo de dirección. Los contribuyentes que tengan su residencia habitual en Ceuta o Melilla **se deducirán el 60% de la parte de la suma de las cuotas íntegras estatal y autonómica** que proporcionalmente correspondan a las rentas computadas para la determinación de las bases liquidables que hubieran sido obtenidas en Ceuta o Melilla. También aplicarán esta deducción los contribuyentes que **mantengan su residencia habitual en Ceuta o Melilla durante un plazo no inferior a tres años**, en los períodos impositivos iniciados con posterioridad al final de ese plazo, por las rentas obtenidas fuera de dichas ciudades cuando, al menos, una tercera parte del patrimonio neto del contribuyente, determinado conforme a la normativa reguladora del Impuesto sobre el Patrimonio, esté situado en dichas ciudades. La cuantía máxima de las rentas, obtenidas fuera de dichas ciudades, que puede acogerse a esta deducción será el

importe neto de los rendimientos y ganancias y pérdidas patrimoniales obtenidos en dichas ciudades. **Este planteamiento resulta muy útil porque permite obtener beneficios fiscales por residencia respecto a activos y rentas obtenidos en otros territorios siempre que aquellas se fijen en zonas de prioridad demográfica.**

- Una acción determinante es el **desarrollo y aplicación de planes especiales de apoyo a autónomos y emprendedores** del medio rural, para lo cual, las administraciones están obligadas a:
 - Establecer fórmulas sencillas y ventajosas en la aplicación de los regímenes de estimación objetiva a estos colectivos, especialmente en el ámbito de los pequeños empresarios individuales y autónomos, así como favorecer la aplicación del régimen simplificado del IVA y del régimen de agricultura, ganadería y pesca a través de un sistema de franquicias
 - poner en marcha **programas públicos de detección de nuevos yacimientos de empleo y nichos de oportunidades empresariales** complementarias o alternativas a las tradicionales en las distintas áreas rurales, a fin de diversificar la economía rural. En este contexto, la creación de **fondos público-privados de concesión de avales y créditos blandos** específicamente dirigidos a proyectos de emprendimiento en el medio rural y la **Implicación de inversores privados y entidades financieras, junto a administraciones públicas, en la dotación de dichos fondos** (programa de Business Angels, entidades de capitalriesgo, capital-inversión...) son opciones a considerar. Como complemento a lo anterior, habrá que pensar en medidas orientadas a **facilitar el retorno** o la búsqueda de oportunidades empresariales o profesionales de jóvenes emprendedores en las áreas rurales, apoyándose en el Fondo Social Europeo.
- Reforzar las líneas de **incentivos fiscales a la creación de empresas y empleo en el sector turístico**, apoyado en los recursos naturales y patrimoniales de dichos territorios.

C. Servicios Públicos y Sociales. Servicios Básicos a la población. Educación, Sanidad, Servicios Sociales, Infraestructuras y vivienda.

Desde la perspectiva de los servicios públicos y sociales, es determinante la actuación pública coordinada con fines específicos ambiciosos. Entre ellos destacamos:

c.1. Servicios básicos sociales: Educación, Sanidad y Servicios sociales.

- Establecer a nivel normativo una **carta de servicios públicos garantizados** para los ciudadanos con independencia del lugar de residencia, y evaluar las dificultades de acceso a dicha cartera en el medio rural, con el fin de asegurar unas condiciones equiparables a las del medio urbano. Una vez establecida esa carta, se trataría de diseñar, de acuerdo con las CCAA y las Diputaciones, y con la participación del Estado, **planes provinciales de cobertura de servicios públicos (Sanidad y Educación como prioritarios) y sociales** que garanticen el acceso a dichos servicios por parte de la población rural. El diseño de los modelos exigiría, como ya hemos comentado, una comarcalización en los planes de prestación de servicios públicos con el fin de que respondan a las peculiaridades y necesidades de cada territorio, estableciendo entidades de referencia para el acceso sencillo a los servicios básicos.

Como medida estructural, **debería potenciarse la red de recursos asistenciales públicos** –tales como residencias de ancianos públicas o incentivos especiales a la apertura de geriátricos privados–, para crear una malla de centros asistenciales descentralizados –infancia, juventud, ancianos, ayuda domiciliaria, residencias, centros de día...– que, además de permitir acercar la prestación de esos servicios a la población rural, suponga también un entramado de centros que contribuyan a acercar el empleo social a esos territorios.

- Potenciar particularmente, en las zonas de prioridad demográfica, aquellos **servicios sociales que favorecen la permanencia en el domicilio habitual, con la incorporación de TIC** (caso de las prestaciones de ayuda domiciliaria, entre otras, y nuevos mecanismos que puedan definirse a futuro). Para ello resulta fundamental recuperar la dotación de **las prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia que optan por los cuidados en el entorno familiar**, así como la

incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Esta dinámica exige un marco presupuestario que permita establecer a medio plazo un objetivo de **incremento programado en la financiación a las entidades locales en esta materia, y estudiar el establecimiento de bonificaciones en los impuestos personales para el acceso a estos servicios en las zonas de prioridad demográfica**. En particular, es imprescindible **reactivar las líneas presupuestarias de la Ley de la Dependencia**, para superar los ajustes realizados en su aplicación tanto en el marco normativo como de financiación e incorporarlo como argumento en la revisión de los modelos de financiación autonómica y local como pilar fundamental del Estado del bienestar.

En definitiva y más allá de las acciones institucionales y administrativas, toda la dinámica recogida hasta ahora exige el establecimiento de **fondos presupuestarios anuales para garantizar la prestación de servicios públicos y sociales en el medio rural**, incardinados con la estrategia de lucha contra la despoblación. Los presupuestos de las CCAA en gasto social deberían establecer anualmente una evaluación de impacto demográfico y de ubicación en el medio rural, a fin de que los recursos económicos disponibles se gestionen teniendo en cuenta, como uno de los criterios esenciales de gestión, la lucha contra la despoblación.

c.2. Infraestructuras, transporte y vivienda.

Uno de los temas centrales es la aproximación, en tiempo real, de los ciudadanos del entorno rural a los centros de prestación de servicios públicos fundamentales. Por ello, el diseño y desarrollo de una red de infraestructuras viarias y de transporte se convierte en un **elemento complementario a la comarcalización de los servicios públicos básicos**. Para ello es preciso adoptar una serie de acciones estratégicas del siguiente tenor:

- Aprobar **Programas Territoriales de Fomento**, con dotación presupuestaria, para infraestructuras de toda índole en zonas en las que concurren necesidades especiales de reindustrialización, ya se trate de zonas en declive o en las que proceda fomentar la implantación industrial, contando con la coordinación de las autoridades autonómicas y de las entidades locales en la elaboración y gestión de dichos programas (a financiar entre el Estado y las CCAA, con concurrencia de fondos europeos). **En este sentido será necesario establecer las prioridades de**

inversión plurianual en un marco de presupuestación plurianual, con el concurso de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, a partir de criterios técnicos objetivos. Para ello es necesario analizar el estado de la red viaria comarcal, establecer un mapa de distancias, espacial y temporal, de acceso a los servicios básicos y a las grandes infraestructuras y ajustar los actuales modelos de transporte público para adecuarlos a los mapas de distancias. En definitiva, establecer **objetivos específicos de inversión anual para inversiones en la red viaria**, de forma que quede garantizado un porcentaje mínimo en los capítulos presupuestarios que a tal fin aprueba cada Comunidad Autónoma, considerando no solo obra nueva, sino dotaciones para un mantenimiento razonable de la red viaria.

Otro elemento fundamental en esta estrategia es **la política de vivienda**. Hay una experiencia internacional tanto a nivel europeo como a nivel mundial en la utilización de instrumentos presupuestarios, financieros y fiscales para anclar la población al territorio con el fin de evitar el despoblamiento y la degeneración de espacios fundamentales en el equilibrio económico y social de países desarrollados. Estos instrumentos tienen como fin básico desarrollar políticas de vivienda y demográficas que permitan **mantener unos estándares de calidad de vida similares a los de las zonas urbana**. En esta línea, se inscribe la necesidad de reforzar, y personalizar a las necesidades de cada territorio, las líneas de **subvención para adquisición y rehabilitación de viviendas que sean primeras residencias**. Como acciones complementarias debería:

- Impulsarse a nivel autonómico la adaptación de la normativa local de los pequeños municipios a la legislación urbanística vigente.
- Promover, desde las comunidades autónomas, **planes municipales de regeneración urbanística** para pequeños municipios, incorporando soluciones técnicas y económicas ante casas abandonadas y en situación de ruina.
- **Captar y rehabilitar viviendas vacías y gestionar bolsas de viviendas**, a nivel provincial, a ofertar a aquellos que deseen asentarse en el medio rural, incluso como segunda residencia – estableciendo normas que eviten la especulación en las transmisiones a particulares desde la Administración.
- Elaborar **planes específicos de acceso a la vivienda y rehabilitación en las zonas de prioridad demográfica**, con una

convocatoria adaptada a las necesidades de la población y a las características del medio.

3. CONCLUSIONES

Por último, pero no menos importante, están los aspectos demográfico y culturales, resulta necesario favorecer, a través las Administraciones Públicas competentes, el establecimiento de **ayudas e incentivos especiales a la natalidad** que **deberán tener en cuenta las características de los espacios rurales en cuanto a su prioridad demográfica. En particular, se debería explorar**, a nivel estatal y autonómico, la aplicación de **bonificaciones impositivas especiales para familias con hijos residentes en el medio rural**, en zonas de prioridad demográfica. Para ello, se deberán fijar criterios objetivos para poder acceder a estas ayudas (tiempo mínimo de residencia, tiempo de permanencia, umbrales máximos de renta...), a fin de hacerlas socialmente justas y demográficamente eficaces y que actuaría como un complemento específico de la Renta Mínimo Vital en estudio en los momentos en que se escriben estas líneas. Asimismo, se debe favorecer el desarrollo de actividades de ocio y cultura a distancias razonables de los núcleos de población, **favoreciendo la instalación de centros de ocio y comerciales** que permitan una diversificación y calidad en la oferta de ocio y cultura a partir del desarrollo de centros comerciales comarcales de fácil acceso y con transporte y aparcamientos suficientes y seguros.

En todo caso, el ciudadano tiene que obtener una mejor información sobre lo que significa la realidad territorial del medio rural. Por ello es imprescindible favorecer, con **estrategias territoriales de comunicación**, la difusión de esa realidad y de las ventajas competitivas –sociales y económicas– de las áreas rurales y **poner comunicativamente en valor la lucha contra la despoblación del medio rural como fuente de riqueza** patrimonial, económica y medioambiental para el conjunto del país. Para ello, y dada la sensibilidad que los jóvenes y colectivos sociales están mostrando por el argumento medio ambiental, conviene **promover acciones educativas** que contribuyan a difundir la realidad y los valores del medio rural como forma de salvaguarda de formas y modos de vida ecológicamente sostenibles, fomentando el tratamiento de esta materia en las aulas, así como sensibilizar a la población en su conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIONADO DEL GOBIERNO FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO (2019). "DESPOBLACIÓN, RETO DEMOGRÁFICO E IGUALDAD". MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA. GOBIERNO DE ESPAÑA.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2016): "POBLACIÓN Y DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA. 2016". COMISIÓN DE DESPOBLACIÓN. ENERO DE 2017. 12 PÁGS.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP) (2017): "LISTADO DE MEDIDAS PARA LUCHAR CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN ESPAÑA". 25 PÁGS.

HERCE, J.A. (DIR.) (2019): "UNA FISCALIDAD DIFERENCIADA PARA EL PROGRESO DE LOS TERRITORIOS DESPOBLADOS EN ESPAÑA". RED SSPA

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (2018): "REFORMA DE LA FINANCIACIÓN TERRITORIAL: INFORMES DE LAS COMISIONES DE EXPERTOS DE 2017". SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA. MINISTERIO DE HACIENDA. MADRID, 389 PÁGS.

PINILLA, V. Y SÁEZ, L. A. (2017): "LA DESPOBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA: GENESIS DE UN PROBLEMA Y POLÍTICAS INNOVADORAS". INFORME CEDDAR. CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESPOBLACIÓN Y DESARROLLO DE AREAS RURALES. RED DE AREAS ESCASAMENTE POBLADAS DEL SUR DE EUROPA (SSPA). 2017/2. 24 PÁGS.

RUBIO, J.J. (2020). "COMPARECENCIA AL OBJETO DE INFORMAR SOBRE EL PROBLEMA DE LA DESPOBLACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA Y POSIBLES PROPUESTAS DE SOLUCIÓN". COMISIÓN NO PERMANENTE DE ESTUDIO PARA ALCANZAR UN PACTO CONTRA LA DESPOBLACIÓN EN C-LM. DIARIO DE SESIONES. CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA. X LEGISLATURA. NÚMERO 37. 11 DE FEBRERO DE 2020. PÁGS 28 Y SS.

RUIZ, F. Y RUIZ, A. (2019): "ESTUDIOS SOBRE EL PROCESO DE DESPOBLACIÓN EN LA PROVINCIA DE CIUDAD REAL". DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CIUDAD REAL. UNIVESIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. RECAMDER. 131 PÁGS.

La despoblación en España:
políticas públicas presupuestarias, financieras y fiscales para su reversión

<https://www.epdata.es/datos/despoblacion-espana-datos-estadisticas/282>

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981

QUEREMOS SABER SU OPINIÓN SOBRE ESTE DOCUMENTO DE TRABAJO

La serie Documentos de Trabajo que edita el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), pretende servir de cauce para compartir aproximaciones, avances y resultados de investigaciones o cuestiones debatidas en el seno del Instituto.

En su mayoría, los DT recogen resultados preliminares de trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del Instituto y por colaboradores del mismo y uno de los objetivos de su publicación es poder compartir con el resto de la comunidad científica estos resultados.

Por ello, te animo a que accedas al enlace y nos puedas dar una opinión (se hace de manera anónima) sobre este trabajo, críticas constructivas, sugerencias de mejora, estrategias de investigación alternativas, etc. que permitan a los autores mejorar sus investigaciones, contribuyendo así a la mejora del conocimiento.

Contestar a este cuestionario no te llevará más de 5 minutos.

<https://forms.office.com/r/0Qy8wWdmcG>

El Instituto Universitario de Análisis Económico y Social reconoce el apoyo financiero recibido por



dentro del Convenio de Mecenazgo firmado con la Universidad de Alcalá que permite elaborar estos documentos de trabajo y la incorporación al Instituto de alumnos de Grado y Máster en prácticas curriculares y extracurriculares.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La serie Documentos de Trabajo que edita el Instituto Universitario de Análisis Económico y Social (IAES), incluye avances y resultados de los trabajos de investigación realizados como parte de los programas y proyectos del Instituto y por colaboradores del mismo.

Los Documentos de Trabajo se encuentran disponibles en internet

<https://iaes.uah.es/es/publicaciones/documentos-del-trabajo/>

ISSN: 2172-7856

ÚLTIMOS DOCUMENTOS PUBLICADOS

WP-04/22: CAN A COUNTRY BORROW FOREVER? THE UNSUSTAINABLE TRAJECTORY OF INTERNATIONAL DEBT: THE CASE OF SPAIN

Vicente Esteve y María A. Prats

WP-03/22: DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL TEJIDO EMPRESARIAL DE CASTILLA-LA MANCHA ANTE UN ENTORNO DE PANDEMIA.

Francisco del Olmo

WP-02/22 FINANCIAL BUBBLES AND SUSTAINABILITY OF PUBLIC DEBT: THE CASE OF SPAIN

Vicente Esteve y María A. Prats

WP-01/22 SITUACIÓN, TENDENCIAS Y RETOS DEL SISTEMA FINANCIERO: UN PRONTUARIO ANALÍTICO

José M. Domínguez Martínez y José M^a López Jiménez

WP-10/21 TESTING FOR RATIONAL BUBBLES IN AUSTRALIAN HOUSING MARKET FROM A LONG-TERM PERSPECTIVE. VICENTE ESTEVE Y MARÍA A. PRATS

Vicente Esteve y María A. Prats

WP-09/21 EL AÑO QUE VIVIMOS EN PANDEMIA: RECUPERACIÓN ECONÓMICA ACELERADA Y LENTO CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fernando Medina Hernández



Facultad de Económicas, Empresariales y Turismo
Plaza de la Victoria, 2. 28802. Alcalá de Henares. Madrid - Telf. (34)918855225
Email: iaes@uah.es <https://iaes.uah.es/es/>